

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 21

Tomo I

Agosto de 2015

Pleno y Salas

México 2015

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y EDICIÓN DE ESTA GACETA ESTUVIERON A CARGO
DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 21

Tomo I

Agosto de 2015

Pleno y Salas

México 2015

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

*Subdirectora General de Compilación
del Semanario Judicial de la Federación*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

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

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

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

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación....	VII
Contenido	XIII
Advertencia	XV
Épocas	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II)	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II).....	XXXIII

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis	5
----------------------------------	---

Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen crite- rios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas	9
--	---

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 355

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 363

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 409

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 463

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 485

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 873

Subsección 4.

Sentencias que interrumpen y/o abandonan
jurisprudencia..... 1179

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1183

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 1211

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 1861

Subsección 2.

Sentencias que interrumpen jurisprudencia 2103

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2123

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno 2653

Subsección 2.
Ministro Presidente 2673

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 2683

SÉPTIMA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas 2813

Índice de Ejecutorias 2857

Índice de Votos Particulares y Minoritarios 2875

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales 2883

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2887

Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal 2889

OCTAVA PARTE
Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

NOVENA PARTE
Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DÉCIMA PARTE
Otros índices

CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 18 de abril de 2013, acordó que el *Semanario Judicial de la Federación* se publicara permanentemente de manera electrónica, en reemplazo del *Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS*. En consecuencia, por Acuerdo General Plenario Número 19/2013 se estableció al *Semanario* como un sistema digital de compilación y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; de las ejecutorias correspondientes, así como de los instrumentos normativos emitidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* constituirá la versión impresa y electrónica de lo difundido en el *Semanario Judicial de la Federación*, y se publicará con una periodicidad mensual, iniciándose su circulación durante la segunda quincena del mes siguiente al que corresponda.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* en su versión en papel se integra por siete partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis y ejecutoria publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos; ello sin menoscabo de que en la *Gaceta Electrónica* también se publiquen, dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática. En la versión electrónica se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2011 (10a.)

1a./J. 1/2011 (10a.)

2a./J. 1/2011 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.)

1a. I/2011 (10a.)

2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
 - El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto.
- En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
 - El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
 - La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
 - La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

I.1o.C.1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
--------------	--

SEXTA ÉPOCA	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).
SÉPTIMA ÉPOCA	Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábicas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988. Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.
OCTAVA ÉPOCA	La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995. Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.
NOVENA ÉPOCA	Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.

	En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i> , cuya periodicidad es mensual.
DÉCIMA ÉPOCA	La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> , por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> , la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

PRIMERA PARTE
PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA

JURISPRUDENCIA

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

Aunque en la porción normativa indicada el legislador introdujo expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquélla no puede interpretarse literalmente y aseverar que, por ese solo hecho, el juicio de amparo procede indefectiblemente cuando se reclamen actos de tal naturaleza, soslayando para ello los principios constitucionales y legales que lo rigen, entre los que destacan los relativos a que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y a que éste cumpla con el principio de definitividad, pues bajo esa interpretación podrían desencadenarse consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y contravenirse la regularidad constitucional que se busca preservar con dicho medio extraordinario de defensa. En ese sentido, de la interpretación conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se concluye que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben entenderse referidos a aquellos en los que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del

artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. De esta manera, la decisión del órgano de declararse incompetente o la solicitud de una autoridad a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto no pueden considerarse determinaciones que justifiquen la procedencia del juicio de amparo indirecto con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, aludido, sino en el caso de que aquéllas se tornen definitivas.

P/J. 17/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 239/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito. 28 de mayo de 2015. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver la queja 122/2013, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 146/2014.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 17/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ANTINOMIA. ES INEXISTENTE ENTRE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 11, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, Y 22, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010, Y 21, FRACCIÓN II, NUMERAL 2, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2011 Y 2012 Y, POR ENDE, CON SU CONTENIDO NO SE PROVOCA INSEGURIDAD JURÍDICA. El artículo 11, párrafos segundo y tercero, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, establece que la acreditación del crédito fiscal determinado en los términos del artículo 8 de la propia ley, se efectuará contra: i) El impuesto empresarial a tasa única

del ejercicio o contra los pagos provisionales correspondientes a los 10 años siguientes hasta agotarlo; o, ii) El impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en el que se generó el crédito. Ahora bien, el hecho de que los artículos 22, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010, y 21, fracción II, numeral 2, de las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 2011 y 2012, eliminen la posibilidad de acreditar el crédito fiscal contra el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio en que aquél se generó, no provoca antinomia e inseguridad jurídica a los contribuyentes, ello, partiendo de un ejercicio interpretativo en el que se comprendan de manera exclusiva los elementos de tributación previstos para cada ejercicio en particular por el legislador. Así, por ejemplo, si la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010 en el precepto indicado impide acreditar el crédito fiscal citado contra el impuesto sobre la renta causado en ese ejercicio, tal situación no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues si bien es cierto que restringe la aplicación del crédito, también lo es que ello sólo ocurre durante su ámbito de vigencia, sin que tenga aplicación sobre otro crédito fiscal o en otro ejercicio y, desde luego, sin incidir en el derecho de acreditar el crédito fiscal contra el propio impuesto empresarial a tasa única.

P./J. 16/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 549/2012. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de marzo de 2015. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 95/2011, 575/2011, 446/2011 y 284/2011, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 493/2012.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 16/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Nota: De las sentencias que recayeron a los amparos en revisión 95/2011, 575/2011, 446/2011 y 284/2011, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivaron las tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2013 (9a.) y 1a./J. 1/2013

(9a.), de rubros: "LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010. EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO TERCERO, NO PRESENTA CONTRADICCIÓN O ANTINOMIA ALGUNA CON EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA." y "LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2010. LA PROHIBICIÓN ESTABLECIDA EN SU ARTÍCULO 22, PÁRRAFO TERCERO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, páginas 422 y 424, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE SOBRESEERSE EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 91 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO Y 91 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO, AMBOS DEL ESTADO DE TABASCO, AL NO TRATARSE DE NORMAS DE NATURALEZA ELECTORAL.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE SOBRESEERSE EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 311, INCISO C), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, AL ACTUALIZARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DESESTIMACIÓN (ARTÍCULOS 84, PÁRRAFOS 3 Y 5 –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "COALICIONES"–, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 261, FRACCIÓN III, Y 324 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

IV. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. DESIGNACIÓN DE SUS REPRESENTANTES (ARTÍCULO 209, PÁRRAFO 2, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

V. CANDIDATURAS COMUNES. FACULTAD DEL LEGISLADOR LOCAL PARA REGULARLAS (ARTÍCULOS 53, PÁRRAFO 1, FRACCIÓN V; 84, PÁRRAFO 3; 92; 93; 94; 192, PÁRRAFO 1, FRACCIÓN IV; 194, PÁRRAFO 1; 216, PÁRRAFO 2, FRACCIÓN III; 238, PÁRRAFO 2, FRACCIÓN II, PÁRRAFO 3; 240, PÁRRAFO 2; 261, PÁRRAFO 1, FRACCIÓN III; Y 303, PÁRRAFO 2, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

VI. CANDIDATURAS COMUNES. RESPECTO DE PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVO REGISTRO. LOS ARTÍCULOS 84, PÁRRAFO 5, 87, 92, 93 Y 94 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, QUE PREVÉN LO RELATIVO A SU ORGANIZACIÓN, SON CONSTITUCIONALES.

VII. CANDIDATURAS COMUNES Y COALICIONES. DIFERENCIAS EN SU REGULACIÓN (ARTÍCULOS 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 Y 94 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

VIII. COALICIONES. SUPRESIÓN DE SU PREVISIÓN EN UNA CONSTITUCIÓN LOCAL (ARTÍCULO 9, APARTADO A, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO).

IX. CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE TABASCO (ARTÍCULO 91, PÁRRAFO 2, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

X. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. CANDIDATOS COMUNES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES (ARTÍCULOS 312, 313, 319 Y 320 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

XI. GASTOS DE CAMPAÑA. CANDIDATOS COMUNES (ARTÍCULOS 93, PÁRRAFO 1, FRACCIÓN VI; Y 94, PÁRRAFO 2; DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

XII. NORMAS ELECTORALES. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO 118, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL DE 2 DE JULIO DE 2014, ES CONSTITUCIONAL.

XIII. PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. REGISTRO (ARTÍCULO 44, PÁRRAFO 1, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).

XIV. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO 117, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 21 DE JUNIO DE 2014, NO VULNERA EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO DE DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2014 Y SUS ACUMULADAS 87/2014 Y 89/2014. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2014. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintitrés de septiembre de dos mil catorce**.

VISTOS; para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demandas.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de julio de dos mil catorce, Carlos Mario de la Cruz Alejandro, Esther Alicia Dagdug Lutzow, Erubiel Lorenzo Alonso Que, María Elena Silván Arellano, José del Pilar Córdova Hernández, Liliana Ivette Madrigal Méndez, Luis Rodrigo Marín Figueroa, Mirella Zapata Hernández, José del Carmen Herrera Sánchez, Mileidy Aracely Quevedo Custodio, Jovita Segovia Vázquez y Rogers Arias García, diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 117, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiuno de junio de dos mil catorce, por medio del cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, combatiendo, concretamente, el artículo 9, párrafo tercero, apartado A, fracción I, de ese ordenamiento; y señalando como autoridades demandadas al Congreso y gobernador de dicho Estado.

Posteriormente, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el primero de agosto de dos mil catorce, César Octavio Camacho Quiroz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto 118, publicado el dos de julio de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, por medio del cual, se expidió la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, concretamente, combatió los artículos 44, párrafo 1, 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafos 3 y 5, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 209, párrafo 2, 216, párrafo 2,

fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción III, 303, párrafo 2, 312, 313, 319, 320, 324 y 330, párrafo 2; señalando como autoridades demandadas al Congreso y gobernador de esa entidad federativa.

Asimismo, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primero de agosto de dos mil catorce, Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, cuya publicación se describió en el párrafo que antecede; y cuyas autoridades demandadas corresponden a las ya mencionadas.

SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1o., 9o., 13, 14, 16, 35, 39, 40, 41, fracciones I, II, III, IV, V y VI, 49, 73, fracción XXIX-U, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, 116, fracción IV, 117, 118, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de igual forma expresaron, como conceptos de invalidez, lo que a continuación se resume:

I. Los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco argumentaron, en síntesis, lo siguiente:

Primer concepto de invalidez

El artículo 9, párrafo tercero, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante el Decreto Número 117, es inconstitucional porque con su reforma se suprimió de la Constitución Local, la figura de las coaliciones, y porque no señala expresamente cuáles son las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos que, con el fin de postular candidatos, se pueden emplear en el Estado de Tabasco, lo que contraviene los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal; el segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, así como los diversos 1, párrafo 3, y 12, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 85, párrafos 2 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

Que lo anterior es así, porque el artículo 1, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esa ley; a su vez

el diverso 12, párrafo 2, dispone que el derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local, estará regulado precisamente por ese ordenamiento, y el diverso 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos prevé la posibilidad de que en las Constituciones de los Estados se puedan establecer otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, lo que implica que esas formas de participación o asociación deban quedar plasmadas en la Constitución del Estado y no en algún otro ordenamiento; empero, en el caso, no se cumplió con esos mandatos cuando el Congreso del Estado de Tabasco reformó el artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución de dicha entidad, pues suprimió la figura de las coaliciones que ya se contemplaban, y no estableció de manera expresa cuáles son las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos.

Y que la omisión de la que se duele no se subsana por el hecho de que ese artículo 9 establezca que la ley contemplará otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, pues con ello no se cumple con esa norma general, que es clara en ordenar que será en las Constituciones Locales donde se establezca, en su caso, ese tipo de asociaciones o formas de participación, lo que, insiste, no fue respetado por la autoridad demandada.

Agrega que el Congreso Local, al haber emitido el artículo cuestionado, no cumplió con los requisitos de certeza y seguridad jurídica propios de toda disposición electoral, así como con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en virtud de que debió emplear términos concretos, precisos y acotados a fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar disposiciones excesivas; y que si bien existe libertad para legislar, ésta no es absoluta sino restringida, por lo ordenado en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia electoral y por lo dispuesto en las leyes generales que emanaron de dicha reforma. Máxime que la Suprema Corte ha sustentado que la libertad de regulación de las Legislaturas Estatales está sujeta a la limitación de que dicha regulación no resulte arbitraria, innecesaria, desproporcionada o incumpla con criterios de razonabilidad.

También argumenta que el artículo 9, párrafo 3, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, es inequitativo para los partidos políticos y para las candidaturas independientes, porque no fija reglas o límites a la ley secundaria, al no prever las formas de

asociación o participación de los partidos políticos, cuando el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, es claro en señalar que en las Constituciones de los Estados se deben establecer esas reglas, de otra forma cabría preguntar qué va regular la ley secundaria, si la Constitución no establece parámetro alguno, lo que causa incertidumbre jurídica y afecta la certeza de los procesos electorales, ya que se está ante disposiciones relativas a la participación de los partidos políticos en una contienda electoral.

También argumenta que la disposición cuestionada soslaya que los numerales 16, 21, párrafo segundo, y 64, fracción IV, de la Constitución Local aluden a la figura de la coalición, por lo que era innecesario e injustificado suprimir de la norma la referencia a las coaliciones, de donde es clara la violación a la Constitución Federal y a las leyes generales referidas, por lo que se debe declarar la invalidez del artículo 9, párrafo tercero, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y ordenar la reviviscencia de ese precepto previo a su reforma, pues la redacción anterior estaría en armonía con la Ley General de Partidos Políticos.

En relación con lo anterior, agrega que el artículo combatido vulnera el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que son coincidentes en señalar que los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser votados y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Segundo concepto de invalidez

Que en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales, el artículo 9, párrafo tercero, apartado A, fracción I, de la Constitución del Estado, estaba redactado en los siguientes términos:

"Artículo 9. ...

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."

Sin embargo, al momento en que se sometió a discusión dicho dictamen, sin que se cumpliera el principio de razonabilidad correspondiente y sin

tomar en cuenta a cabalidad el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, el secretario de la mesa directiva dio lectura a una propuesta de modificación formulada por los presidentes de dichas comisiones, para agregar una porción normativa en los siguientes términos: "incluyendo otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos."

Propuesta que fue aprobada por mayoría sin cumplir a cabalidad todo el procedimiento que establece el artículo 91 del Reglamento Interior del Congreso del Estado; aprobación que no subsana la violación al principio democrático de deliberación parlamentaria, ya que lo imprevisto de la propuesta de adición, no permitió a los legisladores tener elementos suficientes para deliberar, debatir y emitir un voto razonado y consciente de la trascendencia de lo que estaban aprobando, pues, reitera, esa propuesta no estaba contemplada originalmente ni en las iniciativas, ni en el dictamen inicial sometido a discusión; por tanto, el procedimiento legislativo está viciado, en virtud de que la violación referida provoca inobservancia a los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria; máxime que el contenido de esa propuesta no está basada en ninguna de las iniciativas que se describen en los antecedentes del dictamen que dio origen al Decreto 117, y su aprobación por la mayoría no convalida la violación a esos principios, ni justifica el incumplimiento al mandato contenido en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

Agrega que en apoyo a esa argumentación, se deben tomar en cuenta las consideraciones sustentadas por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012 que, en lo conducente, declaró que es inconstitucional incluir en un decreto, textos no contenidos en alguna iniciativa de las que dan origen al mismo, lo que aplica al caso, porque la modificación al artículo 9 de la Constitución Local, contenido en el decreto combatido, no se basó en alguna iniciativa antecedente de éste, lo que provocó que los legisladores presentes no tuvieran un antecedente que les permitiera contar con los elementos necesarios para poder discutir y aprobar una porción normativa que no tenía relación con lo que originalmente fue aprobado en comisiones, lo que evidentemente repercutió en su voto.

II. En la demanda suscrita por el Partido Revolucionario Institucional, se hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se resumen:

Primer concepto de invalidez

El Decreto Número 118 impugnado, por el que se expidió, entre otras, la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contraviene los

artículos 14, 16, 39, 40, 41 y 72, aplicado por analogía, y 116 de la Constitución Federal; 28, 35 y 36, fracción I, de la Constitución del Estado de Tabasco; 9, 25, fracciones I y II, 28, fracciones V y VI, 74, 89, 90, 92, 93, 98, 99, 100, 101, 108, 109, 110, 116 y 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco; y 28, 75, 76, 79, 87, 88, 89, 90, 98 y 99 del Reglamento Interior del Congreso de esa entidad federativa, en virtud de que en el procedimiento legislativo del que derivó, se cometieron diversas violaciones que a continuación se describen:

a) En la sesión de la Comisión Permanente de veintisiete de junio de dos mil catorce, en términos de los artículos 29 y 39, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, 40 y 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, y 38 del Reglamento Interior de ese Congreso, se expidió convocatoria para el segundo periodo extraordinario de sesiones del primer periodo de receso del segundo año de ejercicio de la LXI Legislatura del Congreso Local, la que en su considerando sexto convocó a los diputados que integran esa Legislatura a un segundo periodo extraordinario de sesiones, que se llevaría a cabo el treinta de junio de dos mil catorce, a las diecisiete horas para la lectura, discusión y aprobación en su caso, de un dictamen de decreto por el que se expedirían diversos ordenamientos en materia electoral.

Dicha convocatoria tiene el carácter de decreto y no se publicó en el Periódico Oficial del Estado, como lo ordenan los artículos 28 de la Constitución Local y 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, disposiciones de las que se desprende que las resoluciones que emite el Congreso son fundamentalmente leyes y decretos, y que el gobernador del Estado no puede hacer observaciones al decreto por el que la Comisión Permanente convoque a periodo extraordinario de sesiones; asimismo, se desprende que la resolución que se emite para convocar a un periodo extraordinario tiene el carácter de decreto, en consecuencia, era obligatorio que se publicara en el Periódico Oficial del Estado, para su difusión, de acuerdo con el artículo 6 del Código Civil de la entidad y los diversos 2, 6 y 11 del Reglamento para la Impresión, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado; empero, ni el decreto, ni la convocatoria se publicaron en ese medio de difusión, incluso, de la lectura a la convocatoria no se advierte que la Comisión Permanente haya ordenado su publicación, de ahí que, de origen, el procedimiento legislativo está viciado, porque no se cumplieron los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales y, por lo mismo, el Decreto 118 impugnado, resulta inconstitucional.

b) Otra violación cometida en ese procedimiento se refiere a que la sesión a que se convocó de treinta de junio de dos mil catorce, no se llevó a cabo supuestamente por falta de quórum, consecuentemente, ese periodo

quedó sin efecto y debió declararse desierto o sin materia, sin importar la causa por la que no se desahogó, porque en la convocatoria se dijo claramente que el periodo se efectuaría en esa fecha, sin mencionar que en ésta daría inicio, ni se dejó abierta la posibilidad de que se pudiera realizar más de una sesión o que se concluyera en otra fecha hasta haberse agotado el asunto para el que había sido convocado, pues la convocatoria no lo estableció así y, en razón de ello, la Comisión Permanente de manera colegiada debió convocar de nueva cuenta a otra sesión, según lo dispone el artículo 39, fracción I, de la Constitución del Estado, toda vez que la convocatoria no estableció la posibilidad de efectuar la sesión otro día, ni se dijo que el día treinta de junio sólo daría inicio el periodo extraordinario.

En consecuencia, como en términos del artículo 28 de la Constitución Local, esa resolución, entendiéndose la convocatoria, es un acto análogo a un decreto que incluso debe ser publicada en el Periódico Oficial del Estado, para poder reformarla o adicionarla e incluso cambiar la fecha de la celebración del referido periodo extraordinario de sesiones, se debieron observar los mismos trámites para su formulación, es decir, se requería que la Comisión Permanente, previa presentación y discusión del proyecto de acuerdo respectivo, aprobara de manera colegiada una nueva resolución y que ésta se publicara en el Periódico Oficial del Estado, según el artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Y que ello es así, porque se está ante una situación excepcional y existen reglas distintas a las del periodo ordinario, pues en los extraordinarios el único órgano facultado para convocar a los diputados a sesión es la Comisión Permanente, y lo debe hacer de manera colegiada, de acuerdo con los artículos 39, fracción I, de la Constitución Local y 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. En otras palabras, la Comisión Permanente debió sesionar de nuevo y convocar a otro periodo o por lo menos para modificar la fecha de la celebración de la sesión extraordinaria.

Además, de manera unilateral sin fundamentación y motivación, sin facultades ni competencia para ello, la presidenta de la Comisión Permanente convocó a los treinta y cinco diputados a una nueva sesión para el primero de julio de dos mil catorce, lo que es contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no se respetaron las formalidades del procedimiento legislativo; máxime que, reitera, no habría sido necesario convocar de nuevo a un periodo extraordinario de sesiones si en la convocatoria ya referida se hubiera dejado abierta esa posibilidad, pues así lo dispone el artículo 38 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, o si se hubiera iniciado el treinta de junio el periodo extraordinario convocado y no hubiera concluido por cualquier motivo, pues lo permite el diverso 35 de ese reglamento, empero, como no se hizo así, era necesario que la Comisión Permanente se reuniera de

nuevo y convocara a un diverso periodo extraordinario o, por lo menos, modificara la fecha de celebración de éste, ya que durante los periodos extraordinarios la Comisión Permanente sigue ejerciendo sus atribuciones.

c) Otro vicio deriva de que la presidenta de la Comisión Permanente instruyó al oficial mayor para que girara memorándum a los diputados integrantes de la legislatura, a fin de prevenirles para que acudieran a la sesión de instalación del segundo periodo de sesiones extraordinarias, lo que viola los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, porque eso es contradictorio con la convocatoria expedida el veintisiete de junio de dos mil catorce, pues en ella no se dijo que el periodo extraordinario iniciaría el treinta de junio de ese año; tampoco se dijo que la presidenta de la Comisión Permanente podía cambiar la fecha en que se efectuaría el segundo periodo extraordinario de sesiones, por lo que no era legalmente procedente citar para las diecisiete horas del día primero de julio; además de que el precepto en que se funda tal memorándum no es aplicable, esto es, el 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, de cuyo contenido se advierte que no es aplicable, ya que se refiere a las sesiones que se efectúan en periodos ordinarios y, en el caso, se está ante un periodo extraordinario, por lo que las reglas que rigen para convocar a los diputados son distintas, esto es, sólo convoca la Comisión Permanente y de manera colegiada de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

No obstante, como la sesión de primero de julio de dos mil catorce tampoco se desahogó en esa fecha, la presidenta de la Comisión Permanente de manera infundada e inmotivada, supuestamente instruyó al oficial mayor, prevenir por tercera ocasión a los legisladores para que concurrieran a una sesión a efectuarse a las catorce horas del dos de julio de dos mil catorce, cometiendo de nuevo las violaciones ya referidas.

d) Asimismo, en la sesión de dos de julio de dos mil catorce, la presidenta de la Comisión Permanente declaró el inicio de ésta sin quórum, en virtud de que sólo asistieron tres miembros de la comisión, por lo que no podía iniciar la sesión y, mucho menos, sesionar, porque el artículo 38 de la Constitución Política del Estado exige un quórum de cuatro miembros. Además, para iniciar la sesión se apoyó indebidamente en los artículos 25, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 41 del Reglamento Interior del Congreso Local, preceptos que no la facultan a convocar a sesiones extraordinarias de Pleno, mucho menos de manera unilateral, ni la facultan para iniciar una sesión de la Comisión Permanente sino están presentes por lo menos cuatro de sus integrantes, ya que si bien, tratando de justificar su proceder, ante la ausencia del secretario, designó como tal a un vocal, el

lugar de éste lo debió haber ocupado un suplente, porque así lo dispone el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, para que hubiera por lo menos cuatro miembros de ese órgano, lo que no ocurrió así, violando por este motivo las reglas del procedimiento legislativo y, desde luego, los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal.

Agrega que, conforme al diseño normativo que rige en el Congreso del Estado, el órgano que inicia los trabajos de un periodo extraordinario es la Comisión Permanente, precisamente, para elegir a los integrantes de la mesa directiva que conducirá los trabajos en la sesión o sesiones del periodo extraordinario, según lo disponen los artículos 19, segundo párrafo, y 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, así como el 36 y el 37 del Reglamento Interior del Congreso, y una vez que dicha mesa directiva es electa, los miembros de la Comisión Permanente dejan de ejercer funciones y suben a desempeñar sus atribuciones los integrantes de la mesa directiva electa; por ello, es inconstitucional que la Comisión Permanente haya iniciado los trabajos el dos de julio de dos mil catorce sin contar con el quórum correspondiente.

e) Que otra violación consiste en que el dictamen respectivo no se circuló formalmente por escrito a los legisladores, ni se entregó en la junta previa a los coordinadores el día anterior a la sesión en que se iba a discutir, como lo ordena el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pues, en primer lugar, no hubo junta previa y, en segundo, si bien ese precepto establece que en el caso de los dictámenes que se refieren a asuntos electorales no es necesario cumplir esa formalidad, tal precepto, en la actualidad, es inaplicable e inconstitucional.

f) Otra violación al procedimiento consiste en que al aprobarse el decreto combatido no se observó que los artículos de un dictamen en lo particular, se deben discutir uno por uno, obviamente del menor al mayor, conforme al artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local; empero, si se analizan el acta, audios y videos respectivos de la sesión en la que se aprobó dicho decreto, se advertirá que durante la discusión del dictamen en lo relativo al artículo primero que expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado, las legisladoras Rosalinda López Hernández y Leticia Taracena Gordillo, de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, se reservaron diversos artículos para la discusión en lo particular, no obstante ello, al momento de concederles el uso de la voz el presidente de la mesa directiva permitió que esas legisladoras, que se reservaron e impugnaron artículos, expusieran en un solo acto sus impugnaciones, una después de la otra, por lo que, en consecuencia, los artículos reservados para la discusión en lo particular, no se fueron discutiendo ni aprobando uno después del otro,

como lo exige el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso, en relación con el 89 de su reglamento interior.

g) Que aunado a lo anterior, se cometió otra violación en el procedimiento legislativo al momento de la discusión en lo particular, porque del dictamen original se suprimió la fracción II del artículo 93 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado, que se refería a los porcentajes para registrar candidatos comunes en coaliciones parciales y en coaliciones flexibles; y no sólo esa disposición sufrió cambios durante la discusión, sino también los artículos 128, 219, 238, 240, 241, 274, 288, 290 y 303, propuestas de modificación que, aduce, por lo imprevisto de su elaboración y sumado al hecho de que el dictamen no se circuló legalmente, no dio oportunidad a que los legisladores contaran con elementos necesarios para prepararse, debatir y emitir un voto razonado y consciente de la trascendencia de lo que estaban aprobando, lo que desnaturaliza la razón de ser del procedimiento legislativo, que es la de brindar seguridad jurídica y certeza, de ahí la impugnación que plantea ante la violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como al principio de deliberación parlamentaria a que alude la jurisprudencia P./J. 11/2011, del Tribunal Pleno; máxime que esas violaciones no se subsanan por el hecho de que las propuestas de modificación hayan sido aprobadas por mayoría de votos.

Y que tampoco convalida la violación a esos principios, el hecho de que el artículo 91 del Reglamento Interior del Congreso del Estado disponga que presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y escuchados los fundamentos que desee exponer su autor, se preguntará a la asamblea si se pone o no a discusión, y que en caso negativo se tendrá por desechada, y si es afirmativo se procederá a su discusión, y acto seguido se realizará la votación y la aprobación se hará constar en dicho dictamen, porque ese precepto no puede estar por encima de la Constitución Federal; aunado a que, como ya se expuso, al no haberse circulado en tiempo y forma el dictamen y ante lo espontáneo de las propuestas de modificación, los legisladores no tuvieron tiempo de prepararse ni contaron con los elementos para debatirlas y emitir un voto razonado, por lo que, incluso, ese precepto es violatorio de los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo.

h) Otra violación advertida en el procedimiento, es la cometida por el presidente de la mesa directiva, consistente en no tomar en consideración que el dictamen aprobado por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales el veintisiete de junio de dos mil catorce, incidía en cuatro ordenamientos, esto es, el artículo primero del dictamen correspondió a la Ley Electoral y de

Partidos Políticos del Estado de Tabasco, el artículo segundo a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, el artículo tercero a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y el artículo cuarto a la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco; empero, esa autoridad fue omisa en someter los citados artículos segundo, tercero y cuarto del dictamen, por separado, a discusión y aprobación del Pleno, tanto en lo general como en lo particular, lo que debió hacer porque esos ordenamientos contienen artículos que en específico se debieron de haber puesto a discusión en lo particular, de manera separada, uno después del otro, aunque estuvieran contenidos en un solo dictamen, lo que, insiste, era necesario hacer precisamente para que los diputados tuvieran la oportunidad de pronunciarse a favor o en contra de cada una de las reformas, derogaciones o adiciones y, en su caso, de tener alguna reserva respecto de alguno de ellos, omisión que claramente demuestra una violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y deliberación parlamentaria.

Agrega que el hecho de que supuestamente todos los demás artículos del dictamen que no fueron impugnados se hayan aprobado después en un solo acto, no convalida la omisión citada, pues el dictamen se refiere a cuatro ordenamientos y se presentaron impugnaciones a diversos artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; por tanto, no hay certeza en el sentido de si lo que se sometió a la consideración del Pleno fueron los artículos no impugnados de la ley mencionada, o si en esa votación se incluyeron también los artículos segundo, tercero y cuarto del dictamen, que se refieren a las otras leyes, de donde es clara la violación a los artículos mencionados al inicio del concepto de invalidez.

i) Una violación más, es la relativa a la sanción y promulgación del Decreto 118, ya que, como se observará, la sesión de dos de julio de dos mil catorce inició a las catorce cuarenta y cinco horas y concluyó a las dieciocho treinta, sin embargo, el decreto aparece publicado el mismo dos de julio, por lo que resulta poco creíble que en tan sólo cinco horas y media, se haya cumplido todo el procedimiento previsto en los artículos 28, primer párrafo, y 35 de la Constitución del Estado, que disponen que el decreto respectivo se debe enviar al Ejecutivo para su sanción y promulgación, y sólo si éste no tuviere observaciones, lo promulgará. De donde es claro que esos trámites requieren un procedimiento complejo y tardado, que por los sujetos que intervienen es prácticamente imposible realizar en tan pocas horas, como supuestamente ocurrió; sobre todo porque debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 17 del reglamento interior, el cual prevé que los documentos que requieran ser publicados deberán hacerse llegar a la Dirección de los Talleres Gráficos a más tardar a las doce horas del día anterior al que se realizará la publicación, precepto que tampoco se respetó.

Aclara que no es justificación la supuesta premura para expedir la ley y reformas citadas, pues, incluso, el plazo para hacerlo previsto en el artículo tercero de la Ley General de Partidos Políticos, ya estaba vencido desde el treinta de junio de dos mil catorce.

Segundo concepto de invalidez

El Decreto 118 contraviene los artículos 1o., 9o., 13, 14, 16, 35, 39, 40, 41, bases I, II, III, IV, V y VI, 49, 73, fracción XXIX-U, 115, 116, fracción IV, 117, 118, 124 y 133 de la Constitución Federal, así como el segundo transitorio de su decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 7, 12, párrafo 2, 226 y 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

Que lo anterior es así, porque los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción III, y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, que se refieren a las candidaturas comunes, no tienen sustento ni en la Constitución Federal, ni en las leyes generales referidas, tampoco en la Constitución Política del Estado de Tabasco, en virtud de que en el artículo 9, apartado A, fracción I, de esa Constitución Local, no se contemplan expresamente; además de que no se cumplió a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual prevé que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos; sin embargo, el artículo 9 de la Constitución Local, reformado mediante el Decreto 117, quedó redactado en los siguientes términos:

"Artículo 9. ...

"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, incluyendo, otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos."

Agrega que de la lectura a esa norma se desprende que pese al mandato contenido en la Ley General de Partidos Políticos, el precepto de la Constitución Local, en el que se pretenden apoyar los artículos impugnados de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, no señala de manera expresa como formas de asociación o participación para postular candidatos, las candidaturas comunes, las cuales tampoco están previstas en la Constitución Federal, ni en la Ley General de Partidos Políticos, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como sí lo están, por ejemplo, los frentes, las coaliciones y las fusiones, lo que también viola el artículo 1, párrafo 3, de este último ordenamiento, que prevé que las Constituciones y leyes secundarias de las entidades federativas deben ajustarse a las disposiciones de esa ley, la que, además, en su artículo 12 remite a la Ley General de Partidos Políticos.

Incluso, por la forma en que se redactó el artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Local, se promovió la acción de inconstitucionalidad 36/2014; y si bien en materia electoral existen aspectos que, al no estar regulados expresamente en la Constitución Federal, pueden ser regulados por los Congresos de los Estados, también lo es que en el caso no aplica esa regla, en virtud de que el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, es claro en señalar que será en las Constituciones de los Estados donde se deben establecer las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, lo que, insiste, se incumplió en la reforma citada, pues el artículo 9 referido no se ajusta a lo que establece el segundo transitorio de la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce, ni a lo que señala la ley general indicada, por tanto, si se incluyó la figura de las candidaturas comunes en la ley combatida, sin base constitucional, es evidente la inconstitucionalidad de los preceptos relativos a dichas candidaturas, por la violación a los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica y supremacía constitucional.

Y que no es óbice a lo anterior, que la orden de que esas formas de participación se deba establecer en las Constituciones Locales, se establezca en una ley general y no en la Constitución General de la República, pues no por ello deja de ser obligatorio lo ordenado por el legislador federal, y tampoco implica declarar improcedente el concepto de invalidez, so pretexto de que no se está violando una disposición constitucional, sino la prevista en una ley general, ello porque la Suprema Corte ha establecido que en la acción de inconstitucionalidad es procedente plantear violaciones indirectas a la Constitución Federal.

Tercer concepto de invalidez

a) Que los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción III, y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, que se refieren a las candidaturas comunes, resultan contrarios a los principios de equidad, igualdad, certeza, legalidad, transparencia y seguridad jurídica, en virtud de que generan inequidad respecto a las candidaturas independientes que, con base en el mandato constitucional y en el derecho fundamental de votar y ser votado se incluyeron recientemente en el marco jurídico electoral del país, así como en la Constitución del Estado de Tabasco y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; y que la inequidad de la que se duele se advierte porque será prácticamente imposible a los candidatos independientes competir con un candidato registrado de manera común por varios partidos políticos, ya que si bien, en el artículo 93, párrafo 1, fracción VI, de la ley combatida, se prevé que los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca, como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, no menos cierto es que esa mínima regulación no prohíbe que al mismo tiempo dos o más partidos políticos que hayan registrado de manera común a un candidato, a una fórmula o a una planilla, estén realizando campañas al mismo tiempo a favor del candidato que registraron de manera común, aunque éste no esté presente; de ahí la violación al principio de equidad y certeza.

Además, el candidato independiente, a diferencia del candidato común, sólo podrá hacer campaña en un solo lugar, pues no puede estar en distintos sitios, ni cuenta con la estructura de un partido político; en cambio, un candidato común a través de los distintos partidos que lo apoyen podrá tener presencia en varios lugares a la vez, lo que implica que la imagen, propaganda y propuestas de un candidato común llegarán a más votantes, pues incluso el artículo 94, párrafo 2, de la ley combatida prevé que la propaganda de los partidos que hayan registrado candidaturas comunes deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulan bajo esa forma de asociación, por tanto, un candidato común será más conocido y tendrá más oportunidades de obtener votos a su favor, porque incluso su nombre aparecerá en las boletas electorales tantas veces como partidos políticos lo hayan registrado; mientras que el candidato independiente sólo aparecerá una vez y hasta el final de la boleta, como lo dispone el artículo 330, párrafo 2, de la ley impugnada.

b) Que se violan los principios de certeza, igualdad y equidad, porque tratándose de candidaturas comunes la ley no establece ninguna limitante en lo que respecta al acceso a radio y televisión, salvo las que corresponden a los partidos políticos en general; sin embargo, para los candidatos independientes el artículo 324 de la ley combatida dispone que el conjunto de candidatos independientes según el tipo de elección, accederán a la radio y televisión como si se tratara de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que ese distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en la Constitución, además de que sólo tendrán acceso a radio y televisión en campaña electoral. En cambio, los candidatos comunes tendrán oportunidad de que los partidos que los hayan postulado difundan sus mensajes y programas a través del espacio de cada uno de los partidos que haya decidido postularlo, los que sumados harán un número considerable. Además de que los candidatos independientes no tienen derecho ni siquiera a que se difundan sus mensajes como un partido político, sino que el tiempo que corresponde a un partido de nueva creación deberán dividirlo entre el número total de candidatos independientes y el resultado será el tiempo que pueden emplear para su difusión.

c) Similar problema ocurre con el financiamiento, ya que de la lectura a los artículos 312, 313, 319 y 320 de la ley impugnada, se desprende que los candidatos independientes recibirán como financiamiento público el equivalente a lo que le correspondería a un partido político de nueva creación, y esa cantidad se divide entre las candidaturas correspondientes, y a su vez lo que le corresponde a esa candidatura se subdivide entre todos los candidatos ciudadanos que participen en la elección de que se trate, por lo que es realmente mínima la cantidad que recibirán como financiamiento público. A diferencia de lo que ocurre con los candidatos comunes, quienes a parte de todos los beneficios ya citados, tendrán derecho al financiamiento que corresponde a cada partido por cada elección y sólo deben cuidar que los gastos de campaña no excedan el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, tal como lo establece el artículo 93, párrafo 1, fracción VI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; por ello, es evidente la falta de igualdad, equidad y certeza que originan los preceptos referidos, máxime que en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, las normas relativas a derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

d) De acuerdo con el artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, los partidos de nuevo registro nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido

político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro. En cambio, de acuerdo con los artículos 92, 93 y 94 de esa ley, a las candidaturas comunes no se les fija esa limitante, de ahí que se viola el principio de certeza, pues no se puede determinar desde ahora y con exactitud si los partidos políticos de nueva creación podrán registrar candidaturas comunes con otros partidos políticos en las elecciones a celebrarse en el Estado de Tabasco.

Asimismo, en el artículo 87 de la ley combatida, se ordena que los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles bajo una misma plataforma electoral, sin embargo, para las candidaturas comunes no hay límites, según se advierte de los artículos 92, 93 y 94 de esa ley, y tampoco es necesario que sigan una misma plataforma electoral, lo que provoca una falta de equidad entre esas figuras, en virtud de que no hay ninguna justificación razonable para no establecer limitantes a las candidaturas comunes, pues incluso la que se había previsto en el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso del Estado de Tabasco, en el artículo 93, fracción II, fue suprimida en el Pleno.

Por otra parte, el artículo 86, párrafo 1, fracción VII, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco prevé que los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local, sin embargo, de los artículos 92, 93 y 94 de ese ordenamiento, se advierte que en las candidaturas comunes no existen limitantes al respecto, lo que implica que un partido político pueda ir en candidatura común en varias elecciones y con distintos partidos políticos a la vez, según su propia conveniencia, lo que desde luego demuestra violación a los principios de certeza, igualdad y equidad que rigen en la materia electoral.

e) Otro problema de inequidad para las coaliciones se encuentra en el artículo 88, párrafo 1, fracciones I, II y III, de la ley cuestionada, que fija los requisitos para el registro de la coalición, que prevé, por ejemplo, que ésta haya sido aprobada por el órgano de dirección estatal o nacional que establezcan los estatutos de los partidos políticos coaligados y que los órganos respectivos hayan aprobado expresamente la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno de la coalición; en cambio, para las candidaturas comunes el artículo 94, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, lo único que exige es que antes de que concluya el plazo para el registro oficial de candidatos deberán presentar ante el consejo las resoluciones de los órganos o instancias partidistas facultados para autorizar la candidatura común, sin exigir nada respecto de la plataforma electoral o el programa de trabajo, como sí lo exigen para las coaliciones.

Y que similar problema se desprende del artículo 90, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral combatida, tratándose de candidatos a gobernador del Estado, ya que la disposición exige que al convenio de coalición se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a ese cargo, sin embargo, para las candidaturas comunes no se prevé ninguno de esos requisitos, de acuerdo con los artículos 92, 93 y 94 de la ley combatida.

Agrega que bajo esa lógica, los preceptos que prevén candidaturas comunes transgreden también el artículo 236 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral de sus candidatos y que ésta deberá presentar para su registro ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Y que lo anterior es así, porque a pesar de que hipotéticamente los partidos políticos registran sus plataformas, no registran una plataforma específica para las candidaturas comunes, lo que ocasiona falta de certeza, al no saber qué plataforma es la que va a sostener el candidato común en la campaña política.

f) Y que las circunstancias de inequidad y desigualdad se actualiza nuevamente, porque el artículo 90, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco prevé que en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos, según el tipo de coalición, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado por distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido, así como deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas y las formas de reportarlo. En cambio, para las candidaturas comunes el artículo 94, párrafo 1, fracción IV, de la ley combatida, sólo exige presentar un convenio en el que se indiquen las aportaciones de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común para gastos de la campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña que para ello determine la autoridad electoral. De donde se aprecia que no se limitan las aportaciones que cada partido realizará para gastos de campaña, como se exige para las coaliciones, sino que se deja abierto.

g) En el artículo 90, párrafos 3 y 4, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, se establece que a las coaliciones les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos de la ley general y que, en todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa cualidad y el partido responsable del mensaje. En cambio, para las candidaturas comunes, los artículos 92, 93 y 94 no prevén regla alguna, lo que implica falta de certeza y equidad.

h) Por lo que hace al artículo 91, párrafo 1, de la ley cuestionada prevé que el convenio de coalición, según sea el caso, se presentará para su registro ante el presidente del Consejo Estatal acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. A diferencia del tratamiento que se da a las candidaturas comunes, ya que del artículo 94, párrafo 1, fracciones II, III y IV, de la ley combatida, no se desprende que se exija una fecha similar para presentar los convenios, sólo se indica la fracción II, que antes de que concluya el plazo para el registro oficial de candidatos se deberá presentar ante el consejo las resoluciones de los órganos o instancias partidistas estatutariamente facultados para autorizar la candidatura común.

i) Que el artículo 53, párrafo 1, fracción V, de la ley combatida contradice los artículos 1o., 41, 115 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, párrafo 3, y 226 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 1, 3, 23, párrafo 1, inciso b), y 44 de la Ley General de Partidos Políticos, porque prevé que son derechos de los partidos políticos, entre otros, organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos por sí mismos, en coaliciones, o en común con otros partidos, a las elecciones locales, lo que riñe con la equidad que rige en la materia, "al establecer la posibilidad de que los partidos políticos realicen procesos internos para postular candidatos en común con otros partidos políticos", esto es, si bien los partidos políticos pueden elegir dentro de sus procesos internos a sus candidatos, no menos cierto es, que resulta un exceso y no es razonable, ni constitucionalmente válido, que en los procesos internos de un partido intervenga otro apoyando a un aspirante o precandidato sólo para que gane y después pueda ser postulado candidato común, porque deja en desventaja al resto de aspirantes o precandidatos que compitan ese cargo.

j) Argumenta que la inclusión de las candidaturas comunes en los términos indicados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contradice los artículos 1 y 23 de la Ley General de Partidos Políticos, porque la ley combatida incluye la figura de las candidaturas comunes, la cual no está prevista en la Constitución Federal, ni en la Constitución del Estado, empero, las autoridades demandadas incluyeron esa figura en la ley cuestionada, pese al mandato contenido en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y a lo dispuesto en los diversos 1, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, lo que claramente implica inobservar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que exigen que en las disposiciones de todo ordenamiento se deben emplear términos concretos, precisos y acotados a fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar disposiciones excesivas; por ello,

aduce, en el caso debe estarse a las bases generales contenidas en la Constitución Federal y en las leyes generales referidas, máxime que la Suprema Corte ha sostenido que la libertad de regulación de la que gozan las Legislaturas Estatales está sujeta a la limitante de que dicha regulación no resulte arbitraria, innecesaria, desproporcionada o incumpla con criterios de razonabilidad, de ahí que el legislador del Estado de Tabasco no podía regular en la ley combatida las candidaturas comunes, sin tomar en cuenta los ordenamientos indicados, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

k) Que los preceptos combatidos relativos a las candidaturas comunes, transgreden los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos; porque si bien este último prevé la posibilidad de que las entidades federativas puedan prever en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, no menos cierto es que la figura de las candidaturas comunes no puede considerarse una forma de participación o asociación de un partido político, ya que un candidato común no se encuentra representado en una forma de asociación o participación de ningún partido, sino, en todo caso, es una participación de carácter individual, que a la postre se compartirá con dos o más partidos políticos, sin pasar por el tamiz y regulación que para otras formas de participación existe, tales como la coalición, el frente o la fusión.

Agrega que la disposición referida de la ley general no puede interpretarse de manera aislada o sesgada, esto es, únicamente regula supuestos de participación de partidos políticos o de asociación de éstos, mas no puede entenderse de manera amplia que dicho precepto habilita posibilidades híbridas, como las candidaturas comunes. Además de que la Suprema Corte ha resuelto que la expulsión de las candidaturas comunes de las Constituciones y leyes secundarias no es violatoria de la libertad de asociación o de otros derechos, incluso, ha emitido precedentes que dejan entrever la inconstitucionalidad de éstas, como lo es lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 60/2009 y 61/2009.

Cuarto concepto de invalidez

En este concepto de invalidez, el partido político describe diversas inconsistencias de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, que violan la Constitución Federal en los preceptos ya destacados, así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, por lo siguiente:

a) El artículo 91, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco alude a un Consejo General del Instituto Estatal Electoral, lo que es incorrecto, porque debió referirse a un Consejo Estatal, pues en el Estado de Tabasco no existe un Consejo General del Instituto Estatal Electoral, de ahí que esa disposición viole los principios de seguridad jurídica, objetividad y certeza previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

b) Que el artículo 44, párrafo 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco viola los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, ya que establece que para obtener su registro como partido político local, la organización interesada en el mes de enero del año anterior al de la elección siguiente, presentará para tal efecto su solicitud ante la secretaría del Consejo Estatal, lo que en su opinión es indebido, porque no establece a qué elección se refiere, por lo que deja abierta la posibilidad de que la organización interesada pueda presentar su solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de una elección intermedia en la que se elijan diputados y presidentes municipales; agrega que lo incorrecto de la norma se corrobora, porque el artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos, en su párrafo 1, regula ese supuesto especificando que ello deberá hacerse en el mes de enero del año siguiente al de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local, lo que, insiste, no se cumple con la legislación impugnada que propicia que dicho registro pueda hacerse después de cualquier elección y que no sea posterior a la misma, sino con anterioridad; lo que refleja, además, que no existe homogeneidad entre la ley general y la ley local.

c) Por último, indica que el párrafo 2 del artículo 209 de la ley cuestionada viola los principios de igualdad y equidad, ya que deja sin oportunidad a los candidatos independientes a presidentes municipales y regidores para que nombren representantes generales en el Municipio en que participen, transgrediendo el artículo 116, fracción IV, constitucional, esto es, la norma debió establecer que los partidos políticos y los candidatos ciudadanos "a gobernador y diputados locales" tendrán derecho a designar en cada uno de los distritos electorales uninominales locales un representante general, y que los candidatos independientes a presidente municipal y regidores tendrán derecho a designar a sus representantes generales en el Municipio donde participen, separando la designación de representantes respecto de gobernador y diputados, frente a los representantes a presidente municipal y regidores, ello porque la geografía electoral es distinta a la de los distritos, y al no haberse tomado en cuenta lo anterior, es claro que tal disposición es inconstitucional.

III. En la demanda suscrita por el Partido Acción Nacional, se hicieron valer los argumentos que a continuación se sintetizan:

Primer concepto de invalidez

El artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco viola los principios universales del sufragio, porque establece que para el cómputo distrital de la votación para gobernador se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más **partidos coaligados o candidaturas comunes**, y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, y que la suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición o **que hayan postulado candidaturas comunes**, así como que de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación, lo que viola los artículos 35, 36 y 41 de la Constitución Federal, porque el voto debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, empero, la norma combatida permite la transferencia o distribución de votos entre partidos coaligados, lo que es inconstitucional, ya que los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido político en particular, sino por un proyecto político común, por lo que si se prevén mecanismos de transferencia de un determinado porcentaje de votos ello indudablemente vulnera la voluntad expresa del elector.

Que de acuerdo con los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, y 12, numeral 2, y 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, existe una constante en la normatividad de prohibir la "partición" o "transferencia de votos", esto es, a nivel federal el legislador prohibió la transferencia o distribución de votos, lo que claramente se advierte de la lectura a esas disposiciones, las que en una o en otra variable, finalmente prohíben dicha transferencia y solamente una lo permite, lo que evidencia la inconstitucionalidad del artículo combatido, que es contrario a la mayoría de la normatividad federal que regula el cómputo de votos y que no permite su transferencia; por tanto, el artículo combatido contradice el espíritu de la reforma político electoral, así como lo dispuesto en los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Reitera que el derecho a votar implica que emitido el voto a favor de un partido político o coalición, no puede sumarse o contabilizarse a otro distinto, de donde deriva el principio que prescribe que el voto no puede ser objeto de transferencia, pues el efecto del sufragio debe ser tal que solamente cuente para la opción que el elector de manera expresa consignó en su boleta, no así

para una diversa, lo que explica lo dispuesto en los preceptos referidos de las leyes generales invocadas; de ahí la inconstitucionalidad del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; máxime que la llamada "transferencia de votos" ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 6/2008 y 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

Segundo concepto de invalidez

El artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, que permite una "partición" o "distribución" de votos es inconstitucional, porque contradice los principios generales de la democracia, ya que a través de esa norma se pretende realizar un fraude a la ley, pues generará una falsa representatividad mediante la transferencia de votos al permitir fraccionar el sufragio entre los partidos coaligados, lo que propiciará su sobrerrepresentación, afectando a los partidos políticos que no compitan en una coalición, quienes quedarían subrepresentados, lo que sustenta invocando un criterio sobre la cláusula de gobernabilidad, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Y que otra de las razones que evidencia el fraude a la ley se advertirá si se toma en cuenta que una de sus finalidades de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce en materia político-electoral, fue que la integración de los Congresos reflejara la voluntad del electorado, motivo por el cual, se elevó el porcentaje de votación necesario al tres por ciento, no sólo para que los partidos políticos mantengan el registro, sino también para que ese sea el mínimo que se requiera para que a éstos se les pueda asignar una curul por el principio de representación proporcional; de ahí la inconstitucionalidad de la disposición combatida, porque los partidos coaligados no cuentan, entre sus objetivos, con el de conformar una unidad de gobierno después de los resultados de la elección, ya que incluso cabe la posibilidad de que la coalición se integre con partidos políticos de ideología distinta, sin existir una garantía de que conformarán un gobierno homogéneo. Por ello, es contradictorio considerarlos una unidad para la postulación de candidatos, pero entes diferentes para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, mismo que sólo produciría una conformación artificial del Congreso de la entidad, repartiendo o pulverizando las curules entre los partidos coaligados que a través de esta modalidad de transferencia de votos, quedarían sobrerrepresentados y, por ende, los partidos que no contendieron en coalición se verían forzosamente subrepresentados.

Tercer concepto de invalidez

Que el artículo combatido viola el principio de certeza que rige en la materia electoral, en lo que se refiere a la voluntad del elector, ya que éste emite su voto por el candidato postulado por la coalición y no para que ese voto pueda ser distribuido o fraccionado entre los partidos políticos coaligados, es decir, si lo único manifestado con claridad por el elector es su preferencia por el candidato de la coalición, no se debe considerar ese voto para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tal como lo establece la Ley General de Partidos Políticos. Y que debe expulsarse del ordenamiento jurídico la disposición cuestionada, considerando que, en caso de que el elector señale en su boleta dos o más opciones partidistas que formen parte de una coalición, lo único manifestado con claridad por el ciudadano es su preferencia por el candidato de la coalición, y se considere su voto como nulo para el supuesto del cómputo de votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en términos de lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos.

Agrega que el artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es inconstitucional, en virtud de que contempla una contradicción en sí mismo, es decir, es contradictorio presumir por ministerio de ley que el ciudadano que emita su voto en favor de dos o más partidos políticos coaligados, su intención sea la de distribuirlo igualitariamente para efectos de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, cuando existen criterios judiciales que indican que en el caso de las coaliciones, la principal razón de aglutinamiento es la postulación de un mismo candidato para acceder al poder, sin una necesaria vinculación en los principios ideológicos de los partidos coaligados, porque las coaliciones no cuentan entre sus objetivos, el de conformar una unidad de gobierno después de los resultados de la elección, pues incluso cabe la posibilidad de que se integre con partidos que obedezcan a principios y postulados ideológicos diferentes.

Aduce que lo anterior refuerza la inconstitucionalidad del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, porque establece el mismo supuesto jurídico que la legislación federal indicada, ya que es contradictorio establecer por ministerio de ley, que si un ciudadano al momento de emitir su voto por dos o más partidos políticos en coalición que su voluntad es la de distribuir igualitariamente el voto, de ahí que lo correcto sea considerar como nulo el sufragio para efectos de la representación proporcional y sólo considerarlo válido para efectos de atribuirlo al candidato de la coalición.

Cuarto concepto de invalidez

Finalmente, argumenta que la norma cuestionada provoca un abuso del derecho y un fraude a la ley, al permitir la "partición" o "distribución" de votos, ya que con ello avala una forma artificial de participación en la postulación de candidatos de los partidos políticos que integran una coalición; además de que provoca una sobrerrepresentación en la integración del Congreso Local, por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, y concluir que debe prevalecer lo previsto en el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

TERCERO.—Registro y admisión. Por acuerdo de veintidós de julio de dos mil catorce, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 36/2014 y admitirla a trámite; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, para que rindieran sus respectivos informes; y al procurador general de la República para que antes del cierre de la instrucción formule el pedimento respectivo. Asimismo, requirió al Congreso del Estado de Tabasco para que, al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los antecedentes del decreto legislativo impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los Diarios de Debates.

De igual forma, requirió al consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, para que informara a esta Suprema Corte la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad federativa; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión de esa Sala en relación con el presente asunto.

CUARTO.—Auto que tiene por rendido el informe del consejero presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Mediante acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por rendido el informe del consejero presidente del Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, quien informó que el próximo proceso electoral ordinario, correspondiente a las elecciones de diputados al Congreso del Estado y regidores de los Ayuntamientos, iniciará en la primera semana de octubre de dos mil catorce.

QUINTO.—Acuerdo que tiene por rendido los informes requeridos a las autoridades demandadas y por presentada la opinión del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por acuerdo de treinta de julio de dos mil catorce, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tabasco, así como exhibidas las documentales que acompañó este último; asimismo, tuvo por rendida la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEXTO.—Turno. Mediante auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que el expediente se turnara al Ministro Alberto Pérez Dayán, de conformidad con la certificación de turno de la misma fecha.

SÉPTIMO.—Acumulación. Por acuerdos de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó la acumulación de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Acción Nacional, registradas con los números 87/2014 y 89/2014, respectivamente, a la diversa 36/2014, en razón de la identidad en la impugnación de la legislación electoral del Estado de Tabasco; así como ordenó turnarlas al Ministro Alberto Pérez Dayán, de conformidad con la certificación de turno de la misma fecha.

OCTAVO.—Admisión de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas. Por acuerdo de seis de agosto de dos mil catorce el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 87/2014 y 89/2014, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, respectivamente; asimismo, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, para que rindieran sus informes; así como al procurador general de la República para que antes del cierre de la instrucción formule el pedimento correspondiente. También requirió al presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que enviara copia certificada de los estatutos de los partidos políticos referidos, y certificación de sus registros vigentes, precisando quiénes son los actuales integrantes del comité ejecutivo nacional de cada uno de ellos; y dado que el Partido Acción Nacional exhibió una certificación de doce de diciembre de dos mil trece, que acredita como presidente del citado comité, a Gustavo Enrique Madero Muñoz, debía indicar si éste tenía o no, el cargo de presidente del referido comité ejecutivo nacional, a la fecha de presentación de la demanda. Finalmente, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión de esa Sala en relación con el presente asunto.

NOVENO.—Acuerdo que tiene por presentado el oficio del Instituto Nacional Electoral. Por acuerdo de quince de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio y anexos del secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con el que se desahogó el requerimiento formulado y tuvo por presentadas las copias certificadas de los estatutos vigentes de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, así como las certificaciones de sus registros vigentes y de sus dirigentes. Asimismo, ordenó dar vista al Partido Acción Nacional con lo informado por la autoridad referida, para que antes del cierre de instrucción del expediente, manifestara lo que a su derecho convenga respecto de la personalidad del promovente Gustavo Enrique Madero Muñoz.

DÉCIMO.—Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades demandadas. Mediante proveído de veinticinco de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas y como exhibidas las documentales que acompañó el Congreso del Estado de Tabasco. Asimismo, tuvo por rendidas sendas opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Y por agregado el oficio del secretario del consejo general del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual informó que ha concluido el análisis sobre el cumplimiento al procedimiento estatutario relativo, por el cual resultó procedente el registro administrativo de Gustavo Enrique Madero Muñoz, como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

DÉCIMO PRIMERO.—Informes de las autoridades demandadas y opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los documentos consistentes en los informes de las autoridades demandadas, y las opiniones emitidas por el tribunal referido, se encuentran agregados al expediente en las siguientes fojas: a) Informes del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, fojas ciento once a ciento cuarenta y cinco del tomo I, y mil ochocientos setenta y cuatro a mil novecientos diecisiete del tomo II; b) Informes del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, fojas ciento cincuenta y cuatro a doscientos cuarenta del tomo I, y mil novecientos dieciocho a dos mil setenta y seis del tomo II; y, c) Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fojas ciento cuarenta y siete a ciento cincuenta y tres del tomo I, y fojas dos mil ochenta y cuatro a dos mil ciento diez del tomo II.

DÉCIMO SEGUNDO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. El procurador general de la República no formuló pedimento.

DÉCIMO TERCERO.—**Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de un precepto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y de diversos artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del mismo Estado, con la Constitución General de la República.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de las demandas.** Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si las acciones de inconstitucionalidad acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial.

"Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto 117, por el que se reformó el artículo 9, párrafo tercero, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Sobe-

rano de Tabasco, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiuno de junio de dos mil catorce, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veintidós de junio y venció el veintiuno de julio de dos mil catorce.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, se presentó el veintiuno de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja cincuenta y cinco vuelta del tomo I del expediente en que se actúa; por lo que la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

En relación con el Decreto 118, por el que se expidió la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el dos de julio de dos mil catorce, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el tres de julio y venció el primero de agosto de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

Los escritos relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, se presentaron el primero de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de las fojas mil doscientos treinta y nueve vuelta y mil trescientos noventa y nueve vuelta, respectivamente, del tomo II del expediente en que se actúa; por lo que las demandas se promovieron en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

TERCERO.—Legitimación de los promoventes. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes:

Los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer y último párrafos, de su ley reglamentaria, son del tenor siguiente:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (sic)

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de los señalados en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

Los artículos transcritos disponen que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo

estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren, es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- a) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal;
- b) Que dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente; y,
- c) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

Ahora bien, en relación con la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 36/2014, la demanda fue suscrita por Carlos Mario de la Cruz Alejandro, Esther Alicia Dagdug Lutzow, Erubiel Lorenzo Alonso Que, María Elena Silván Arellano, José del Pilar Córdova Hernández, Liliana Ivette Madrigal Méndez, Luis Rodrigo Marín Figueroa, Mirella Zapata Hernández, José del Carmen Herrera Sánchez, Mileidy Aracely Quevedo Custodio, Jovita Segovia Vázquez y Rogers Arias García, diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, lo que acreditan con copia certificada del acta de reunión de la junta preparatoria de veintisiete de diciembre de dos mil doce, de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, de la que se advierte que en esa reunión, quienes suscriben la demanda, tomaron protesta como diputados integrantes de esa Legislatura; asimismo, adjuntaron copia certificada del acta de primero de enero de dos mil trece, de la que se desprende que se declaró iniciado el ejercicio constitucional de dicha Legislatura, y en la que se incluyen los nombres de los diputados promoventes de la acción.

Documentales que se adjuntan a la demanda de acción de inconstitucionalidad a fojas setenta y seis a ochenta y tres del tomo I del expediente en que se actúa, y con la cual se confirma la presunción legal de que quienes comparecieron a juicio cuentan con la capacidad para hacerlo, atento a lo establecido por el artículo 11, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; máxime que constituye un hecho notorio que los disconformes son integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco.¹

¹ Consultable en la página <http://www.congresotabasco.gob.mx/legislatura/diputados>.

Por cuanto al segundo presupuesto, el artículo 12, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco establece:

"Artículo 12. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso integrado por una Cámara de Diputados.

"El Congreso se compone por 35 representantes populares del Estado de Tabasco, de los cuales 21 diputados son electos por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional, cada tres años que constituirán, en cada caso, la Legislatura correspondiente; las elecciones serán directas y se apegarán a lo que dispone la ley."

Del citado precepto se colige que el Congreso Local se integra por un total de treinta y cinco diputados, siendo entonces que los doce diputados que firmaron la demanda, equivalen al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo; por lo anterior, es de concluirse que los diputados promoventes cumplen con el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.

Lo anterior, sin que sea óbice el hecho de que el diputado Patricio Bosch Hernández, no haya suscrito la demanda de acción de inconstitucionalidad, no obstante que su nombre aparece en la parte final del escrito correspondiente, habida cuenta que, según se pudo observar, aun sin contemplar al referido funcionario los promoventes de cualquier manera cubren el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.

Respecto del tercer presupuesto, debe precisarse que la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra del Decreto 117, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiuno de junio de dos mil catorce, por medio del cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, combatiendo, concretamente, el artículo 9, apartado A, fracción I, de ese ordenamiento.

Por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas registradas con los números 87/2014 y 89/2014, debe decirse que, de conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local, según sea el caso);

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad 87/2014, fue promovida por el Partido Revolucionario Institucional, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, que corre agregada a foja mil ochocientos sesenta y nueve del tomo II del expediente en que se actúa.

Asimismo, la demanda fue suscrita por César Octavio Camacho Quiroz, en su calidad de presidente sustituto del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, quien acreditó ese carácter con la certificación de fecha trece de agosto de dos mil catorce, expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, relativa a la integración de ese comité, la cual corre agregada a foja mil ochocientos setenta del tomo II del expediente en que se actúa.

Por otra parte, del artículo 86, fracción XVI, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, se desprende que el presidente del comité ejecutivo nacional cuenta con facultades para promover las acciones de inconstitucionalidad, en términos del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, dicho numeral señala lo siguiente:

"Artículo 86. El presidente del comité ejecutivo nacional tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XVI. Ocurrir en representación del partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución."

En consecuencia, debe decirse que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que la norma impugnada es de naturaleza electoral.

Cabe destacar que de fojas mil ochocientos dieciocho a mil ochocientos sesenta y ocho del tomo II del expediente en que se actúa, se encuentra agregada copia certificada de los estatutos que rigen al partido político actor.

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad 89/2014, fue promovida por el Partido Acción Nacional, instituto que se encuentra registrado como partido político nacional, según certificación expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, que corre agregada a foja mil ochocientos dieciséis del tomo II del expediente en que se actúa.

Asimismo, la demanda fue suscrita por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su calidad de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, quien acreditó ese carácter con la certificación de fecha trece de agosto de dos mil catorce, expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, relativa a la integración de ese comité, la cual corre agregada a foja mil ochocientos diecisiete del tomo II del expediente en que se actúa.

Cabe aclarar que, por acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio del secretario del Consejo General de ese instituto, mediante el cual informó que había concluido el análisis sobre el cumplimiento al procedimiento estatutario relativo, por el cual resultó procedente el registro administrativo de Gustavo Enrique Madero Muñoz, como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

Por otra parte, de los artículos 43, párrafo 1, inciso a), y 47, párrafo 1, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, se desprende que el presidente del comité ejecutivo nacional tendrá la atribución de representar legalmente al partido político. Dichos preceptos, son del tenor siguiente:

"Artículo 43.

"1. Son facultades y deberes del comité ejecutivo nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacio-

nal, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

"Artículo 47.

"1. La o el presidente del comité ejecutivo nacional, lo será también de la asamblea nacional, del consejo nacional y la comisión permanente nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos estatutos. Cuando el presidente nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

En consecuencia, debe decirse que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que la norma impugnada es de naturaleza electoral.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

Cabe destacar que a fojas mil setecientos ochenta y cuatro a mil ochocientos trece del tomo II del expediente en que se actúa, se encuentra agregada copia certificada de los estatutos que rigen al partido político actor.

CUARTO.—Improcedencia. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se procede al análisis de las causales de improcedencia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima actualizadas de oficio, según se razonará a continuación:

En ese sentido, este Alto Tribunal considera que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en

relación con los diversos 59 y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la acción de inconstitucionalidad se promovió fuera del plazo establecido en la ley, únicamente por lo que ve al artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, cuya constitucionalidad combate el Partido Acción Nacional.

Los artículos 19, fracción VII, 59 y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son del tenor siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

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

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Esas disposiciones prevén que la controversia constitucional es improcedente cuando la demanda se presenta fuera de los plazos previstos en el artículo 21; así como que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II; y que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

Ahora bien, de la demanda promovida por el Partido Acción Nacional, se advierte del capítulo "Norma cuya invalidez se reclama", que reclama el artículo

261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; sin embargo, de la lectura integral al escrito correspondiente se aprecia que en el tercer concepto de invalidez el partido político plantea argumentos tendientes a controvertir la constitucionalidad del artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover acción de inconstitucionalidad en su contra, inició el veinticuatro de mayo y venció el veintidós de junio de dos mil catorce.

El escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, se presentó el primero de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja mil trescientos noventa y nueve vuelta del tomo II del expediente en que se actúa; por tanto, la demanda se promovió en forma extemporánea respecto de esa impugnación, es decir, por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley de la materia.

En consecuencia, como la demanda promovida por el Partido Acción Nacional, en la cual combate la inconstitucionalidad del artículo 311, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se presentó de forma extemporánea, lo que procede es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II, 59 y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, este Tribunal Pleno determina que ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de la constitucionalidad de los artículos 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y 91 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en virtud de que no se trata de disposiciones de carácter electoral.

En efecto, de la lectura al artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, transcrito ya en esta ejecutoria, se desprende que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán promover la acción de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley electoral, ya sea federal o local.

En relación con lo anterior, este Tribunal Pleno ha formulado diversas interpretaciones de lo que debe entenderse por "leyes electorales", según se desprende de las jurisprudencias que a continuación se transcriben:

"NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ..." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada P. XVI/2005, Tomo XXI, mayo de 2005, página 905, registro digital 178415) En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.—En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia P/J. 25/99, Tomo IX, abril de 1999, página 255, número de registro digital 194155)

De la lectura a los anteriores criterios se desprende que este Tribunal Pleno ha venido identificando elementos esenciales para determinar lo que es el carácter electoral de las leyes impugnables a través de la acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral. Con base en ello, ha distinguido entre cuestiones relacionadas directamente

con los procesos electorales, de aquellas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos. Dentro de las primeras ha establecido las siguientes:

1. Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

2. Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

Y como cuestiones relacionadas indirectamente, ha enunciado:

1. Las reglas sobre distritación y redistribución.

2. Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales.

3. Las reglas sobre la organización de las elecciones.

4. Las reglas sobre el financiamiento público.

5. Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos.

6. Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.

7. Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

Ahora bien, como se apuntó, el Partido Revolucionario Institucional pretende impugnar la constitucionalidad de los artículos 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y 91 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, lo cual se desprende del primer concepto de invalidez de su escrito de acción de inconstitucionalidad, en el cual, básicamente, combate el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Número 118, impugnado; los referidos artículos establecen lo siguiente:

"Artículo 91. No podrá ser puesto a debate ningún proyecto de ley o decreto, sin que previamente se hayan puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios, el día anterior de la sesión de su discusión, en la junta previa, las copias que contengan el dictamen correspondiente, salvo los que se refieren a asuntos electorales y los relativos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales."

"Artículo 91. Presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos (sic) que desee exponer su autor, se preguntará a la asamblea si se pone o no a discusión, en caso negativo se tendrá por desechada, pero si es afirmativo se procederá a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido; acto seguido se llevará a cabo la votación y lo aprobado se hará constar en dicho dictamen."

De los preceptos antes reproducidos se advierte claramente que se trata de normas que regulan aspectos del proceso de creación de la normativa local; así, en el primero se prevé que los dictámenes de una ley o decreto previamente a su discusión deberán darse a conocer a través de los coordinadores parlamentarios, salvo los que se refieren a asuntos electorales; por su parte, el segundo dispositivo contempla la posibilidad de que el dictamen sujeto a debate sea modificado ante la asamblea respectiva. Por tanto, los anteriores preceptos no pueden considerarse de naturaleza electoral, ya que no regulan ningún aspecto del proceso electoral en la entidad, ni se refieren a cuestiones relacionadas indirectamente a éste.

De ahí que el Partido Revolucionario Institucional carece de legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos ya indicados, porque dichas normas, como se ha descrito, no son de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

Por lo razonado, con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, en relación con los diversos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la ley de la materia, se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y 91 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

QUINTO.—Precisión de la litis. De la lectura integral a los escritos que contienen las demandas de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que en éstas se señalan, como disposiciones impugnadas, las siguientes:

a) En la demanda de los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, se señala como disposición combatida el artículo 9, párrafo tercero, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto 117, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiuno de junio de dos mil catorce.

Al respecto, se precisa que en el estudio respectivo sólo se hará referencia al artículo 9, apartado A, fracción I, primer párrafo, de esa Constitución, sin aludir al párrafo tercero, ni a la fracción I en su integridad, en virtud de que el vicio que en específico combate la parte actora, se encuentra localizado en el primer párrafo de la fracción I referida.

b) Por lo que hace a la demanda del Partido Revolucionario Institucional, se tienen como disposiciones combatidas los artículos 44, párrafo 1, 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafos 3 y 5, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 209, párrafo 2, 216 párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción III, 303, párrafo 2, 312, 313, 319, 320, 324 y 330, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contenidos en el Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el dos de julio de dos mil catorce.

c) Respecto de la demanda promovida por el Partido Acción Nacional se impugna el artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto Número 118, ya referido.

En consecuencia, el análisis de constitucionalidad que se propone, sólo se referirá a las disposiciones mencionadas.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto.

SEXTO.—Desestimación. En principio, debe precisarse que este Tribunal Pleno, en sesión pública de veintitrés de septiembre de dos mil catorce, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 84, párrafos 3 y 5, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 261, fracción III, y 324 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 118, publicado el dos de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial de esa entidad, en virtud de que las respectivas propuestas de declarar su invalidez, no fueron aprobadas por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que disponen:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

" ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

"Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. ..."

En efecto, en relación con los artículos 84, párrafos 3 y 5, 86, 87, 88, 89, 90, 91, y 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, la mayoría simple que se integró con siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, sostuvo la propuesta de declarar la invalidez de dichos artículos, por la falta de competencia de los Congresos Locales para legislar en materia de coaliciones, ello de acuerdo con el numeral 1, inciso f), fracción I, del artículo segundo transitorio, del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

En cambio, la minoría que se conformó con los votos de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, se pronunciaron en contra de la propuesta anterior.

En cuanto al artículo 324 del mencionado ordenamiento local, la mayoría simple que se integró con seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas, proponía declarar la invalidez, porque todo lo relacionado con radio y televisión es una competencia estrictamente federal, de acuerdo a la fracción III del artículo 41 de Constitución Federal, en relación con el numeral 1 del artículo 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se expresó una mayoría de siete votos respecto de la propuesta del considerando sexto, visible hasta este párrafo, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 84, párrafos 3 y 5, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

Por su parte, los señores Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, votaron en contra del anterior planteamiento.

En consecuencia, al no obtenerse la votación calificada de cuando menos ocho votos exigida por las disposiciones constitucional y legal transcritas, para que se declare la invalidez de una norma general, lo procedente es desestimar las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos precisados.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P/J. 10/99, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.—De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, jurisprudencia P/J. 10/99, página 284, registro digital 194294)

Así como la tesis de jurisprudencia P/J. 15/2002, que es del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada

Se expresó una mayoría de seis votos respecto de la propuesta del considerando sexto, visible desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 324 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, jurisprudencia P/J. 15/2002, página 419, registro digital 187882)

SÉPTIMO.—Violaciones al procedimiento de reforma constitucional. Previamente al estudio de los conceptos de invalidez aducidos por los diputados accionantes, se debe precisar que este Tribunal Pleno ha establecido que, si bien la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que de resultar fundadas, su efecto invalidante será total, siendo, por tanto, innecesario, ocuparse además de los vicios de fondo de la ley impugnada, que también invoquen los promoventes, en virtud de que no sería posible que la norma general, producto de un procedimiento legislativo seguido en forma no sólo irregular, sino en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario, pudiera subsistir.

Lo anterior quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia P/J. 32/2007, cuyo rubro es el siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."²

Sobre lo que aquí ocupa, cabe señalar que este Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender al plano constitucional y, por ende, tener un potencial invalidatorio de la norma en la medida en que afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital 170881.

En función de lo anterior, en el análisis del potencial invalidatorio de las irregularidades hechas valer respecto del proceso legislativo, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, el de equidad en la deliberación parlamentaria, que se refiere, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Cobra aplicación en ese sentido, el criterio contenido en la tesis de rubro, texto y datos de identificación, que a continuación se transcriben:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, tesis aislada P. XLIX/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital 169493)

De igual forma, el Tribunal Pleno ha considerado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y de legalidad contenidas en la Constitución Política, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento del siguiente estándar:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Lo anterior queda reflejado en la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.—Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin

perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, aislada P. L/2008, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, número de registro digital 169437)

Ahora bien, en el caso, los promoventes de la acción argumentaron en el segundo de los conceptos de invalidez, que el procedimiento de reforma constitucional inobservó el principio democrático de deliberación parlamentaria, porque al momento en que se sometió a discusión el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales, el secretario de la mesa directiva dio lectura a una propuesta de modificación formulada por los presidentes de dichas comisiones, para agregar una porción normativa al artículo 9, apartado A, fracción I, en los siguientes términos: "incluyendo otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos".

Asimismo, aducen que la propuesta fue aprobada por mayoría sin cumplir a cabalidad todo el procedimiento que establece el artículo 91 del Reglamento Interior del Congreso del Estado; aprobación que no subsana la violación al principio democrático de deliberación parlamentaria, ya que lo imprevisto de la propuesta de adición, no permitió a los legisladores tener elementos suficientes para deliberar, debatir y emitir un voto razonado y consciente de la trascendencia de lo que estaban aprobando, pues, reitera, esa propuesta no estaba contemplada originalmente ni en las iniciativas, ni en el dictamen inicial sometido a discusión; por tanto, el procedimiento legislativo está viciado, en virtud de que la violación referida provoca inobservancia a los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria; máxime que el contenido de esa propuesta no está basada en ninguna de las iniciativas que se describen en los antecedentes del dictamen que dio origen al Decreto 117, y su aprobación por la mayoría no convalida la violación a esos principios, ni justifica el incumplimiento al mandato contenido en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

Agrega que, en apoyo a esa argumentación, se deben tomar en cuenta las consideraciones sustentadas por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012.

Con el fin de analizar el anterior argumento, es pertinente recordar que tanto el procedimiento de reforma constitucional como el legislativo, pueden entenderse como la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir, según sea el caso, una reforma a la Constitución o a una ley; en la inteligencia de que todo procedimiento de ese carácter se compone de seis fases, a saber: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia; cuyo propósito consiste en brindar seguridad jurídica (a través del cumplimiento de todas y cada una de las formalidades previstas), a fin de evitar que se legisle en forma irresponsable o que se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva.

De esta forma, resulta importante conocer el procedimiento de reforma constitucional local, así como el legislativo, esto último, porque de autos se advierte que todas las fases que sigue aquel procedimiento, tienen como fundamento lo establecido para el proceso de creación normativa en el Estado; en ese sentido, los artículos 23, 24, 25, 28, 29, 33, 35, 38, 39, fracción I, y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco establecen lo siguiente:

"Artículo 23. El Congreso del Estado tendrá dos periodos ordinarios de sesiones al año, el primero, del cinco de septiembre al quince de diciembre y el segundo, del uno de febrero al quince de mayo, excepto cuando el gobernador del Estado inicie su mandato en la fecha prevista en el artículo 45, primer párrafo, en cuyo caso el primer periodo ordinario podrá extenderse hasta el 31 de diciembre, previo acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso.

"Durante los recesos funcionará una Comisión Permanente; sin embargo, las distintas comisiones orgánicas que integran el Congreso, continuarán cumpliendo sus atribuciones."

"Artículo 24. El Congreso funcionará con la asistencia de la mitad más uno del total de sus componentes. A falta de quórum para iniciar algún periodo de sesiones, se procederá de acuerdo con el artículo 21, convocando a elecciones en su caso, la Comisión Permanente o la junta previa si aquella hubiese concluido su ejercicio constitucional."

"Artículo 25. En los periodos ordinarios de sesiones el Congreso se ocupará preferentemente de expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar leyes y decretos para la mejor administración del Estado, así como revisar y calificar la cuenta pública."

"Artículo 28. Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo, e iniciativa ante el Congreso de la Unión.

Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el presidente y el secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

"Asimismo, en los términos que se establezcan en la ley orgánica se podrán emitir acuerdos parlamentarios, puntos de acuerdo y acuerdos de comisión."

"Artículo 29. El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cada vez que lo convoque para este objeto la Comisión Permanente por sí, o a solicitud del Ejecutivo y sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia comisión someta a su conocimiento, expresados en la convocatoria respectiva. En la apertura de las sesiones extraordinarias a que fuera convocado el Congreso, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria."

"Artículo 33. El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados;

"III. Al Poder Judicial del Estado, por conducto del Tribunal Superior de Justicia, en asuntos de su ramo;

"IV. A los Ayuntamientos en asuntos del ramo municipal;

"V. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes; y

"VI. A la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en materia de los derechos humanos."

"Artículo 35. Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se enviarán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer los promulgará inmediatamente. Se considerará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los veinte días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere este artículo no se interrumpirán si el Congreso

cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente."

"Artículo 38. La Comisión Permanente se integrará con seis diputados y no podrá celebrar sesiones sin la concurrencia cuando menos de cuatro de sus miembros. La Ley Orgánica del Poder Legislativo establecerá la forma de elegir a sus miembros y las suplencias que correspondan."

"Artículo 39. Son obligaciones de la Comisión Permanente:

"I. Acordar por sí, cuando a su juicio lo exija el bien o la seguridad del Estado, o a solicitud del Poder Ejecutivo, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias, señalando el objeto u objetos de esas sesiones, no pudiendo el Congreso atender más asuntos que aquellos para los que fue convocado."

"Artículo 83. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a formar parte de la misma se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, dentro de los veinte días naturales siguientes a la legal recepción del expediente y de la notificación respectiva.

"El Congreso o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, en sus artículos 19, 20, 21, 23, 38, 42, 43, 45, 48, 65, fracciones II y III, 66, 69, 71, 73, 74, 77, 81, 82, 83, 85, 87, 90, 91, 92, 98, 99, 100, 101, 109, 114 y 117, prevén lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 19. Las sesiones de la Legislatura durante sus periodos ordinarios y extraordinarios, serán presididas por una mesa directiva integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un prosecretario. En los periodos ordinarios los dos primeros funcionarán en su cargo un mes, serán electos en la última sesión de cada mes y asumirán su cargo en la sesión siguiente, no podrán ser reelectos en el mismo periodo. El secretario y el prosecretario durarán todo el tiempo que dure el periodo ordinario de sesiones.

"Cuando se convoque a periodo extraordinario la asamblea designará en la primera sesión a la mesa directiva que fungirá durante ese periodo.

"Al término de la última sesión de la Comisión Permanente, se efectuará una junta previa a la que se invitará a todos los diputados para elegir la mesa directiva que iniciará el segundo periodo ordinario de sesiones.

"La mesa directiva que iniciará el primer periodo ordinario de sesiones del segundo y tercer año del ejercicio constitucional, será electa en la última sesión del mes de diciembre del primer y segundo año, respectivamente.

"El nombramiento de los integrantes de la mesa directiva se comunicará de inmediato a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos del Estado, o a los Concejos Municipales, en su caso. Asimismo, se hará del conocimiento del Congreso de la Unión, del titular del Poder Ejecutivo Federal, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Legislaturas de las entidades federativas del país."

"Artículo 20. En caso de ausencia del secretario y del prosecretario a una sesión, quien funja como presidente designará de entre los diputados a los que deban desempeñar dichos cargos, en el desarrollo de esa asamblea."

"Artículo 21. Cuando deba celebrarse sesión y no concurrieren el presidente ni el vicepresidente, que deban presidirla, en acto previo al inicio de ésta los diputados asistentes designarán de entre ellos, a un presidente y a un vicepresidente, quienes fungirán solamente en el desarrollo de esa asamblea."

"Artículo 23. Cuando cualquiera de los miembros de la mesa directiva falte más de 2 veces consecutivas sin justificación a las sesiones, podrá ser reemplazado por acuerdo de las dos terceras partes de los asistentes."

"Artículo 38. En los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso se ocupará preferentemente de expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar leyes y decretos para la mejor administración del Estado, así como revisar y calificar la cuenta pública."

"Artículo 42. La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del Estado, que durante el receso de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política del Estado."

"Artículo 43. La Comisión Permanente se integrará con 4 diputados, que serán electos en votación por cédula en la sesión de clausura del primer periodo ordinario; formarán una mesa directiva compuesta por un presidente, un secretario y dos vocales, que suplirán a aquéllos en sus faltas; durarán en sus cargos todo un periodo y no podrá celebrar sesiones sin la congruencia (sic) de cuando menos dos de sus miembros integrantes. De igual forma se elegirán dos diputados como suplentes, para sustituir a los vocales cuando éstos falten o suplan al presidente o al secretario."

"Artículo 45. Las resoluciones de la Comisión Permanente se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes; en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad."

"Artículo 48. La Comisión Permanente deberá observar las mismas formalidades que para la Legislatura señala esta ley y su reglamento, en lo que se refiere a sesiones, discusiones, votaciones y trámites."

"Artículo 65. La junta de coordinación política propondrá, por lo menos las siguientes Comisiones Permanentes:

"...

"II. Gobernación y Puntos Constitucionales;

"III. Asuntos Electorales."

"Artículo 66. El Congreso del Estado, en los periodos ordinarios y extraordinarios, deberá celebrar sesiones cuantas veces sea necesario para el oportuno despacho de los asuntos de su competencia."

"Artículo 69. Cuando la Legislatura lo determine, se constituirá en sesión permanente. La duración de ésta sesión será por todo el tiempo necesario para tratar los asuntos señalados."

"Artículo 71. Iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto."

"Artículo 73. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, Tribunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, Concejos Municipales, o diputados, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen."

"Las peticiones de particulares o de autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se turnarán por el presidente del Congreso a la Comisión Permanente que estime competente, misma que podrá hacer suya la iniciativa, emitir un dictamen u ordenar su archivo."

"Artículo 74. Aprobado un dictamen, se remitirá al Ejecutivo la ley o decreto correspondiente, quien si no tuviere observaciones que hacer, ordenará su promulgación y publicación."

"Artículo 77. Si el proyecto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o sobre las modificaciones o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas fuesen aprobadas por la mayoría de los diputados presentes, se pasará la ley o decreto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas fueran reprobadas, la ley o el decreto en lo que haya sido aprobado, se pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación."

"Artículo 81. Las comisiones a las que se turnen las iniciativas rendirán por escrito al Congreso su dictamen, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la recepción."

"Artículo 82. Los dictámenes deberán contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a la consideración del Congreso, el proyecto de resolución que corresponda."

"Los dictámenes de las comisiones deberán presentarse firmados por los miembros de las mismas. Si alguno de los integrantes de la comisión o comisiones disiente del dictamen, podrá formular por escrito el voto particular correspondiente, que será anexado al dictamen por la comisión que lo elaboró."

"Artículo 83. Si debe ser reformado un dictamen, la comisión o comisiones encargadas de hacerlo, lo presentará o presentarán con las reformas dentro de los diez días siguientes a la fecha en que reciba o reciban el expediente. Este término podrá ser ampliado por la asamblea a solicitud de la comisión o comisiones."

"Artículo 85. Todos los dictámenes deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir."

"Artículo 87. La dispensa de trámite consistirá en las omisiones de las lecturas ordenadas por esta ley."

"Artículo 90. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez."

"Artículo 91. No podrá ser puesto a debate ningún proyecto de ley o decreto, sin que previamente se hayan puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios, el día anterior de la sesión de su discusión, en la junta previa, las copias que contengan el dictamen correspondiente, salvo los que

se refieren a asuntos electorales y los relativos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales."

"Artículo 92. El presidente elaborará una lista de los diputados que deseen hablar en favor o en contra del proyecto, dándole lectura antes de iniciar el debate.

"Los oradores hablarán alternativamente, comenzando por el inscrito en contra."

"Artículo 98. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo; si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular. En caso contrario se preguntará en votación ordinaria económica, si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá a comisiones para que se reforme en lo conducente, mas si fuere negativa, se tendrá por desechado."

"Artículo 99. Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo, volverán los artículos a la comisión respectiva para su revisión."

"Artículo 100. En la discusión en lo particular, se podrán apartar los artículos que los miembros de la asamblea quieran impugnar y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto."

"Artículo 101. También podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

"Artículo 109. Por regla general, las votaciones serán ordinarias en todos los asuntos, a excepción de leyes o que la asamblea por mayoría determina que sean nominales."

"Artículo 114. Mientras se verifica la votación, ningún miembro de la Legislatura deberá abandonar el salón de sesiones. Si algún diputado abandonare el salón, su voto se computará unido al de la mayoría."

"Artículo 117. Concluidas las votaciones, el secretario hará el cómputo de votos dando a conocer el resultado al presidente, para que éste haga la declaratoria correspondiente."

Por otro lado, el Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en sus artículos 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 62, 63, fracciones II, inciso g), y III, inciso a), 73, 74, 75, 81, 89, 90, 91, 96 y 97, dispone lo siguiente:

"Artículo 35. En los periodos extraordinarios se llevarán a cabo las sesiones que sean necesarias, hasta agotar los asuntos previstos en la convocatoria."

"Artículo 36. Cuando la Comisión Permanente convoque a periodos extraordinarios, en los términos del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, los diputados procederán a nombrar la mesa directiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de dicha ley."

"Artículo 37. La Comisión Permanente presidirá los trabajos únicamente para la elección de la mesa directiva. Efectuada la elección, la nueva mesa directiva pasará a presidir el periodo extraordinario de sesiones, durante el término que éste dure."

"Artículo 40. Verificada la elección, los integrantes de la Comisión Permanente tomarán posesión de sus puestos; el presidente la declarará instalada y lo comunicará en los términos que se señala para la mesa directiva de los periodos ordinarios."

"Artículo 41. En caso de falta temporal o definitiva del presidente o del secretario, serán sustituidos en forma indistinta por cualesquiera de los vocales."

"Artículo 42. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana, el día y hora que el presidente de la misma designe, si a criterio del presidente hubiere necesidad de celebrar otra sesión, éste podrá convocar para tal efecto."

"Artículo 43. Son atribuciones de la comisión, las que le confieren y señalan la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo."

"Artículo 62. Cuando de un mismo asunto deban de conocer más de una comisión, lo harán en forma unida, emitiendo un solo dictamen."

"Artículo 63. Las comisiones orgánicas que a continuación se señalan, tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

" ...

"II. Gobernación y Puntos Constitucionales, dictaminará:

"...

"g) De las iniciativas de reformas o adiciones a la Constitución General de la República, y a la del Estado, así como de las leyes orgánicas que de ella emanen;

"...

"III. Asuntos Electorales, conocerá:

"a) De las iniciativas de creación, reformas, adiciones, derogaciones y abrogación de leyes electorales."

"Artículo 73. El diputado que durante la sesión desee abandonar el recinto, deberá pedir la anuencia de la presidencia. En caso de no ser así, al momento de votar se tendrá como aprobatorio el voto de aquél en todos los asuntos que se traten en dicha sesión."

"Artículo 74. Las iniciativas de leyes y decretos deberán presentarse por escrito y firmadas, ante la Mesa Directiva del Congreso en los periodos ordinarios y ante la Comisión Permanente en el receso, conteniendo una exposición de motivos que las fundamente y concluirán por sugerir la forma en que deban ser aprobadas."

"Artículo 75. Ante (sic) de remitirse al Ejecutivo las leyes y decretos para su promulgación, deberán asentarse en el libro correspondiente."

"Después de dictaminados los artículos de una ley o decreto y antes de someterlos al Pleno para su discusión y, en su caso, aprobación; pasará el expediente a la Oficialía Mayor, para revisar minuciosamente el texto, y sin variar el fondo, subsanar cualquier aspecto de la redacción del dictamen propuesto."

"Efectuado lo anterior, el titular de la oficialía lo comunicara oportunamente al presidente de la comisión que corresponda, para los efectos legales correspondientes."

"Artículo 81. Las comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes hasta elaborar el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente."

"Artículo 89. Si algún dictamen estuviere compuesto de dos o más artículos se pondrá a discusión en lo particular, separadamente uno después del otro; los dictámenes que consten de un solo artículo serán discutidos una sola vez, pasándose inmediatamente a votación."

"Artículo 90. Cuando no haya quien pida la palabra en contra de algún dictamen, se procederá inmediatamente a la votación para su aprobación."

"Artículo 91. Presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos (sic) que desee exponer su autor, se preguntará a la asamblea si se pone o no a discusión, en caso negativo se tendrá por desechada, pero si es afirmativo se procederá a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido; acto seguido se llevará a cabo la votación y lo aprobado se hará constar en dicho dictamen."

"Artículo 96. Toda iniciativa de ley o decreto del Ejecutivo del Estado, deberá de dirigirse al Congreso por medio de oficio."

"Artículo 97. Los proyectos de leyes que consten de más de treinta artículos, podrán ser discutidos por títulos, capítulos, secciones o párrafos, siempre que así lo acuerde el Congreso a petición de alguno de sus miembros, pero se votará separadamente cada uno de ellos si así se pidiere y lo aprueba el Congreso."

De los artículos reproducidos se desprende que en el procedimiento tanto para la reforma constitucional local, como para la expedición o modificación de leyes en la entidad, deben cumplirse, entre otras, las formalidades siguientes:

1. Para que las adiciones y reformas a la Constitución Local formen parte de la misma, requieren ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y por la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad, de esto último, el Congreso o, en su caso, la Comisión Permanente hará el cómputo de los votos y la declaratoria de aprobación respectiva.

2. El acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto se denomina "iniciativa" y a ella tienen derecho el gobernador del Estado, los diputados, el Tribunal Superior de Justicia, en asuntos del ramo de justicia, los Ayuntamientos, en lo que se relaciona con asuntos de la competencia municipal, los ciudadanos en los términos de la Ley respectiva, y la Comisión Estatal de Derechos Humanos en lo que a su materia compete.

Las iniciativas de leyes y decretos deberán dirigirse al Congreso del Estado, presentarse por escrito y firmadas ante la mesa directiva de la propia Legislatura, en periodos ordinarios, o bien ante la Comisión Permanente en los de receso; recibidas dichas iniciativas pasarán desde luego a comisiones para su estudio y dictamen.

3. Las comisiones durante los periodos de receso continuarán con el estudio y elaboración de dictámenes de los asuntos pendientes, por lo que también harán lo propio con las iniciativas que les turne la Comisión Permanente; cuando de un mismo asunto deban conocer más de una comisión, lo harán en forma conjunta, emitiendo un solo dictamen, asimismo, entre las comisiones de carácter permanente se encuentran la de Gobernación y Puntos Constitucionales, y la de Asuntos Electorales, quienes cuentan con facultades para dictaminar entre otras, las iniciativas de reformas o adiciones a la Constitución del Estado, así como aquellas relativas a la creación, reformas, adiciones, derogaciones y abrogación de leyes electorales, respectivamente.

4. Las comisiones rendirán un dictamen por escrito al Congreso, los cuales deberán contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refieran y concluir con el proyecto de resolución que corresponda, además deberán presentarse firmados por los integrantes de las comisiones respectivas; previo a su discusión en el Pleno del Congreso, dichos documentos de trabajo se revisarán por la Oficialía Mayor quien, sin variar el fondo, podrá subsanar la redacción del dictamen propuesto.

5. El Congreso del Estado tendrá dos periodos ordinarios de sesiones al año, el primero del cinco de septiembre al quince de diciembre, y el segundo, del uno de febrero al quince de mayo; en dichos periodos la Legislatura se ocupará preferentemente de expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar leyes y decretos para la mejor administración del Estado, así como de revisar y calificar la cuenta pública. Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo e iniciativa, las dos primeras, cumplido el proceso legal y, una vez firmadas por el presidente y el secretario, se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación.

El Congreso podrá funcionar con la asistencia de la mitad más uno del total de sus integrantes, esto es, con diecinueve diputados de los treinta y cinco que conforman el Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

En los recesos del Congreso funcionará una Comisión Permanente, que se formará con seis diputados y no podrán celebrar sesiones sin la concurrencia de cuando menos cuatro de sus integrantes, y estará compuesta por

un presidente, un secretario, dos vocales, así como dos suplentes, estos últimos sustituirán a los mencionados en tercer lugar cuando falten o suplan en forma indistinta a los dos primeros; verificada la elección de sus integrantes, éstos tomarán posesión de sus puestos; las resoluciones del indicado órgano legislativo se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, pero en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad; sus sesiones tendrán lugar una vez por semana, el día y hora que señale el presidente de la comisión, quien de considerar la necesidad de celebrar otra sesión, podrá convocar para tal efecto; las sesiones, discusiones, votaciones y trámites que lleven a cabo, deberán observar las formalidades que para la Legislatura prevén la ley orgánica y el reglamento.

La Comisión Permanente cuenta con las atribuciones que le confieren la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, entre ellas está la de acordar, por sí o a solicitud del Ejecutivo, la convocatoria de la Legislatura a sesiones extraordinarias, en la cual se señalará fecha y hora de inicio del periodo extraordinario, el carácter de la sesión (pública, secreta o solemne), las causas que motiven dicha convocatoria, así como los objetivos de las sesiones, sin que puedan atenderse más asuntos que aquellos para los que fue convocada.

Cuando la Comisión Permanente convoque a periodos extraordinarios, en la apertura de éstos, su presidente informará los motivos que originaron la convocatoria y, acto seguido, los diputados presentes procederán a nombrar una mesa directiva quien presidirá los trabajos legislativos de dicho periodo extraordinario durante el término que éste dure, debiendo celebrar las sesiones que sean necesarias, hasta agotar los asuntos previstos en la convocatoria.

La anterior mesa directiva se conformará por un presidente, un vicepresidente, un secretario y un prosecretario; en caso de ausencia del secretario y del prosecretario a una sesión, el presidente designará de entre los diputados presentes a quienes deban desempeñar dichos cargos en el desarrollo de esa asamblea; tratándose de la ausencia del presidente y el vicepresidente, previo al inicio de la sesión que deba celebrarse estos serán designados por los diputados presentes sólo para el desarrollo de esa asamblea; cuando cualquiera de dichos integrantes falte más de dos veces consecutivas sin justificación a las sesiones, podrá reemplazarse con el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados asistentes.

El Congreso del Estado en los periodos extraordinarios deberá celebrar las sesiones que sean necesarias para el oportuno despacho de los asuntos de su competencia y, en caso de que por falta de quórum no pudiera comenzar la sesión una hora después de la señalada, el presidente ordenará pasar

lista y girar las comunicaciones respectivas a los diputados faltistas, previéndolos para que acudan a la sesión siguiente.

6. Todos los dictámenes deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir; la dispensa de trámite consistirá en omitir las lecturas que ordena la ley orgánica.

Para iniciar el debate de un proyecto, se dará lectura al dictamen y no podrá ponerse a debate ningún proyecto o decreto sin que previamente se haya puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios el día anterior a la sesión de discusión, salvo los que se refieren a asuntos electorales y los relativos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Cuando no haya quien pida la palabra en contra de algún dictamen, se procederá inmediatamente a la votación para su aprobación; sin embargo, presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos que desee exponer su autor, se preguntará a la asamblea si se pone o no a debate, en caso negativo se tendrá por desechada, pero si es afirmativo se procederá a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido, acto seguido se llevará a cabo la votación y lo aprobado se hará constar en dicho dictamen.

Tratándose de los dictámenes de las iniciativas de leyes o decretos se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos, al efecto el presidente de la mesa directiva elaborará una lista de los diputados que deseen hablar en favor o en contra del proyecto, dándole lectura antes de iniciar el debate; declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular.

En la discusión en lo particular, si algún dictamen estuviere compuesto de dos o más artículos, se pondrá a discusión separadamente uno después del otro, pero, se podrán apartar sólo los artículos que los miembros de la asamblea quieran impugnar y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrán reservar para votarlo después en un solo acto; también podrán votarse en un solo acto, un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

Los proyectos de leyes que consten de más de treinta artículos, podrán ser discutidos por títulos, capítulos, secciones o párrafos, siempre que así lo acuerde el Congreso a petición de alguno de sus miembros, pero se votará separadamente cada uno de ellos si así se pidiere y lo aprueba el Congreso.

Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar a votarlo, de ser afirmativo, se procederá a ello.

7. Tratándose de la aprobación o modificación de leyes, las votaciones serán nominales, y concluidas éstas, el secretario hará el cómputo de votos dando a conocer el resultado al presidente, para que este último haga la declaratoria correspondiente; en el desarrollo de la sesión el diputado que desee abandonar el recinto deberá pedir anuencia de la presidencia; de lo contrario, al momento de la votación su voto se tendrá como aprobatorio unido al de la mayoría en todos los asuntos que se trataren en dicha sesión.

8. Acordado un dictamen de reforma a la Constitución Local, se remitirá a cada uno de los Ayuntamientos para que emitan su voto y, de ser afirmativo por la mayoría, dará lugar a declarar aprobadas dichas reformas, y el decreto respectivo deberá remitirse en original al Ejecutivo, quien, de no tener observaciones, ordenará su promulgación y publicación; para el caso de leyes ordinarias, aprobado el dictamen éste se enviará a la autoridad ejecutiva para lo ya reseñado.

Ahora bien, de las documentales que en copia certificada remitió el presidente del Congreso del Estado de Tabasco y que obran a fojas doscientos cuarenta y cinco a mil ciento veintiséis del tomo I del expediente de la presente acción de inconstitucionalidad, así como del cuaderno de pruebas formado en dicho expediente, constante de seiscientos cuarenta y ocho fojas, se desprende lo siguiente:

1. El proyecto de reformas a la Constitución Local se basó en nueve iniciativas de diversos temas, pero todas relacionadas con la materia electoral que fueron presentadas desde el veintiocho de diciembre de dos mil hasta el seis de junio de dos mil catorce, por diversos integrantes de la Legislatura Estatal y por el Ejecutivo del Estado, respectivamente.

2. Las anteriores iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Asuntos Electorales, para que de forma conjunta emitieran un solo dictamen, de conformidad con el artículo 62 del reglamento.

3. El nueve de junio de dos mil catorce, con fundamento en los artículos 57, 59, 65, fracciones II y III, 81 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, y 62 y 63 de su reglamento, fue aprobado entre otros, el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales por el que se reforman, adicionan y derogan

diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tabasco en materia Política y Electoral", suscrito por todos los integrantes de ambas comisiones, entre ellos, los presidentes de cada una, Rosa Linda López Hernández y Carlos Mario de la Cruz Alejandro, respectivamente.

A través del oficio HCE/CGPC/106/2014, suscrito por la secretaria técnica de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, el dictamen fue enviado a la Oficialía Mayor del Congreso para su resguardo y, en su oportunidad, fuera sometido a la consideración del Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura, en términos del artículo 75 del reglamento.

4. Por lo anterior, y toda vez que el Congreso del Estado se encontraba en el primer periodo de receso del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura, el día nueve de junio de dos mil catorce la Comisión Permanente sesionó con la asistencia de cuatro de sus integrantes y, entre los asuntos sometidos a su consideración, fue la lectura, discusión y aprobación en su caso de la propuesta de "convocatoria para un primer periodo extraordinario de sesiones", la cual puesta a discusión, sin que ningún de los presentes hiciera uso de su derecho de hablar a favor o en contra de la propuesta, fue sometida a votación y aprobada por unanimidad, dando lugar a que la presidenta de la comisión declarara aprobada la convocatoria, en la que se señaló tendría verificativo el día diez de junio de dos mil catorce, a las once horas, cuyo objeto fue conocer, analizar y aprobar, en su caso, el referido dictamen de las Comisiones Unidas, en el considerando de dicha convocatoria textualmente, se estableció lo siguiente:

"Séptimo. Que conforme a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, es obligación de las Legislaturas Locales adecuar el marco jurídico estatal acorde a dichas disposiciones legales a más tardar el 30 de junio de 2014, siendo indispensable una reforma a nuestra Constitución Local, para efectos de ajustar lo señalado por la Norma Fundamental y leyes generales en materia político-electoral federal y a la par el del Estado, con el objetivo de renovar los Congresos Locales y Ayuntamientos municipales para el periodo 2016-2018."

Asimismo, la convocatoria fue publicada en los periódicos "El Heraldo de Tabasco", "Novedades Villahermosa, Tabasco" y "Rumbo Nuevo", todos de fecha martes diez de junio de dos mil catorce.

5. A las once horas del día diez de junio de dos mil catorce, se dio inicio a la sesión pública extraordinaria, con la asistencia de cuatro de los integrantes de la Comisión Permanente, su presidenta, entre otras cuestiones, dio

a conocer los motivos que dieron origen a la convocatoria manifestando, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 29 de la Constitución Política del Estado y 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, me voy a permitir exponerles los motivos que dieron origen a este primer periodo extraordinario de sesiones, del segundo año de ejercicio constitucional de esta Sexagésima Primera Legislatura. Como todos ustedes saben el honorable Congreso de la Unión aprobó reformas a la Constitución General de la República en materia político electoral, que dieron origen a las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos; que contemplan cambios sustanciales en la organización y desarrollo de los procesos electorales locales y la participación de los partidos políticos y ciudadanos en éstos. Con base en ello, el Ejecutivo Estatal como resultado del trabajo que se desarrolla en el seno del acuerdo político por Tabasco, presentó a este Congreso, iniciativa de reforma y adiciones a nuestra Constitución Local con el objeto de armonizarla a las disposiciones de la Constitución Federal y las leyes generales citadas. En atención a ello, las Comisiones Orgánicas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales, en sesión de fecha 09 de junio de 2014 aprobó el dictamen respectivo, que dará origen a la adecuación del marco jurídico secundario local en la materia, que debe estar vigente 90 días antes del principio del proceso electoral, que inicia el 01 de octubre de 2014, por lo que la fecha fatal para la vigencia de cualquier adecuación en la materia es el 30 de junio del año en curso, por lo que es urgente que esta Soberanía conozca del dictamen citado para su discusión y aprobación en su caso."

Acto seguido, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, se procedió a la elección e instalación de la mesa directiva que presidiría los trabajos legislativos durante el indicado periodo extraordinario de sesiones, la cual quedó conformada de la siguiente manera: presidenta, diputada Leticia Taracena Gordillo; vicepresidente, diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro; secretario, diputado Rafael Acosta León; y, prosecretario, diputado Patricio Bosch Hernández.

Posteriormente, en términos del artículo 37 del reglamento, los diputados electos ocuparon su lugar en el presídium del recinto legislativo y la presidenta de la mesa directiva, declaró formalmente instalados y abiertos los trabajos legislativos extraordinarios.

En la misma sesión se dio lectura al orden del día que fue aprobado por unanimidad de treinta y cuatro votos a favor, y, entre los puntos a tratar, se encontraba el "VI.I. Lectura, discusión y aprobación en su caso, de un dictamen

de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tabasco en materia política y electoral", cuyo debate, en la parte que importa, se llevó a cabo conforme a lo siguiente:

"Posteriormente, la diputada presidenta manifestó que el siguiente punto de orden del día, era el relativo a los dictámenes de las comisiones, para su discusión y aprobación en su caso. Y en razón de que habían sido circulados con anterioridad a la sesión, los dictámenes contenidos en los puntos del VI.I. al VI.III., del orden del día, con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, propuso la dispensa de sus lecturas en un solo acto. Solicitando al diputado secretario sometiera a la consideración de la Soberanía la propuesta señalada, siendo aprobada con 33 votos a favor, 01 voto en contra y 0 abstenciones.

"Inmediatamente, la diputada presidenta dijo que toda vez que se habían dispensado las lecturas, iniciarían con la discusión y aprobación en su caso, de un dictamen de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en materia política y electoral; emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales; por lo que, de conformidad con el artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, previo a su aprobación, se procedería a su discusión primero en lo general y posteriormente en lo particular, por constar de más de un artículo. Para los efectos del artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, solicitó a las diputadas y diputados que desearan intervenir en la discusión del dictamen en lo general, se anotaran ante la presidencia dando a conocer si era en contra o a favor. No anotándose ningún diputado ni diputada.

"Enseguida, la diputada presidenta manifestó que toda vez que no se inscribió ningún diputado o diputada en contra del dictamen en lo general, de conformidad con el artículo 89 del Reglamento Interior del honorable Congreso del Estado, procederían a su discusión en lo particular; por lo que solicitó a las diputadas y diputados que desearan apartar algún artículo en lo particular, lo manifestaran ante la presidencia, dando a conocer el o los artículos que desearan impugnar. Anunciando que existía una reserva de los presidentes de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales [diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro], respecto al artículo 9, apartado A, fracción I, por lo que solicitó al diputado secretario diera lectura a la misma.

"En consecuencia, el diputado secretario dio lectura a lo instruido por la diputada presidenta, en los siguientes términos: 'Artículo 9. apartado A. De

los partidos políticos y los candidatos independientes. Fracción I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, incluyendo otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.'

"Inmediatamente, la diputada presidenta señaló que toda vez que se había presentado una propuesta de adición al dictamen en su artículo 9, apartado A, fracción I, parte *in fine*, de conformidad con el artículo 91 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, solicitó a la secretaría se sirviera preguntar a la asamblea, en votación ordinaria, si se ponía o no a discusión dicha propuesta. A lo que el diputado secretario, en votación ordinaria preguntó a la Soberanía si se ponía a discusión la propuesta mencionada, resultando aprobada con 33 votos a favor, 01 voto en contra y 0 abstenciones.

"Seguidamente, la diputada presidenta adujo que en virtud de que había sido aprobada por el Pleno que (sic) la propuesta de adición al artículo 9, apartado A, fracción I, parte *in fine* del dictamen de decreto, se pusiera a discusión, solicitó a las diputadas y diputados que desearan intervenir en la discusión de la misma, se anotaran ante la presidencia dando a conocer si era en contra o a favor. No anotándose ningún diputado ni diputada.

"Posteriormente, la diputada presidenta manifestó que de conformidad con lo previsto en el artículo 90 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado de Tabasco, al no haberse inscrito ningún diputado o diputada en contra de la propuesta de adición al artículo 9, apartado A, fracción I, parte *in fine*, del dictamen de decreto, procederían a su votación, por lo que solicitó a la secretaría que en votación nominal, sometiera la propuesta de adición al artículo 9, apartado A, fracción I, parte *in fine*, del dictamen de decreto a la consideración de la Soberanía. En consecuencia, el diputado secretario en votación nominal, sometió la propuesta de adición al artículo 9, apartado A, fracción I, parte *in fine*, del dictamen de decreto, dando como resultado aprobada con 29 votos a favor, 01 voto en contra y 04 abstenciones.

"La diputada presidenta declaró aprobada la propuesta de adición al artículo 9, apartado A, fracción I, parte *in fine*, del dictamen de decreto, por lo que el citado artículo se declaró aprobado de la siguiente forma: 'Artículo 9. apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independiente. Fracción I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, incluyendo otras formas de partici-

pación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.'

"Hecho lo anterior, la diputada presidenta solicitó al diputado secretario que en votación nominal sometiera el dictamen de decreto en lo general en unión del articulado no impugnado a la consideración de la Soberanía. En consecuencia el diputado secretario en votación nominal sometió a la consideración del Pleno el dictamen señalado en lo general en la totalidad de sus artículos en lo particular, resultando aprobado con 28 votos a favor, 02 votos en contra y 04 abstenciones.

"La diputada presidenta señaló que habiendo sido aprobado en lo general y en lo particular, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, declaró aprobado por la Sexagésima Primera Legislatura, el dictamen por el que se reforman, adicionan y derogan, diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Para los efectos del artículo 83 de la Constitución Local, remítase mediante oficio, copia del dictamen y del expediente, a los 17 Ayuntamientos del Estado, para que dentro de los 20 días naturales siguientes a su legal recepción, emitan su voto y lo envíen a este honorable Congreso, para realizar el cómputo conducente y se proceda, en su caso, a emitir la declaratoria correspondiente. Se instruyó al oficial mayor realizar los trámites respectivos para su debido cumplimiento."

Como se desprende de lo anterior, el dictamen y sus modificaciones fueron aprobados por unanimidad de treinta y cuatro votos, esto es, por las dos terceras partes de los diputados presentes, como lo mandata el artículo 83 de la Constitución Local.

6. El dictamen aprobado se envió a cada uno de los diecisiete Ayuntamientos de la entidad (Balancán, Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa y Tenosique), mediante diversos oficios del diez de junio de dos mil catorce, suscritos por el oficial mayor del Congreso y en los cuales se encuentran estampados los sellos de recibido de cada uno de sus destinatarios.

7. En la sesión del día dieciocho de junio de dos mil catorce, la presidenta de la Comisión Permanente, contando con los votos aprobatorios que se hicieron constar en las actas de Cabildo de los Ayuntamientos de Balancán, Centla, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata, Huimanguillo, Jalpa de Méndez, Macuspana, Nacajuca y Tacotalpa, con fundamento en los artículos 39, fracción VIII, y 83, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado

de Tabasco, 42 y 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, declaró aprobadas las reformas, adiciones y derogación a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en materia política electoral.

8. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 35, primer párrafo, y 51, fracción I, de la Constitución del Estado, 74 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y 77 del reglamento, la presidenta y el secretario de la Comisión Permanente remitieron al Poder Ejecutivo el original del Decreto 117, para su promulgación y publicación, llevándose a cabo esto último en el Periódico Oficial "órgano de difusión inicial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco", de fecha veintiuno de junio de dos mil catorce, suplemento 7491.

A partir de lo anteriormente expuesto, a juicio de este Tribunal Pleno, no existen violaciones formales al procedimiento de reforma constitucional local que dio origen al Decreto 117, en cuanto al artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución del Estado, que trasciendan de manera fundamental a la norma misma.

Ello es así, ya que si bien es verdad el texto de la norma que finalmente se publicó no es el mismo al contemplado originalmente en las iniciativas y en el dictamen sometido a discusión, también lo es que, contrario a lo que afirman los disconformes, del análisis de las constancias de autos se puede advertir que sí se cumplió con el procedimiento establecido tanto en el artículo 91 del reglamento interior, como en el resto de disposiciones que rigen a dicho procedimiento, dando lugar a considerar que no existió violación al principio democrático de deliberación parlamentaria, pues los integrantes de la Legislatura contaron con los elementos suficientes para poder deliberar al respecto.

En efecto, según se pudo observar en párrafos precedentes, del caudal probatorio, particularmente de la sesión celebrada el diez de junio de dos mil catorce, se advierte que al someter a la consideración de la asamblea el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tabasco en materia política y electoral", la diputada presidenta de la mesa directiva manifestó que "en razón de que habían sido circulados con anterioridad a la sesión, los dictámenes", con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, propuso la dispensa de

sus lecturas en un solo acto, propuesta que fue aprobada con treinta y tres votos a favor.

Ante ello, se dio inicio a la discusión en lo general del referido dictamen y, como ninguno de los presentes intervino, se procedió a su discusión en lo particular, en la que se anunció una reserva respecto del artículo 9, apartado A, fracción I, por parte de los presidentes de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Electorales [diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro].

Así, fue que se dio su lectura a dicha propuesta, se puso a discusión y finalmente fue aprobada por la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tabasco, en votación nominal, con veintinueve votos, en la sesión extraordinaria celebrada el diez de junio de dos mil catorce.

En ese sentido, como se anticipó, no se vulneró el principio de deliberación parlamentaria, debido a que, del análisis de los medios de prueba existentes, da lugar a considerar que los integrantes conocieron la propuesta de modificación, ya que se le dio lectura en la propia sesión, consintieron someterla a discusión, sin que nadie ejerciera ese derecho, y aprobaron el texto modificado del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Local, que corresponde al mismo que fue publicado en el Periódico Oficial "órgano de difusión inicial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco", de fecha veintiuno de junio de dos mil catorce.

Sin que resulte aplicable al caso, el precedente invocado por los accionantes relativo a la acción de inconstitucionalidad 65/2012, resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de veinte de enero de dos mil catorce, por unanimidad de once votos, porque en este asunto se analizó una norma estatal cuyo texto publicado no correspondía al aprobado por la Legislatura Estatal, dando lugar a declarar su invalidez por violaciones formales en su procedimiento de creación, sin embargo, como ha quedado evidenciado, en el caso no fue así, en virtud de que el texto aprobado en votación nominal por el Congreso del Estado de Tabasco corresponde al publicado en el medio de difusión oficial de la entidad.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo.

Por tanto, deben declararse infundadas las argumentaciones que los diputados de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, formularon en contra del procedimiento de reforma constitucional que culminó con el Decreto 117, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiuno de junio de dos mil catorce.

OCTAVO.—**Eliminación de la figura de coaliciones en la Constitución del Estado de Tabasco, y omisión de señalar expresamente cuáles son las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos.** En el concepto de invalidez planteado por los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, se argumenta, sustancialmente, que el artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco viola lo dispuesto en los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, porque se suprimió de esa disposición la referencia a las coaliciones, lo que también implica transgresión a los diversos 1, párrafo 3, y 12, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 85, párrafos 2 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

El artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, previo a su reforma y en su texto vigente, se transcribe a continuación:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, anterior a la reforma	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, vigente
" <u>Artículo 9.</u> El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	" <u>Artículo 9.</u> El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
"...	"...
"Apartado A. De los partidos políticos.	"Apartado A. De los partidos políticos y los candidatos independientes.
"I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las formas específicas de su intervención	"I. Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, así como las

en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales y locales, tendrán derecho a participar en las elecciones estatal, distritales y municipales, por sí mismos o en coaliciones totales o parciales, sujetándose a las disposiciones locales."	formas específicas de su intervención en el proceso electoral, incluyendo otras formas de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, conforme lo señala el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos."
--	--

Ahora bien, el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal prevé la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, en los siguientes términos:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro."

De ese artículo se desprende que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral; que dichos partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Esto es, de ese precepto se desprende que la Constitución Federal prevé un sistema electoral, en el cual un aspecto fundamental lo constituye la regulación de los actos de los partidos políticos como entidades de interés público, cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional. Así, en particular, la libertad de asociación política garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, primer párrafo, establece lo siguiente:

"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:

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

"b) 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;

"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:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para

concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución."

El precepto transcrito prevé las bases y principios que en materia electoral regirán en los Estados; disposición que al igual que el diverso 41, fue motivo de reforma en diversos apartados, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, del que resulta necesario transcribir lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), que es del tenor siguiente:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales.

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse."

Como consecuencia de la reforma constitucional indicada, se expidió, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos, cuyo artículo 1 establece que es un ordenamiento de orden público y de observancia general en el territorio nacional, que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas.

El artículo mencionado en el párrafo que antecede, es del tenor siguiente:

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

"a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;

"b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades

de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;

"d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

"e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;

"f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;

"g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;

"h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;

"i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y

"j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales."

Según se desprende de la anterior transcripción, ese ordenamiento regula la figura de las coaliciones, concretamente en sus artículos 87 a 92, que se reproducen a continuación:

"Capítulo II "De las coaliciones

"Artículo 87.

"1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

"2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales de mayoría relativa y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

"3. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

"4. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

"5. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

"6. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta ley.

"7. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo.

"8. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

"9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.

"10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

"11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

"12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley.

"13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

"14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

"15. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección."

"Artículo 88.

"1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

"2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de gobernador o jefe de Gobierno.

"4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernador o jefe de Gobierno quedarán automáticamente sin efectos.

"5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."

"Artículo 89.

"1. En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

"a) Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

"b) Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;

"c) Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y

"d) En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional."

"Artículo 90.

"1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del instituto y ante las mesas directivas de casilla."

"Artículo 91.

"1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

"a) Los partidos políticos que la forman;

"b) El proceso electoral federal o local que le da origen;

"c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

"d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

"e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y

"f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición.

"2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

"3. A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

"5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del apartado A de la base III del artículo 41 de la constitución".

"Artículo 92.

"1. La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del instituto o del organismo público local, según la elección que lo motive, acompañado de la

documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del instituto o del organismo público local, según la elección que lo motive.

"2. El presidente del Consejo General del instituto o del organismo público local, integrará el expediente e informará al Consejo General.

"3. El Consejo General del instituto o del organismo público local, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

"4. Una vez registrado un convenio de coalición, el instituto o el organismo público local, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda."

Precisado lo anterior, debe decirse que no asiste la razón al promovente de la acción, ya que, si bien con la reforma al artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución del Estado, se suprimió la referencia a las coaliciones, ello no vulnera precepto alguno de la Constitución Federal, pues el sistema de participación de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, se encuentra regulado en la Ley General de Partidos Políticos, que es de observancia general en el territorio nacional.

En efecto, como consecuencia de la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, el sistema electoral mexicano fue sometido a diversas modificaciones que implicaron trasladarlo a uno de carácter general, supuesto en el cual, el Poder Reformador dispuso que fueran las leyes generales las que regularan el sistema de participación electoral de los partidos políticos tanto nacionales como locales a través de la figura de coaliciones, lo que se llevó a cabo a través de la Ley General de Partidos Políticos, en cuyos artículos 85 y 87 al 92, se prevé lo referente a esta forma de participación electoral y, por tanto, la falta de referencia a esa figura en la norma combatida no viola lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución General de la República, porque la figura de las coaliciones quedó regulada en una ley que es de observancia general en el territorio nacional.

Asimismo, la supresión que combate la parte actora en el texto de la Constitución Local tampoco implica inobservancia a los artículos 1, párrafo 3, y 12, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³ y 85, párrafos 2 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos, porque si bien el primero de los preceptos alude a la obligación de que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución Federal y a esa ley, también lo es que el diverso 12 que invoca la propia parte actora, establece que el derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales tanto federales como locales, estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos, de donde es claro que no existe transgresión alguna a dichas disposiciones, en virtud de que el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo ordenado en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional ya referida, cumplió con la obligación de regular lo relativo a las coaliciones en dicho ordenamiento.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, visibles hasta este párrafo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformada mediante Decreto 117, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 21 de junio de 2014.

Tampoco asiste la razón a la parte actora, en cuanto aduce que el artículo combatido viola los artículos 41, fracción I, 116, fracción IV, constitucionales, y segundo transitorio del decreto de reforma a la Carta Magna de diez de febrero de dos mil catorce, porque no prevé expresamente cuáles son las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos que con el fin de postular candidatos se pueden llevar a cabo en Tabasco, y porque indebidamente remite a una ley ordinaria para que sea en ésta en donde se establezcan esas formas de asociación, cuando de acuerdo con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, ello debe preverse en la Constitución Local.

Lo anterior es así, pues como se ha razonado, el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio

³ "Artículo 1. ... 3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta ley."

"Artículo 12. ... 2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Independientemente del tipo de elección, convenio de coalición y términos precisados en el mismo, cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley. En ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición."

nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos, que regula formas de participación para objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como para fines electorales, por lo que esas formas de participación o asociación finalmente están reguladas, y ello se corrobora, entre otros, de la lectura al artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, que a continuación se reproduce:

"Artículo 85.

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

"3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

"6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario."

Ahora, si bien el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, esto se entiende como una atribución a las entidades federativas para emitir reglas que complementen en el ámbito local esa regulación, desde luego sin contradecir lo ordenado en la Constitución Federal, ni las leyes generales emitidas con apoyo en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

Además, las entidades federativas tienen libertad para crear las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, de acuerdo con las necesidades propias y circunstancias políticas de cada entidad, libertad que, como ha determinado este Tribunal Pleno, está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

De ahí que el artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, no es contrario a la Constitución Federal, en cuanto deja a la ley ordinaria las formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, porque está reconociendo a nivel constitucional local que en el Estado de Tabasco puede haber otras formas de participación o asociación, referencia que es suficiente para que se consideren válidas esas otras formas de participación que en su caso prevea la ley ordinaria, ello por la libertad de configuración legislativa; en otras palabras, la facultad prevista en el párrafo 5 del artículo 85, se cumple cuando en la Constitución Local se admite que podrá haber otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, sin que ese supuesto normativo signifique que necesariamente en las Constituciones se deban enumerar esas formas de participación, pues por la libertad de configuración legislativa, esas figuras pueden incluirse tanto en la Constitución como en las leyes que de ella emanen.

Sobre el particular, resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia del Tribunal Pleno, que se reproduce a continuación:

"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES.—De los artículos 41, base I y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los Estados de la República tienen plena libertad para establecer las formas específicas de intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales, es decir, tienen la libertad de establecer cuáles serán las modalidades y formas de participación de dichos institutos en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y las circunstancias políticas. Sin embargo, esa libertad plena está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 constitucional y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas: a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; b) Contribuir a la integración

de la representación nacional; y, c) Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, jurisprudencia P/J. 28/2009, página 1127, registro digital 167436)

Incluso, el Congreso del Estado de Tabasco emitió la Ley Electoral y de Partidos Políticos de esa entidad, publicada en el Periódico Oficial de dos de julio de dos mil catorce, de cuya lectura se desprende la referencia a las formas de participación de los partidos políticos, concretamente, en su artículo 84,⁴ se establece que los partidos políticos podrán constituir frentes, coaliciones, así como fusionarse, e introduce como otra forma de participación a la denominada "candidatura común".

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Tabasco, reformada mediante Decreto 117, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 21 de junio de 2014.

En consecuencia, se declaran infundados los conceptos de invalidez aducidos por los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, en contra del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

NOVENO.—Violaciones al procedimiento legislativo. El Partido Revolucionario Institucional, en el primer concepto de invalidez, plantea diversas violaciones que en su opinión, se cometieron en el procedimiento legislativo del que derivó el Decreto 118 impugnado; y las argumentaciones correspondientes se contestarán a continuación, según se describa el procedimiento referido:

⁴ "Artículo 84.

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral, en el ámbito estatal, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Para fines electorales, los partidos políticos tienen derecho a formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones locales, cumpliendo los requisitos previstos en esta Ley.

"3. Los partidos políticos, sin mediar coalición, podrán postular candidatos comunes para las elecciones a gobernador, diputados o regidores por el principio de mayoría relativa.

"4. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido local o para incorporarse en uno de ellos.

"5. Los partidos de nuevo registro, nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro.

"6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario."

Al respecto, es necesario precisar que en el considerando sexto de esta sentencia se llevó a cabo el análisis de todas las fases que debe seguir el procedimiento de creación normativa en el Estado de Tabasco, por lo que en este apartado, previo al estudio de los anteriores argumentos, se procede a describir el proceso legislativo que dio origen al Decreto 118, en la parte impugnada, conforme a las constancias que en copia certificada y discos compactos remitió el presidente del Congreso del Estado de Tabasco, con los que se formaron dos cuadernos de prueba en el expediente de la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, constantes de dos mil ciento ochenta y cinco fojas, según su último folio; y de las cuales se desprende lo siguiente:

1. Desde el doce de marzo de dos mil trece y hasta el veinticuatro de junio de dos mil catorce, fueron presentadas por escrito doce iniciativas ante el Congreso, suscritas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura de la entidad, así como por el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, respectivamente.

2. Las indicadas iniciativas fueron turnadas para su estudio y formulación de proyecto de dictamen a la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales, la cual, con fecha veintisiete de junio de dos mil catorce, emitió el "Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; y se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco"; este documento fue enviado al oficial mayor, a través del oficio suscrito en la misma fecha por el presidente de la citada comisión,⁵ quien solicitó se llevaran a cabo los trámites administrativos necesarios a fin de que el dictamen fuera sometido a la aprobación del Pleno y, de forma urgente, se diera a conocer a la Comisión Permanente, para que esta última convocara a un periodo extraordinario de sesiones.

3. Por lo anterior, el veintisiete de junio de dos mil catorce, la Comisión Permanente sesionó con la asistencia de cuatro de sus integrantes⁶ y, entre los asuntos del orden del día, conocieron, discutieron y aprobaron por unanimidad de votos la "Convocatoria para un segundo periodo extraordinario de sesiones, correspondiente al primer periodo de receso del segundo año de

⁵ Diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro.

⁶ Diputada Neyda Beatriz García Martínez (presidente).

Diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro (secretario).

Diputados Francisco Javier Cabral Sandoval y Casilda Ruiz Agustín (vocales).

ejercicio constitucional, de la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco", en ésta se establecieron, entre otras cuestiones, lo que a continuación se transcribe:

"CONSIDERANDO:

"Quinto. Que el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las leyes electorales federal y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. En este sentido, el próximo proceso electoral local dará inicio en la primer semana del mes de octubre del presente año, por lo que las adecuaciones legales contenidas en el dictamen emitido por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales, por tratarse de modificaciones fundamentales para el desarrollo del proceso electoral local, deben estar aprobadas y publicadas en el Periódico Oficial del Estado, antes del término legal de inicio del proceso electoral, por lo que es urgente que esta Soberanía conozca a la brevedad posible de los resolutivos citados para su discusión y aprobación, en su caso.

"Sexto. Que con base en lo expuesto, los integrantes de esta Comisión Permanente, hemos acordado convocar a los ciudadanos diputados y diputadas que integran la Sexagésima Primera Legislatura, a un segundo periodo extraordinario de sesiones, correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio constitucional, que se llevará a cabo el día 30 del mes de junio del año 2014, a las 17:00 horas, en el recinto legislativo de la honorable Cámara de Diputados, con el objeto de conocer del siguiente asunto:

"Único. Lectura, discusión y aprobación en su caso, de un dictamen de Decreto por el que se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, Orgánica de los Municipio del Estado de Tabasco y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco; emitido por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales."

Una vez que se declaró aprobada la anterior convocatoria, como ésta "se llevaría a cabo" el treinta de junio de dos mil catorce a las diecisiete horas, la presidenta de la Comisión Permanente instruyó al oficial mayor para que citara a los integrantes del Congreso y ordenó la publicación de dicha convocatoria; atento a ello, el indicado funcionario suscribió treinta y cinco oficios, todos identificados con el número HCE/OM/0964/2014, que fueron dirigidos a

cada uno de los integrantes de la Legislatura, entre ellos, a los diputados que formaban parte de la Comisión Permanente;⁷ asimismo, la convocatoria fue publicada en dos diarios de circulación estatal denominados "La Verdad del Sureste" y "Diario Presente",⁸ ambos de fecha treinta de junio de dos mil catorce.

4. Conforme al "Acta circunstanciada número 01/2014", entre los hechos que acontecieron a partir de las diecisiete horas del día treinta de junio de dos mil catorce, "... no se pudo instalar la Comisión Permanente, en virtud de que el diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro y las diputadas Esther Alicia Dagdug Lutzow y Mileidy Aracely Quevedo Custodio, integrantes de la misma, no asumieron los cargos para los cuales fueron nombrados por la Soberanía"; y, después de las dieciocho horas con veinticinco minutos de la fecha en cita, la presidenta de la Comisión Permanente instruyó al oficial mayor a extender una segunda invitación a los diputados ausentes y a los que se encontraban ahí presentes, "... para que se presentaran a las 17:00 horas, del día 01 de julio de 2014, en el salón de sesiones de este recinto legislativo, a efecto de llevar a cabo la sesión de Pleno, por la que se diera inicio al segundo periodo extraordinario de sesiones, convocado por la Comisión Permanente, en sesión del 27 de junio del presente año".

Para cumplir con lo anterior se emitieron treinta y cinco "memorándums", todos identificados con los números HCE/OM/0970/2014, suscritos por el oficial mayor del Congreso, cuyo texto, en la parte conducente, señala lo siguiente:

"Memorándum No. HCE/OM/0970/2014.

"Villahermosa, Tab., 30 de junio de 2014.

"...

"Por instrucciones de la diputada Neyda Beatriz García Martínez, presidenta de la Comisión Permanente y en cumplimiento a la convocatoria emitida por ese órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por los artículos 29 y 39, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 40 y 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 38 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, para un segundo

⁷ Fojas 1616, 1624, 1634, 1636, 1637 y 1645; así como 1957 y 1993.

⁸ Fojas 1606 y 1607.

periodo de sesiones extraordinarias correspondiente al primer periodo de receso del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura, mismo que empezaría a las 17:00 horas, del día 30 de junio del año 2014, y como consecuencia de la ausencia de la falta de quórum de ese cuerpo colegiado no pudo iniciarse; con fundamento en lo dispuesto por el artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, aplicado en lo conducente, se le previene para que acuda a la sesión de instalación del segundo periodo de sesiones extraordinarias correspondiente al primer receso del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado, misma que se llevará a cabo a partir de las 17 (sic) horas, del día 01 de julio del año 2014, en el salón de Pleno."

5. Posteriormente, el uno de julio de dos mil catorce a las diecisiete horas con treinta y cinco minutos, fue recibido en la Oficialía Mayor del Congreso el oficio HCE/FPPNA/023/2014, por medio del cual, la diputada Mileidy Aracely Quevedo Custodio, integrante de la Comisión Permanente,⁹ justificaba su inasistencia a la sesión de ese día por problemas de salud.

Por su parte, en el "Acta circunstanciada número 02/2014", se estableció que a partir de las diecisiete horas de ese día tuvieron lugar diversos acontecimientos, entre ellos, que "en virtud de que los diputados Carlos Mario de la Cruz Alejandro y las diputadas Esther Alicia Dagdug Lutzow y Mileidy Aracely Quevedo Custodio, integrantes de la Comisión Permanente, no ingresaron al salón de sesiones para asumir los cargos para los cuales fueron nombrados, no se instaló la Comisión Permanente para iniciar los trabajos del segundo periodo extraordinario de sesiones."; por lo anterior, a las dieciocho horas con cinco minutos de la indicada fecha, la presidenta de la Comisión Permanente instruyó al oficial mayor lo siguiente "... girar una tercera invitación a los diputados ausentes; y a su vez dio por notificados a los diputados presentes, para llevar a cabo el segundo periodo extraordinario de sesiones el día dos de julio del presente año, a las catorce horas, en el recinto legislativo, y dar cumplimiento a la convocatoria emitida por la Comisión Permanente."

Para cumplir con lo anterior, el citado funcionario suscribió trece memorándums que identificó con el mismo número HCE/OM/0972/2014, en los cuales, de forma similar, estableció lo siguiente:

"Memorándum No. HCE/OM/0972/2014

⁹ Foja 1714.

"Villahermosa, Tab., 01 de julio de 2014

"...

"Por instrucciones de la diputada Neyda Beatriz García Martínez, presidenta de la Comisión Permanente y en cumplimiento a la convocatoria emitida por ese órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por los artículos 29 y 39, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 40 y 67 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 38 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, para un segundo periodo de sesiones extraordinarias correspondiente al primer periodo de receso del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura, mismo que iniciaría a las 17:00 horas, del día 30 de junio del año 2014; y en virtud de que en segunda invitación para el día 01 de los corrientes, no pudo llevarse a cabo ante la falta de quórum de ese cuerpo colegiado; con fundamento en lo dispuesto por el artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, aplicado en lo conducente, se le previene por tercera ocasión para que acuda a la sesión de dicho periodo, misma que se llevará a cabo a partir de las 14:00 horas, del día 02 de julio del año 2014, en el Salón de Pleno.

"Sin otro particular, aprovecho la ocasión para saludarle.

"Atentamente

"'Sufragio Efectivo. No Reelección'.

"Rúbrica ilegible

"Lic. Gilberto Mendoza Rodríguez

"Oficial mayor."

6. El día dos de julio de dos mil catorce, a las trece horas con quince minutos y a las catorce horas con once minutos, respectivamente, se recibieron dos oficios en la Oficialía Mayor del Congreso, por parte de tres integrantes de la Comisión Permanente¹⁰, el primero suscrito, entre otros, por el diputado Carlos Mario de la Cruz Alejandro coordinador de la fracción parlamentaria

¹⁰ Fojas 1766 y 1767, así como 1770.

del Partido Revolucionario Institucional, y por la diputada Esther Alicia Dagdug Lutzow, vicecoordinadora, quienes con fundamento en los artículo 21, tercer párrafo, de la Constitución Local,¹¹ 25, fracciones VI y VII, 33 y 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo¹² y 32 del Reglamento Interior del Congreso del Estado,¹³ solicitaron se justificara su inasistencia a la sesión extraordinaria de Pleno prevista para ese día, por encontrarse indispuestos para acudir. Por su parte, en el segundo de los referidos oficios, la diputada Mileydi Aracely Quedo Custodio, solicitó se justificará su ausencia en similares términos que los anteriores.

Por otra parte, en el "acta de sesión extraordinaria" número ciento cincuenta y nueve, quedó establecido que en la indicada fecha a las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos, encontrándose presentes en el salón de Pleno la presidenta y los dos vocales de la Comisión Permanente, así como diversos integrantes de la Legislatura, la primera en mención anunció la ausencia del diputado secretario y de las dos diputadas suplentes pertenecientes a la comisión, por ello determinó que uno de los vocales sustituyera al secretario en su cargo; enseguida, teniendo en cuenta que se contaba con la asistencia de veintidós miembros del Pleno del Congreso, la presidenta de la Comisión Permanente manifestó que existía quórum suficiente para que éste funcionara, por lo que propuso la elección de un vocal y después de la insaculación

¹¹ "Artículo 21. ... Los diputados que sin causa justificada o sin previa licencia del presidente del Congreso, falten a cinco sesiones consecutivas o diez discontinuas dentro de un periodo ordinario, o tres sean continuas o discontinuas en un periodo extraordinario, no tendrán derecho a asistir a sesiones por el tiempo que dure ese periodo y lo harán hasta el inmediato siguiente, llamándose a la brevedad al suplente quien asumirá sus funciones."

¹² "Artículo 25. Son facultades y obligaciones del presidente del Congreso, las siguientes:

"...

"VI. Conceder licencia a los diputados para faltar a las sesiones;

"VII. Justificar ante la asamblea las inasistencias o faltas de los diputados a las sesiones del Congreso, así como exhortar a los que falten injustificadamente; aplicar o solicitar se apliquen en su caso, las medidas o sanciones que correspondan en base a las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 33. El presidente de la Legislatura, está facultado para conceder licencia a los diputados para ausentarse hasta tres sesiones consecutivas, cuando las faltas excedan de este término, sólo la asamblea podrá dispensarlas.

"Los diputados que no concurren a sesiones, sin causa justificada o sin permiso de la Legislatura, no tendrán derecho a la dieta correspondiente el día que falten."

"Artículo 48. La Comisión Permanente deberá observar las mismas formalidades que para la Legislatura señala esta ley y su reglamento, en lo que se refiere a sesiones, discusiones, votaciones y trámites."

¹³ "Artículo 32. El diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al presidente por medio de oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres sesiones consecutivas lo participará a la Cámara para obtener la autorización necesaria."

respectiva, declaró electo al diputado Noé Daniel Herrera Torruco, para ocupar el cargo de vocal.

Instalada la Comisión Permanente con la concurrencia de cuatro de sus integrantes, la presidenta informó los motivos de la convocatoria en los siguientes términos:

"Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 29 de la Constitución Política del Estado y 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, me voy a permitir exponerles los motivos que dieron origen a este segundo periodo extraordinario de sesiones, del segundo año de ejercicio constitucional de esta Sexagésima Primera Legislatura. Como es sabido, durante el primer periodo extraordinario de sesiones, se aprobaron las reformas constitucionales en materia política electoral, por las cuales se armoniza nuestro marco jurídico a las nuevas disposiciones de la Constitución Federal, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y una vez publicadas en el Periódico Oficial del Estado, el siguiente paso es la aprobación de las leyes secundarias en materia electoral. Por tanto, la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales, en sesión de fecha 27 de junio de 2014, se avocó al estudio y análisis de todas las iniciativas presentadas en torno a la reforma electoral, aprobando un solo dictamen de decreto por el cual se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco; Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco; y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco. El cual hizo llegar de manera inmediata a esta Comisión Permanente. En consideración a lo establecido en el artículo 105, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales; y en razón de que el próximo proceso electoral local dará inicio en la primer semana del mes de octubre del presente año, es que esta Comisión Permanente considera urgente que esta Soberanía conozca a la brevedad posible del resolutivo dictaminado por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales para su discusión y aprobación, en su caso, el cual motiva que se haya citado a este segundo periodo extraordinario de sesiones."

Posteriormente, se procedió a elegir a la "mesa directiva, que presidiría los trabajos legislativos durante el segundo periodo extraordinario de sesiones, del primer periodo de receso del segundo año de ejercicio constitucional de la honorable Sexagésima Primera Legislatura"; y, hecho lo anterior, ésta

quedó conformada de la siguiente forma: presidente, Francisco Javier Cabrera Sandoval; vicepresidente, Andrés Cáceres Álvarez; secretario, Noé Daniel Herrera Torruco; y prosecretario, Gaspar Córdoba Hernández.

Los diputados electos ocuparon su lugar en el presídium y el presidente de la mesa directiva declaró formalmente instalados y abiertos los trabajos legislativos y, en seguimiento al objeto de la convocatoria al segundo periodo extraordinario de sesiones, manifestó lo siguiente:

"... en razón de que fue circulado con anterioridad a la sesión, el dictamen de Decreto por el que se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado Tabasco; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco; emitido por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales, con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, propuso la dispensa de su lectura en un solo acto. Solicitando al diputado secretario sometiera a la consideración de la Soberanía la propuesta señalada, siendo aprobada con 22 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones."

Con lo anterior, se dio inicio a la discusión del referido dictamen, primero en lo general y luego en lo particular, esto último por constar de varios artículos, para ello el presidente de la mesa directiva solicitó a los legisladores que desearan intervenir en la primera discusión lo manifestaran, por lo que las diputadas Rosalinda López Hernández y Verónica Pérez Rojas, se inscribieron para hablar a favor del dictamen en lo general, ante ello se les concedió el uso de la palabra.

Una vez que concluyó la intervención de las indicadas legisladoras, al no existir más oradores inscritos para parlamentar sobre el dictamen, el presidente anunció que se procedería a su discusión en lo particular, e informó que para tal efecto fueron reservados diversos artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, por lo que determinó lo siguiente:

"... antes de iniciar la discusión de los artículos reservados, procederían a la votación del dictamen en lo general en unión de los artículos no impugnados en lo particular; por lo que solicitó al diputado secretario que en votación nominal lo sometiera a la consideración de la asamblea. En consecuencia, el diputado secretario sometió a la consideración de la Soberanía el dictamen de decreto en lo general en unión de los artículos no impugnados

en lo particular, resultando aprobado con 21 votos a favor, 0 en contra y una abstención.

"Hecho lo anterior, el diputado presidente declaró aprobado el dictamen en lo general en unión de los artículos no impugnados en lo particular."

Al declararse aprobado el dictamen en lo general, en conjunto con los artículos no impugnados en lo particular, el presidente determinó que procederían a la discusión de los artículos reservados en lo particular, por ello, concedió el uso de la palabra a las autoras de las reservas diputadas Rosalinda López Hernández y Leticia Taracena Gordillo, quienes por separado y de forma genérica expusieron los fundamentos de sus propuestas de modificación a dichos artículos.

Con lo anterior, el presidente de la mesa directiva anunció uno por uno los artículos reservados por la primera legisladora en mención, y a la vez preguntó a la asamblea si era o no de ponerse a discusión la propuesta de modificación a cada uno ellos, lo que dio como resultado que todas se tuvieran por desechadas, esta votación, en una expedita lectura, fue de la siguiente forma:

Artículo 31	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 19 votos en contra y 01 abstención
Artículo 39, fracción IV, incisos A) y B)	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 19 votos en contra y 01 abstención
Artículo 47	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 19 votos en contra y 01 abstención
Artículo 48	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 19 votos en contra y 01 abstención
Artículo 56, fracción XXI	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 19 votos en contra y 01 abstención
Artículo 93, fracción II	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 19 votos en contra y 01 abstención

Artículo 102	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 115, fracción XXI	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 115, fracción XXXIV	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 186, numerales 5 y 6	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 123, numeral 1, fracción I	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 214, numeral 1, fracción VIII	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 284, último párrafo	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 286, numeral 1	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 288, numeral 2	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 290, numeral 2 y 3	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 300, numeral 1, fracción III, inciso G)	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 306	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención

Artículo 307, numerales 1 y 2	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 310, adicionar numeral 3	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención
Artículo 331, adicionar numeral 3	No era de ponerse a discusión con 02 votos a favor, 20 votos en contra y 0 abstención

Esto dio lugar a que por separado, cada propuesta de modificación a los artículos reservados por la diputada Rosalinda López Hernández, se declarara desechada.

Acto continuo, el presidente de la mesa directiva anunció uno por uno los artículos reservados por la diputada Leticia Taracena Gordillo y, como lo hizo anteriormente, preguntó si era o no de ponerse a discusión la propuesta de modificación y, en este caso, los votos fueron en sentido afirmativo para someterse a discusión cada una de las propuestas a dichos artículos, todo esto, en pronta lectura, quedó en los siguientes términos:

Artículo 50, párrafos primero y cuarto, suprimir párrafo quinto	Z en contra y 01 abstención
Artículo 93, párrafo primero, fracciones I y II	Aprobada con 21 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstención
Artículo 128, párrafo cuarto	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 219, párrafo primero, fracción II	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 238, párrafo segundo, fracción II, y párrafo tercero	Quedando la votación final de esta propuesta de modificación de la siguiente forma: 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 240, párrafo segundo	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 241, párrafo primero, fracción I	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones

Artículo 274, párrafo primero	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 288, párrafo segundo, fracción II, y párrafo tercero	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 290, párrafo segundo	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 303, párrafo segundo	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones

Por lo anterior, el presidente detalló una a una la propuesta de modificación a cada artículo reservado, de igual forma las puso a discusión y todas resultaron aprobadas. La votación nominal de cada artículo reservado, de forma esquemática se presenta a continuación:

Artículo 50, párrafos primero y cuarto, suprimir párrafo quinto	Aprobada con 21 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 93, párrafo primero, fracciones I y II	Aprobada con 21 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstención
Artículo 128, párrafo cuarto	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 219, párrafo primero, fracción II	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 238, párrafo segundo, fracción II, y párrafo tercero	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 240, párrafo segundo	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 241, párrafo primero, fracción I	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 274, párrafo primero	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 288, párrafo segundo, fracción II, y párrafo tercero	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones
Artículo 290, párrafo segundo	Aprobada con 20 votos a favor, 0 votos en contra y 01 abstención
Artículo 303, párrafo segundo	Aprobada con 19 votos a favor, 0 votos en contra y 02 abstenciones

Con las anteriores votaciones, el presidente de la mesa directiva declaró aprobada una a una la propuesta de modificación, y conforme al acta de sesión extraordinaria en relato, aparece el texto de cada artículo con su respectiva modificación, los cuales quedaron redactados literalmente, conforme a la siguiente transcripción:

"Artículo 50. 1. Las agrupaciones políticas locales sólo podrán participar en los procesos electorales estatal, distritales y municipales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación, serán registradas por un partido político o coalición y serán votadas con la denominación, emblema, nombre, color o colores de éstos. ... 4. El acuerdo de participación de una agrupación política con un partido político o coalición será presentado para su registro por el partido político o coalición ante el presidente del Consejo Estatal del órgano local, treinta días antes del inicio de las campañas electorales."

"Artículo 93. Fracción I. Los partidos políticos podrán registrar candidatos en común, en las demarcaciones electorales donde los mismos no hayan registrado candidatos de coalición.—II. En el caso de los Ayuntamientos las candidaturas comunes deberán coincidir en la totalidad de la planilla que se registre."

"Artículo 128, párrafo cuarto: Los consejeros electorales de los consejos distritales, recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral determine el Consejo Estatal, la cual en ningún caso será modificada. Estarán sujetos, en lo conducente, al régimen de responsabilidades previsto en el título séptimo de la Constitución Local y a lo señalado en el libro octavo de esta ley, sin menoscabo de las responsabilidades de orden civil o penal en que incurran en el ejercicio de sus funciones."

"Artículo 219, párrafo primero, fracción II. La relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla."

"Artículo 238, párrafo 2. Son votos nulos: Fracción II. Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición o candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados. Párrafo 3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición o candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la coalición o para el candidato común y se registrará por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla."

"Artículo 240, párrafo segundo. Tratándose de partidos políticos coaligados o en candidatura común, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición o al candidato común, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente."

"Artículo 241, párrafo primero, fracción I. Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro el que se contenga el emblema de un partido político o candidato independiente, atendiendo lo dispuesto en el último párrafo del artículo anterior."

"Artículo 274, párrafo primero: Para efecto de las asignaciones de las regidurías de representación proporcional, cada partido registrará su propia lista, independientemente de la planilla registrada por la coalición."

"Artículo 288. 1. Queda igual. 2. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda: fracción I, queda igual; fracción II. Los aspirantes a candidatos independientes para los cargos de diputado o regidores, contarán con treinta días. 3. El Consejo Estatal podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se ciñan a lo establecido en las fracciones anteriores. Cualquier ajuste que el Consejo Estatal realice deberá ser difundido ampliamente."

"Artículo 290. 2. Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al seis por ciento del padrón electoral correspondiente al distrito electoral de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el uno punto cinco por ciento de ciudadanos que figuren en padrón electoral correspondiente."

"Artículo 303. 1. Ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro del Estado o los Municipios. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección local ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática de dicho registro. 2. Los candidatos independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición, ni como candidatos comunes, en el mismo proceso electoral local."

Con todo lo anterior, se sometieron a votación nominal los artículos 31, 39, 47, 48, 56, 102, 115, 186, 213, 214, 284, 286, 300, 306, 307, 310 y 331 del dictamen en su redacción original, quedando aprobados y declarados así, con diecinueve votos a favor, cero en contra y dos abstenciones; con similar votación fueron declarados aprobados los artículos 50, 93, 128, 219, 238, 240, 241, 274, 288, 290 y 303, pero con las modificaciones propuestas.

Por último, en el desarrollo de la sesión extraordinaria en comento, el presidente de la mesa directiva declaró aprobado el referido dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales, ordenó emitir el decreto correspondiente, con las modificaciones aprobadas por el Congreso y remitir el original al Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado; en consecuencia, determinó que fue desahogado el objeto de la convocatoria de la Comisión Permanente y, a las dieciocho horas con treinta minutos del dos de julio de dos mil catorce, declaró clausurados los trabajos legislativos del segundo periodo extraordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura.

7. Mediante oficio sin número de fecha dos de julio de dos mil catorce, suscrito por el presidente y el secretario de la mesa directiva, presentado en la indicada fecha a las veinte horas, ante la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, se remitió al gobernador del Estado de Tabasco para su publicación el original del Decreto Número 118, por el que se expidió la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado Tabasco; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco.

8. Finalmente, el decreto de referencia fue publicado en el Periódico Oficial "órgano de difusión oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco", el dos de julio de dos mil catorce.

Ahora bien, conviene subrayar el hecho que en el desarrollo del anterior proceso de creación del Decreto 118 impugnado, se tuvo presente lo relativo al plazo otorgado por el Congreso de la Unión en el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, lo que permite presumir que la dinámica que se le imprimió a los trámites parlamentarios se debió a la cercanía del vencimiento otorgado para que adecuaran su legislación electoral.

En efecto, el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, otorgó un plazo a los Estados

para adecuar su legislación electoral que concluyó el treinta de junio de dos mil catorce.

Sin embargo, como se dijo desde el considerando séptimo de esta sentencia, el criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar, si afectan o no la calidad democrática de la decisión final. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, aquellas que regulan el objeto y desarrollo de los debates, así como las de votación, cuidando que todo lo anterior fuera público.

Pues bien, haciendo una evaluación conjunta del procedimiento legislativo bajo escrutinio constitucional, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que no se cometieron irregularidades en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 118 impugnado.

Lo anterior es así, porque, contrario a lo señalado por el accionante en sus argumentos identificados con el inciso a), no se violaron los artículos 28 de la Constitución Local¹⁴ y 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco,¹⁵ 6 del Código Civil para el Estado de Tabasco¹⁶ y 2, 6 y 11 del Reglamento para la Impresión, Publicación, Distribución y Resguardo del Periódico Oficial del Estado de Tabasco,¹⁷ porque en estos dispositivos no se

¹⁴ "Artículo 28. Toda resolución que al respecto expida el Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo, e iniciativa ante el Congreso de la Unión. Las dos primeras, cumplido el proceso legal, una vez firmadas por el presidente y el secretario se remitirán al titular del Poder Ejecutivo para su sanción y promulgación."

¹⁵ "Artículo 78. El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerza funciones de colegio electoral o de jurado, lo mismo cuando se declare la procedencia de juicio político o que ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos o haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución General de la República y a la del Estado, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y a su reglamento interno, tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

¹⁶ "Artículo 6. Vigencia de las leyes.

"Las leyes, decretos, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general expedidas por autoridad competente, entrarán en vigor en todo el territorio del Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial, excepto en los casos que en ellas mismas se precise el día de iniciación de su vigencia, ya que de ser así obligarán desde el expresado día, siempre que su publicación sea anterior."

¹⁷ "Artículo 2. El Periódico Oficial, es el órgano de difusión oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, de carácter permanente e interés público, cuyo objeto consiste en publicar, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, notificaciones, avisos y demás actos de carácter general expedidos por los Poderes del Estado y Ayuntamientos en sus respectivos ámbitos de competencia."

"Artículo 6. Las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y demás disposiciones oficiales de carácter general, surtirán efectos jurídicos tres días después de su publicación en el

señala expresamente que las convocatorias a sesiones extraordinarias del Parlamento Local aprobadas por la Comisión Permanente en turno, deban publicarse en un medio de difusión oficial.

Aquellos artículos invocados por el partido político accionante establecen, entre otros supuestos, como un requisito de validez que las leyes o decretos emitidos por el Congreso del Estado de Tabasco, sean publicados en el Periódico Oficial del Estado, pero con independencia de la naturaleza que se le quiera atribuir a la "Convocatoria para un segundo periodo extraordinario de sesiones, correspondiente al primer periodo de receso del segundo año de ejercicio constitucional, de la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco", como ya se reseñó, conforme a las constancias del expediente, en ésta se señalaron las causas que la motivaron, la fecha y hora de inicio del periodo extraordinario, así como el objeto de los trabajos legislativos, por tanto, debe considerarse que se observaron las formalidades que para ella establecen los artículos 29, 38 y 39, fracción I, de la Constitución Local, 40, 42 y 45 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, así como 38 de su reglamento interior.

Cabe agregar que cada uno de los integrantes de la legislatura fue invitado a dicha sesión a través de los oficios HCE/OM/0964/2014, de los cuales, veintinueve de ellos cuentan con un sello de recibido de fecha veintisiete de junio de dos mil catorce y, además, dicha convocatoria fue publicada el día

Periódico Oficial y deberán entrar en vigor por el solo hecho de ser publicados en dicho medio de difusión oficial, a menos que en el documento publicado se indique la fecha a partir de la que debe entrar en vigor."

"Artículo 11. Serán materia de publicación en el Periódico Oficial:

"I. Las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado, sancionados y promulgados por el titular del Poder Ejecutivo del Estado;

"II. Los reglamentos, acuerdos, convenios y demás resoluciones del titular del Ejecutivo del Estado;

"III. Los acuerdos y circulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado;

"IV. Los acuerdos emitidos por el Poder Judicial del Estado; que conforme a la ley deban ser publicados;

"V. Los reglamentos y acuerdos expedidos por los Ayuntamientos, así como los demás documentos que conforme a la ley deban ser publicados, o cuando se tenga interés de hacerlo;

"VI. Los actos y resoluciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado de Tabasco y las leyes, ordenen que se publiquen;

"VII. Los actos y resoluciones que por su importancia así lo determine el gobernador del Estado u otras autoridades;

"VIII. Las actas, documentos y avisos de las entidades paraestatales de la administración pública estatal, que conforme a la ley, deban ser publicados o se tenga interés en hacerlo;

"IX. Las actas, documentos y avisos de particulares que conforme a la ley, deban de ser publicados o tengan interés en hacerlo; y

"X. Todos aquellos documentos que por mandato legal o de autoridad competente deban publicarse."

treinta de junio siguiente, en dos periódicos de circulación estatal, denominados "Diario Presente" y "La Verdad"; de ahí que resulte infundado lo alegado por el accionante, en el sentido de que la convocatoria no fue publicada en un medio de difusión oficial, en virtud de que la normativa no lo exige como un requisito de validez y, en todo caso, fue dada a conocer a los integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado, a través de los anteriores medios de comunicación.

Por otra parte, tampoco le asiste la razón al partido político en sus argumentos identificados con los incisos b) y c), en los cuales, esencialmente, señala que debía quedar sin efectos, declararse desierta o sin materia la convocatoria de mérito, pues no se celebró en la fecha prevista para la misma, y porque "las reglas que rigen para convocar a los diputados son distintas".

Lo anterior es así porque, como se observó de la relación de constancias que obran en este expediente, se desprende que el día treinta de junio de dos mil catorce, no pudo tener verificativo la sesión de inicio o apertura establecida en la convocatoria de mérito, en virtud de que sólo asumieron sus cargos tres de los integrantes de la Comisión Permanente para presidir dicha sesión, con lo cual no podía celebrarse válidamente dicha sesión; ante la falta de quórum y transcurrida una hora después de la fijada para que tuviera verificativo dicha sesión, la presidenta de la Comisión Permanente ordenó extender una "segunda invitación" a los diputados ausentes y prevenirlos para que se presentaran a las diecisiete horas el día uno de julio de dos mil catorce, en el salón de sesiones del recinto legislativo.

En la hora y fecha indicadas, tampoco fue posible que se verificara dicha sesión, porque de nueva cuenta sólo tres integrantes de la Comisión Permanente asumieron sus respectivos cargos, en esas condiciones, la presidenta de dicho órgano ordenó girar una "tercera invitación" a los diputados ausentes y dio por notificados a los presentes, de la sesión que se llevaría a cabo el dos de julio de dos mil catorce.

Al respecto, es preciso señalar que de los artículos 40, 48 y 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y 35, 37, 38 y 69 del reglamento interior, se desprende lo siguiente:

a) La convocatoria señalará fecha y hora de inicio o apertura al periodo extraordinario (artículos 40 de la ley orgánica y 38 del reglamento interior).

b) La Comisión Permanente presidirá los trabajos legislativos únicamente para la elección de la mesa directiva, efectuado ello, será esta última quien los conducirá durante el término que dure dicho periodo (artículo 37 del reglamento interior).

c) La Comisión Permanente, en lo que se refiere a sesiones, discusiones, votaciones y trámites, deberá observar las mismas formalidades que para la Legislatura señalan la ley orgánica y el reglamento interior (artículo 48 de la ley orgánica).

d) El Congreso en los periodos extraordinarios deberá celebrar sesiones cuantas veces sea necesario hasta agotar el objeto de la convocatoria (artículos 66 de la ley orgánica y 35 del reglamento interior).

Con base en lo anterior, es posible concluir que no era necesario dejar sin efectos o declarar sin materia la referida convocatoria, porque, si bien en ésta se estableció en su considerando sexto que "... se llevará a cabo el día 30 del mes de junio del año 2014, a las 17:00 horas, en el recinto legislativo de la honorable Cámara de Diputados, con el objeto de conocer del siguiente asunto: ..."; también lo es que esto no significaba, que el segundo periodo extraordinario para el que fue convocado la Legislatura sólo podía efectuarse o desarrollarse en ese día.

En efecto, de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el procedimiento de creación normativa en el Estado antes invocadas, se advierte que en realidad la hora y fecha que se señalan en la convocatoria son para dar inicio o apertura al periodo extraordinario de sesiones, pero no para que se precisen esos datos cada vez que deba sesionar el Congreso en dichos periodos, como ahora lo pretende el accionante.

En todo caso, el problema de redacción que le atribuye el accionante a la convocatoria, entre lo que se estableció en ella y lo que no se hizo, encuentra solución con la interpretación sistemática de la normativa local que rige el procedimiento de creación normativa en la entidad, máxime que de ella se desprende que lo que habrá de ponderar en tales periodos extraordinarios es que se cumpla con el objetivo plasmado en la convocatoria. Además, en dicha normativa, no se prevé como causas de nulidad el hecho de no celebrar la sesión de inicio o apertura al periodo extraordinario.

Por ello, también es posible concluir que no era necesario que se llevaran a cabo todos los trámites para formular una nueva convocatoria o por lo menos modificar su fecha de inicio, pues en opinión del accionante "existen reglas distintas a las de los periodos ordinarios"; lo cual debe desestimarse, pues, como ha quedado explicado claramente, existe disposición que señala que las reglas aplicables a la Legislatura, en lo que se refiere a sesiones, discusiones, votaciones y trámites, serán aplicables a la Comisión Permanente, según lo ordena el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

A lo antedicho, se suma que tampoco le asiste la razón al partido político accionante cuando afirma que de forma unilateral, sin fundamentación, motivación y sin facultades para ello, la presidenta de la Comisión Permanente convocó a las sesiones de uno y dos de julio de dos mil catorce; esto deviene infundado en la medida que en el caso se actualizó lo previsto por el artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, toda vez que por falta de quórum, no pudieron llevarse a cabo las sesiones programadas para los días treinta de junio y uno de julio de dos mil catorce, en esas circunstancias, dicha funcionaria se encontraba facultada para prevenir a los diputados faltistas, sobre todo a los integrantes de la Comisión Permanente que no asumieron sus cargos para que acudieran a la sesión siguiente; además, dicho precepto sí resulta aplicable al caso pues, como se ha dicho al respecto, existe mandato legal expreso en que todas las formalidades que se prevén para la Legislatura en el tema de sesiones, entre otros, serán aplicables a la Comisión Permanente.

En otro aspecto, deben calificarse de infundados los conceptos de invalidez del partido político accionante identificados con los incisos d), e), f), g) y h), en los cuales se aducen diversas violaciones procedimentales en la sesión celebrada por el Congreso Estatal el dos de julio de dos mil catorce; al respecto es pertinente recordar que conforme a la descripción de los medios probatorios que constan en el expediente, en dicha sesión fue discutido y aprobado el Decreto Número 118, materia de impugnación en la presente acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, el accionante afirma, en el inciso d), que la presidenta de la Comisión Permanente declaró el inicio de la referida sesión sin que esta última se encontrara debidamente integrada; sin embargo, esto no es así, pues de la simple lectura al acta ciento cincuenta y nueve, que contiene la versión estenográfica de la referida sesión, se desprende que esto no fue así, porque en realidad al inicio de ésta, la funcionaria anunció la ausencia del secretario, por lo que con fundamento en los artículos 20 y 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, determinó que uno de los vocales presentes sustituyera al secretario en su cargo; posteriormente, declaró que había quórum para que el Congreso funcionara atento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Local, por ello, solicitó a la asamblea que entre los diputados presentes se eligiera a un vocal, y electo éste ocupó su lugar en el presidium del recinto legislativo.

De tal forma que, ya con la asistencia de cuatro integrantes de la Comisión Permanente como lo mandata el artículo 38 de la Constitución Local dio inicio a los trabajos de la sesión pública en comento; por tanto, contrario a lo que afirma el accionante la presidenta no declaró el inicio de la sesión sin el quórum del órgano que debía presidirla.

Asimismo, argumenta el partido político que la ausencia de un vocal debió ocuparla el diputado Suplente; empero, no era posible conforme a las circunstancias del caso, porque las dos diputadas suplentes designadas por el Congreso para la Comisión Permanente en turno (Esther Alicia Dagdug Lutzow y Mileydi Aracely Quevedo Custodio), no se encontraban presentes en el Salón de Pleno del recinto legislativo, cuestión que resulta evidente al dar lectura a la versión estenográfica de la sesión de dos de julio de dos mil catorce, donde se dio lectura a diversos oficios, en los cuales ciertos diputados expresaron las razones de su inasistencia a la sesión y, por ende, solicitaron a ésta les fuera justificada, entre esas peticiones se encontraban las de los diputados José del Pilar Córdova Hernández, José del Carmen Herrera Sánchez, Carlos Mario de la Cruz Alejandro (coordinador), Esther Alicia Dagdug Lutzow (vicepresidenta), Liliana Ivette Madrigal Méndez, Erubiel Lorenzo Alonso Que, María Elena Silván Arellano, Mirella Zapata Hernández y Luis Rodrigo Marín Figueroa, integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, así como la diputada Mileydi Aracely Quevedo Custodio (coordinadora) perteneciente a la fracción parlamentaria del Partido Nueva Alianza, por lo que, en términos del artículo 25, fracción VIII, de la ley orgánica, la presidenta de la Comisión Permanente justificó ante la asamblea la inasistencia de los indicados diputados a la sesión.

De ahí que se considere infundado el argumento del partido político promovente, porque la inasistencia a dicha sesión por parte de las diputadas suplentes, llevó a que fuera imposible que alguna de ellas asumiera el cargo de vocal que quedó vacante, cuando uno de ellos fue designado secretario, en términos del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Por otra parte, tampoco les asiste la razón a los accionantes en sus argumentos identificados con el inciso e), donde señalan que el dictamen que se iba a discutir en dicha sesión no se circuló formalmente por escrito a los legisladores, ni se entregó en la junta previa a los coordinadores el día anterior a ésta; ello es así, porque existe regla expresa que establece que no es obligatorio circular el dictamen tratándose de asuntos electorales, de conformidad con el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; aunado a lo anterior, de autos se desprende la presunción de que dicho documento sí fue circulado, pues del acta ciento cincuenta y nueve, se advierte que, al dar cuenta con el dictamen de referencia el presidente de la mesa directiva solicitó la dispensa de su lectura en términos del artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo "... en razón de que fue circulado con anterioridad a la sesión, el dictamen de Decreto por el que se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado Tabasco; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral

del Estado de Tabasco, Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco; emitido por la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales ..."; cabe agregar que, si bien en el expediente no existe alguna otra constancia que corrobore la anterior situación, también lo es que tampoco consta medio probatorio alguno en contrario; de ahí que la sola afirmación del accionante sea insuficiente para tener por acreditada la pretendida violación que hace valer, máxime que tampoco puede ser considerada como tal, en virtud de que, como ya se dijo al respecto, existe disposición expresa.

No obsta a lo anterior, que el accionante en sus argumentos cuestione la constitucionalidad y solicite la inaplicación del artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en virtud de que en el considerando sexto de esta sentencia, ya se determinó la improcedencia de ese cuestionamiento.

Por otra parte, deben calificarse de infundados los argumentos del accionante identificados con los incisos f) y h), en los que, esencialmente, se duele de que los artículos reservados para la discusión en lo particular no se fueron discutiendo ni aprobando uno después del otro y, además, no se tomó en cuenta que el dictamen aprobado por la Comisión de Asuntos Electorales incidía en cuatro ordenamientos identificados por distintos artículos, por lo que debieron discutirse y aprobarse por separado.

Lo infundado del anterior argumento radica en que, como quedó descrito el procedimiento legislativo que nos ocupa siguió la normativa legal. Al respecto, debe recordarse que la Comisión Orgánica de Asuntos Electorales, con fecha veintisiete de junio de dos mil catorce, aprobó el "Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tabasco, Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco y Orgánica del Tribunal Electoral de Tabasco" y, como su propia denominación lo indica, incide en cuatro ordenamientos locales, por ende, compuesto de diversos artículos.

Este dictamen fue puesto a consideración del Congreso el día dos de julio de dos mil catorce, en cuya sesión extraordinaria se dispensó su lectura por unanimidad de veintidós votos a favor.

Asimismo, el presidente de la mesa directiva inició la discusión del dictamen, primero en lo general y luego en lo particular, esto último porque aquél constaba de más de un artículo; para la discusión en lo general solicitó a los legisladores que desearan intervenir, se anotaran ante la presidencia,

dando a conocer si era en contra o a favor, dos diputadas se inscribieron para lo último y se les concedió el uso de la palabra, enseguida, como ningún legislador se inscribió para hablar en contra del dictamen en lo general, el presidente anunció que se procedería a su discusión en lo particular y solicitó a los integrantes de la asamblea que manifestaran si era su deseo reservar algún artículo, lo cual se llevó a cabo por las diputadas Rosalinda López Hernández y Leticia Taracena Gordillo, quienes apartaron únicamente diversos artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

En esas circunstancias, el presidente de la mesa directiva sometió a votación de la Legislatura el dictamen de decreto en lo general, en unión de los artículos no impugnados en lo particular, dando como resultado que se aprobara y así fuera declarado, con veintiún votos a favor y una abstención.

Hecho lo anterior, el presidente de la mesa directiva determinó que procederían a la discusión de los artículos reservados en lo particular, por ello concedió el uso de la palabra a las autoras de las reservas, quienes por separado y de forma genérica expusieron los fundamentos de sus propuestas de modificación a dichos artículos; así, el presidente de la mesa directiva anunció uno por uno los artículos reservados por la primera legisladora en mención, y a la vez preguntó a la asamblea si era o no de ponerse a discusión la propuesta de modificación a cada uno ellos, dando como resultado que todas fueran desechadas, declarándose así cada uno.

Acto continuo, el presidente de la mesa directiva anunció uno a uno los artículos reservados por la diputada Leticia Taracena Gordillo y, como lo hizo anteriormente, preguntó si era o no de ponerse a discusión la propuesta de modificación y, en este caso, los votos fueron en sentido afirmativo para someterse a discusión cada propuesta de modificación a dichos artículos; por ello, el presidente las detalló, las sometió a discusión y todas ellas resultaron aprobadas.

Consecuentemente, con lo anterior descrito, se observa claramente que, contrario a lo que afirma el promovente de este procedimiento constitucional, en el proceso deliberativo y de votación, fueron observados los artículos 87, 90, 91, 92 y 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, y 89 del Reglamento Interior del Congreso, en especial este último dispositivo, porque cada artículo reservado para su discusión en lo particular sí fue discutido y aprobado uno después del otro.

En cuanto a su argumento de que no debió permitirse que las legisladoras expusieran los motivos de sus propuestas de modificación en un solo acto, debe decirse que al respecto no existe precepto legal que establezca la

forma en que habrán de exponerlos y tampoco se prevé un orden específico que deba respetarse para la discusión de los artículos reservados; máxime que ello no puede llegar a considerarse como una irregularidad que hubiera impedido a las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso Local a participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad.

Deviene infundado lo expuesto por el accionante identificado con el inciso g), en el que señala que no fue tomado en cuenta el dictamen que contenía los artículos 93, 128, 219, 238, 240, 241, 274, 288, 290 y 303 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, los cuales fueron modificados en plena sesión, dando lugar a inobservar el principio de debate parlamentario que debe prevalecer al respecto; lo anterior es así, porque dicha circunstancia de ninguna manera demuestra la existencia de una violación de carácter formal y, mucho menos, que ésta pueda trascender de manera fundamental a la norma misma.

Se afirma lo anterior, porque el dictamen es un documento de trabajo para el debate parlamentario, sin que ello signifique que en su discusión no puedan abordarse otros temas que, por razón de su íntima vinculación con la del proyecto, deban regularse también para ajustarlos a la nueva normatividad.

En efecto, en virtud de la potestad legislativa que tienen los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en el dictamen, pueden cambiar la propuesta, porque ni de la Constitución Local, ni de la legislación secundaria sobre el tema, se desprende que exista una prohibición hacia la Legislatura Estatal para cambiar las razones o motivos que dieron origen al dictamen, sino que, por el contrario, lo permite.

Incluso, el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco dispone:

"Artículo 77. Si el proyecto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o sobre las modificaciones o adiciones, sin poder alterarse de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas fuesen aprobadas por la mayoría de los diputados presentes, se pasará la ley o decreto al Ejecutivo para su promulgación. Si las adiciones o reformas fueran reprobadas, la ley o el decreto en lo que haya sido aprobado, se pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación."

Del numeral anterior se desprende que, como ya se dijo, la legislación prevé que la Legislatura no sólo pueda aprobar o desechar un proyecto, sino que también le permite modificarlo o adicionarlo.

Aunado a lo anterior, el artículo 91 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, el cual ya fue citado, dispone que después de presentada una propuesta de adición o modificación a un dictamen y oídos los fundamentos que desee exponer su autor, debe preguntarse al órgano legislativo si se pone o no a discusión, en caso negativo, se tendrá por desechada, pero si es afirmativo, se debe proceder a discutirlo hasta declararlo suficientemente discutido para, posteriormente, llevar a cabo la votación y lo aprobado debe hacerse constar en dicho dictamen, con lo cual, se corrobora la facultad del Congreso de la entidad en cita, de realizar modificaciones al dictamen que se pone a su consideración.

Así, debe concluirse que las facultades legislativas que se conceden al Congreso del Estado de Tabasco, no implican que por cada modificación legislativa que se busque establecer, deba existir un dictamen, sino que las atribuciones que de manera general señalan las disposiciones aplicables, permiten apreciar que no existe una limitante al respecto, quedando a juicio de la Legislatura, el modificar una propuesta determinada.

Por tanto, puede afirmarse que el Congreso Local se encuentra en plena aptitud de realizar todos aquellos actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiere sido originalmente presentado a través de un dictamen.

Conforme a lo anterior, bastará con que el dictamen se ponga a discusión, para que exista la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la entidad para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, por lo que claramente existe la posibilidad de realizar nuevas modificaciones al proyecto.

De esta forma, si las propuestas de una diputada, contemplaban diversos ajustes que permitían guardar coherencia con el resto de disposiciones legales en materia electoral, ello no requería de un nuevo dictamen; más aún dada la urgencia que ameritaba el caso.

A mayor abundamiento, conviene precisar que no existe obligación en la Constitución del Estado de Tabasco, que implique una correspondencia entre las leyes emitidas por el Congreso Local y los proyectos de dictámenes que les dieron origen, toda vez que éstos no fueron contemplados como elementos de validez de las leyes, razón por la que no existe impedimento alguno para que los legisladores se aparten del texto de los artículos redactados en dichos documentos de trabajo, lo que a su vez les permite modificar lo propuesto en ellos.

En el argumento en análisis, se invoca la jurisprudencia P/J. 11/2011, del Tribunal Pleno, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS."; la cual derivó de un asunto que en la fase de votación del procedimiento legislativo no quedó debidamente documentada para conocer el texto cierto de cada uno de los artículos supeuestamente aprobados por la Legislatura Estatal; por lo anterior, este criterio no resulta aplicable al caso, pues, como quedó descrito de constancias de autos, se advierte claramente la votación del Parlamento Estatal y el texto de los artículos aprobados los cuales quedaron consignados uno a uno en el acta de la sesión de dos de julio de dos mil catorce.

No obsta a todo lo anterior, la pretendida inconstitucionalidad que hace valer el accionante respecto del artículo 91 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, pues, como ya se determinó en el considerando sexto de esta sentencia, su impugnación es improcedente.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno.

Finalmente, deviene infundado el argumento de invalidez identificado con el inciso i), porque la circunstancia de que el procedimiento de reformas se haya llevado a cabo en un tiempo demasiado breve, tampoco conlleva a declarar la invalidez del decreto impugnado, en atención a que las disposiciones de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, que regulan el procedimiento legislativo y que quedaron reproducidas con anterioridad, no establecen que dicho proceso deba sujetarse a determinados plazos, ni impiden que el mismo se agote aceleradamente, como aconteció en el caso.

DÉCIMO.—Falta de sustento constitucional de las candidaturas comunes e incumplimiento al artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos. El Partido Revolucionario Institucional aduce, en el segundo de sus conceptos de invalidez, que son inconstitucionales los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción III, y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, que se refieren a las candidaturas comunes, en virtud de que no tienen sustento ni en la Constitución Federal, ni en la Ley General de Partidos Políticos, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y tampoco en la Constitución Política del Estado de Tabasco; y porque las autoridades demandadas no cumplieron a cabalidad lo ordenado en el

artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto dispone que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, ya que el artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución del Estado, no señala de manera expresa, como formas de asociación o participación, a las candidaturas comunes.

Lo expuesto en el considerando octavo conduce a calificar como infundado el concepto de invalidez que nos ocupa, en virtud de que ahí se razonó que las entidades federativas tienen libertad de configuración legislativa para establecer las formas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales de la entidad, de acuerdo con sus necesidades propias y circunstancias políticas, y que si bien el Congreso del Estado de Tabasco, al reformar el artículo 9 de su Constitución, determinó dejar en la ley ordinaria las formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos, ello no viola lo previsto en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, porque se está reconociendo a nivel Constitucional Local, que en la entidad puede haber otras formas de participación o asociación, referencia que es suficiente para que se consideren válidas esas otras formas de participación que su caso prevea la ley.

Asimismo, se precisó que el supuesto normativo del párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, no significa que necesariamente en las Constituciones Locales se deban enumerar esas formas de participación, ya que por la libertad de configuración legislativa éstas puedan incluirse tanto en la Constitución como en las leyes que de ella emanen.

Otra razón que explica lo infundado del argumento que se analiza, es el hecho de que el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos permite que los ordenamientos de carácter electoral que emitan las entidades federativas, pueden prever "otras" formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, de donde se entiende que esas otras figuras no necesariamente deben estar referidas en la Constitución General de la República, ello como consecuencia de la libertad de configuración legislativa que se ha reconocido a los Congresos Locales que, como ya se enfatizó, exige desde luego estricto apego a la Constitución Federal y, como consecuencia de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, observancia a las leyes generales de la materia; así como que el legislador emita las leyes correspondientes conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades previstas en el artículo 41, fracción I, constitucional.

En este apartado, es importante subrayar que no asiste la razón al partido político actor, en cuanto aduce que los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción III, y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son inconstitucionales, porque no tienen sustento en la Constitución Federal, pues como se apuntó, el Poder Reformador en el decreto de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente en su artículo segundo transitorio ordenó la emisión de una ley general que regule los partidos políticos nacionales y, de ellas, la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 85, párrafo 5, faculta a las entidades federativas para establecer en su legislación otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos; por tanto, la falta de referencia de candidaturas comunes en la Constitución Federal, no impide a los Congresos Locales prever esa figura como otra más de participación o asociación de institutos políticos.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 53, párrafo 1, fracción V; 84, párrafo 3; 92; 93; 94; 192, párrafo 1, fracción IV; 194, párrafo 1; 216, párrafo 2, fracción III; 238, párrafo 2, fracción II, párrafo 3; 240, párrafo 2; 261, párrafo 1, fracción III; y 303, párrafo 2; de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

Por ello, no existe violación a lo previsto en los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, ni al diverso segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, según se expuso en el considerando séptimo de esta sentencia.

DÉCIMO PRIMERO.—Tratamiento inequitativo en materia de propaganda electoral de los candidatos comunes frente a las candidaturas independientes. El Partido Revolucionario Institucional argumenta que los artículos 93, párrafo 1, fracción VI, y 94, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco violan los principios de equidad y de certeza en materia electoral, que protegen los artículos 1o., 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, porque establecen una situación de privilegio en beneficio de los candidatos comunes y no para los candidatos independientes; y que esto es así, porque si bien el primero de los preceptos combatidos prevé que los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, también lo es que esa mínima regulación no impide que todos los partidos políticos que apoyen al candidato común realicen campañas al mismo tiempo y en distinto lugar en beneficio de dicho candidato, lo que no puede llevar a cabo el candidato independiente, y a su vez impacta en la propaganda propia de una contienda electoral, pues el candidato común tendrá la posibilidad de influir sobre un mayor número de votantes, si se toma en cuenta que más de una fuerza política puede apoyarlo.

Incluso, aduce, el artículo 94, párrafo 2, de la ley combatida prevé que la propaganda de los partidos que hayan registrado candidatura común deberá identificar claramente a éstos; por ello, el candidato común será más conocido y tendrá más oportunidades de obtener votos a su favor, porque incluso su nombre aparecerá en las boletas electorales tantas veces como partidos políticos lo hayan registrado; mientras que el candidato independiente sólo aparecerá una vez y hasta el final de la boleta.

Los artículos 93, párrafo 1, fracción VI, 94, párrafo 2, y 330, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, se reproducen a continuación:

"Artículo 93.

"1. Se entiende por candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos, por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las siguientes reglas:

" ...

"VI. Los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido."

"Artículo 94.

" ...

"2. La propaganda de los partidos que hayan registrado candidaturas comunes deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulen bajo esa forma de asociación."

"Artículo 330.

" ...

"2. Se utilizará un recuadro para cada candidato independiente, fórmula o planilla de candidatos independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta

a los partidos políticos o coaliciones que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos."

Los preceptos indicados establecen, respectivamente, lo que se entiende como candidatura común, las que en materia de gastos de campaña no deberán exceder el tope que para cada elección se fije como si fuera una candidatura registrada por un solo partido; que la propaganda de los institutos políticos que hayan registrado candidaturas comunes, deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulen bajo esa forma de asociación; y que en las boletas electorales se utilizará un recuadro para cada candidato independiente, fórmula o planilla de candidatos independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos políticos o coaliciones que participan.

También es importante indicar que el principio de equidad que rige en materia electoral, tiene por objeto garantizar condiciones que propicien la participación de los partidos políticos en los procesos electorales en igualdad de condiciones, lo que supone que se les otorgue un mismo trato, a fin de evitar desventajas que rompan esa igualdad.

Por su parte, el principio de certeza en la materia consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo, significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Por otro lado, la llamada candidatura independiente es el derecho de los ciudadanos de postularse a cargos de elección popular sin el respaldo de un partido político y su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, que prevé lo siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de

candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

Por otra parte, en el artículo 93, párrafo 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco dispone que se entiende por candidatura común cuando dos más partidos políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos.

Con base en lo descrito, debe decirse que los preceptos combatidos no transgreden los artículos 1o., 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General de la República, ya que los vicios que el partido político les atribuye, parten del desconocimiento de las diferencias que existen entre una candidatura común y una candidatura independiente, esto es, si bien el candidato común puede ser postulado por dos o más partidos políticos, a diferencia del candidato independiente que compite en un proceso electoral sin respaldo de instituto político alguno, ello no significa que las disposiciones combatidas contengan reglas que rompan con el principio de equidad que rige en las contiendas electorales.

En efecto, el artículo 93, párrafo 1, fracción VI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco define lo que se entiende por candidatura común, y al referirse a los gastos de campaña es claro en establecer que las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se fije como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, lo que significa que ese límite no le permite el uso de recursos totales de cada uno de los partidos políticos que lo postule, lo que desde luego propicia que todos los candidatos, ya sea comunes o independientes, participen en las mismas condiciones; es decir, esa regla se fijó precisamente para evitar aquello de lo que el partido político se duele, la de permitir que un candidato común reúna tal cúmulo de recursos por cada uno de los partidos políticos que lo postule, que provoque un desequilibrio en la contienda electoral, colocándolo en una situación de evidente ventaja frente a una candidatura independiente.

Incluso, el artículo 94, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco dispone como regla, entre otras, para la postulación de candidaturas comunes, la consistente en que los partidos políticos deberán presentar convenio en donde indiquen las aportaciones de

cada uno de los partidos postulantes del candidato común para gastos de campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña que para ello determine la autoridad electoral.

Situación que desde luego impacta en el rubro de propaganda electoral, pues al existir un tope en los gastos de campaña se entiende que existe un límite en el uso de los recursos destinados precisamente a la propaganda, de ahí que la disposición es una regla que propicia equidad en la contienda electoral y no desequilibrio en beneficio de las candidaturas comunes.

Y si bien el diverso 94, párrafo 2, de la ley combatida establece que la propaganda de los partidos que hayan registrado candidaturas comunes deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulen bajo esa forma de asociación, ello tampoco es un supuesto jurídico que genere inequidad, ya que no se traduce en que el candidato común tendrá una mayor propaganda electoral de acuerdo con el número de partidos políticos que lo postule, en virtud de que la propaganda implica gasto en la campaña y éste se encuentra sujeto al límite del artículo 93, fracción VI, del ordenamiento que se analiza.

Asimismo, de la lectura a las disposiciones combatidas se advierte que no generan situación alguna de incertidumbre que provoque inobservancia al principio de certeza en materia electoral, pues no se trata de supuestos jurídicos ambiguos o de difícil comprensión, que impidan su correcta aplicación al operador jurídico.

Por lo que hace al diverso 330, párrafo 2, de la ley impugnada, tampoco provoca una situación de inequidad o de falta de certeza, ya que simplemente prevé la forma en la que aparecerán los candidatos independientes en la boleta electoral, supuesto jurídico que no se relaciona con gastos de campaña, ni propaganda electoral, que son los aspectos de los que el partido político actor pretende desprender tratos inequitativos. Además, el hecho de que los partidos políticos que en su caso se reúnan en candidatura común, aparezcan en la boleta electoral con su propio emblema, no significa que su candidato común obtenga ventajas sobre un candidato independiente, ya que ello simplemente permite al elector identificar de entre los partidos reunidos en candidatura común, la opción de su preferencia, toda vez que se entiende que un elector puede sentirse más identificado con uno de los partidos políticos que con otro y, en consecuencia, marcar en la boleta el emblema del partido de su preferencia.

Por lo razonado, los artículos 93, párrafo 1, fracción VI, 94, párrafo 2, y 330, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, no contravienen disposición alguna de la Constitución General de la República.

DÉCIMO SEGUNDO.—Inequidad en financiamiento respecto de los candidatos comunes frente a las candidaturas independientes.

Por las mismas razones que las expuestas en el considerando que antecede, resulta infundado el argumento del Partido Revolucionario Institucional, quien afirma que también existe un problema de inequidad respecto de financiamiento público, ya que de la lectura a los artículos 312, 313, 319 y 320 de la ley impugnada, se desprende que los candidatos independientes recibirán como financiamiento público el equivalente a lo que le correspondería a un partido político de nueva creación, y esa cantidad se divide entre las candidaturas independientes, es decir, se subdivide entre todos los candidatos ciudadanos que participen en la elección de que se trate, por lo que es realmente mínima la cantidad que recibirán como financiamiento público. A diferencia de lo que ocurre con los candidatos comunes, quienes además de todos los beneficios ya citados, tendrán derecho al financiamiento que corresponde a cada partido por cada elección y sólo deben cuidar que los gastos de campaña no excedan el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, tal como lo establece el artículo 93, párrafo 1, fracción VI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo primero, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 93, párrafo 1, fracción VI, 94, párrafo 2, y 330, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

Los artículos combatidos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son del tenor siguiente:

"Artículo 312.

"1. El régimen de financiamiento de los candidatos independientes tendrá las siguientes modalidades:

"I. Financiamiento privado, y

"II. Financiamiento público."

"Artículo 313.

"1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate."

"Artículo 319.

"1. Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro."

"Artículo 320.

"1. Del monto que le correspondería a un partido de nuevo registro en el Estado de Tabasco, para actividades de campaña, se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:

"I. Un 33.3% que se asignará a la candidatura independiente al cargo de gobernador;

"II. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado, y

"III. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas de candidatos independientes al cargo de regidores.

"2. En el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos mencionados en las fracciones II y III, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.

"3. El monto a distribuir entre el total de candidatos independientes, será igual a la suma que deba recibir un partido político de nuevo registro, para lo cual el Consejo Estatal presupuestará, para tales efectos, la cantidad que sea necesaria, en forma separada del financiamiento que corresponde a los partidos políticos."

Los artículos transcritos forman parte del capítulo relativo al financiamiento de los candidatos independientes, y prevén, respectivamente, que dicho financiamiento podrá ser privado y público; que el financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el diez por ciento de gastos de campaña para la elección de que se trate; que los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, y que para los efectos de la distribución de éste

y prerrogativas a que tienen derecho en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro; así como se fijan los porcentajes para distribuir el financiamiento tratándose de candidatos independientes a gobernador, diputados y regidores.

Como se anunció, el argumento de que se trata es infundado, pues al igual que como se razonó en el considerando que antecede, el actor parte del desconocimiento de las diferencias que existen entre una candidatura común y una candidatura independiente; y del error de considerar que los candidatos comunes no tienen límites tratándose de financiamiento, pues al caso rige la regla que el propio partido explica en su concepto de invalidez, relativa a que los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, disposición que evidentemente es un límite que tiene como fin evitar situaciones de desequilibrio entre candidatos comunes e independientes; se reitera que lo dispuesto en el artículo 93, párrafo 1, fracción VI, de la ley combatida, impide que el candidato común reúna, como afirma el actor, el financiamiento que corresponde a cada partido político que lo postule por cada elección, ya que el candidato común compite para efectos de gastos de campaña como si fuera un solo partido, de donde se entiende que el monto del financiamiento no será el de todos los partidos políticos que reunidos lo postulen, sino el equivalente al de uno.

Cabe agregar que el concepto de invalidez que se analiza, se limita a plantear el problema de inequidad que, en opinión del partido político actor, existe entre candidaturas comunes frente a candidaturas independientes, sin que se advierta mayor argumentación tendente a demostrar algún vicio diverso de las disposiciones combatidas.

Por tanto, los artículos 312, 313, 319 y 320 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, no contravienen disposición alguna de la Constitución General de la República.

DÉCIMO TERCERO.—Violación al principio de certeza por no establecer si los partidos de nueva creación podrán registrar candidaturas comunes. El Partido Revolucionario Institucional argumenta que, de acuerdo con el artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, los partidos de nuevo registro nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo segundo, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 312, 313, 319 y 320 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

inmediata posterior a su registro. En cambio, los artículos 92, 93 y 94 de esa ley, no fijan para las candidaturas comunes dicha limitante, de ahí que se viola el principio de certeza, pues no se puede determinar desde ahora y con exactitud, si los partidos políticos de nueva creación podrán registrar candidaturas comunes con otros partidos políticos en las elecciones a celebrarse en el Estado de Tabasco; y que en el diverso 87 de la ley combatida, se ordena que los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles bajo una misma plataforma electoral; sin embargo, para las candidaturas comunes no hay límites, según se advierte de los artículos 92, 93 y 94 de esa ley, y tampoco es necesario que sigan una misma plataforma electoral, lo que provoca una falta de equidad entre esas figuras, en virtud de que no hay ninguna justificación razonable para no establecer limitantes a las candidaturas comunes.

Los artículos que cita el partido político actor en el argumento que se analiza, correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son del tenor siguiente:

"Artículo 84.

"...

"5. Los partidos de nuevo registro, nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro."

"Artículo 87.

"1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

"2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales, deberán coaligarse para la elección de gobernador.

"4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrase a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y

dentro de los plazos señalados para tal efecto en la ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de gobernador quedarán automáticamente sin efectos.

"5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."

"Artículo 92.

"1. Las candidaturas comunes constituyen otra forma de participación y asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos en las elecciones por el principio de mayoría relativa, conforme lo prevé el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos y la fracción I del apartado A del artículo 9 de la Constitución Local."

"Artículo 93.

"1. Se entiende por candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos, por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las siguientes reglas:

"I. Los partidos políticos podrán registrar candidatos en común en las demarcaciones electorales donde los mismos no hayan registrado candidatos de coalición.

"II. En el caso de los Ayuntamientos, las candidaturas comunes deberán coincidir en la totalidad de la planilla que se registre;

"III. Tratándose de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, la candidatura común comprenderá a la fórmula completa;

"IV. Las candidaturas a diputados o regidores por el principio de representación proporcional no podrán ser objeto de candidaturas comunes;

"V. La aceptación o, en su caso, rechazo de la solicitud de registro de una candidatura común presentada por cada partido político no producirá ningún efecto sobre las solicitudes presentadas por otro u otros partidos políticos respecto del mismo candidato, y

"VI. Los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido."

"Artículo 94.

"1. Para la postulación de candidaturas comunes, los partidos políticos se deberán de sujetar a las siguientes reglas:

"I. Podrán postular candidatos comunes para la elección de gobernador del Estado, diputados por el principio de mayoría relativa, y planillas de mayoría relativa para la renovación de Ayuntamientos, sea en elección ordinaria o extraordinaria. En todo caso se requiere el consentimiento escrito del candidato o candidatos comunes;

"II. Antes de que concluya el plazo para el registro oficial de candidatos deberán presentar ante el consejo, las resoluciones de los órganos o instancias partidistas estatutariamente facultados para autorizar la candidatura común;

"III. Cuando se trate de un candidato común a diputado, en caso de resultar electo los partidos postulantes deberán señalar por escrito, en el convenio respectivo, a qué fracción parlamentaria se integrará en el Congreso del Estado;

"IV. Presentar convenio en donde se indiquen las aportaciones de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común para gastos de la campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña que para ello determine la autoridad electoral, y

"V. Cada partido será responsable de entregar su informe, en el que se señalen los gastos de campaña realizados.

"2. La propaganda de los partidos que hayan registrado candidaturas comunes deberá identificar claramente a los partidos y candidatos que se postulen bajo esa forma de asociación."

Los artículos reproducidos prevén, respectivamente, que los partidos políticos de nuevo registro, nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro; que los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles; que las candidaturas comunes constituyen otra forma de participación y asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos en las elecciones por el principio de mayoría relativa; que se entiende por candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las reglas enumeradas en las propias disposiciones.

También es importante reiterar, lo que ya se ha expresado en esta ejecutoria, en el sentido de que el principio de certeza en la materia electoral consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo, significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno, que se transcribe a continuación:

"MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.—Toda vez que de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el imperativo de que en las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garanticen en el ejercicio de la función electoral rijan los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, resulta evidente que dentro del referido principio de certeza se encuentra el relativo al desempeño de la función electoral a cargo de las autoridades correspondientes, principio que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta." (*Semanario Judicial de la Federación y su*

Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, jurisprudencia P./J. 60/2001, página 752, registro digital 189935)

Por otra parte, es necesario tener presente lo resuelto por este Tribunal Pleno, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 17/2014,¹⁸ en la que se determinó que son constitucionales aquellas disposiciones que limitan la participación de los partidos políticos con nuevo registro a no formar candidaturas comunes hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso, en virtud de que esa limitación tiene como finalidad que ese tipo de institutos políticos demuestren su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acrediten que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral.

En el precedente, referido se sostuvo lo siguiente:

"Ahora bien, el artículo 35, primer párrafo, numeral 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, es del tenor siguiente:

"Artículo 35.' (se transcribe)

"La norma transcrita es clara en establecer que los partidos políticos con nuevo registro no podrán, entre otros, formar candidaturas comunes, hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso local.

"La confrontación de la disposición cuestionada con los artículos de la Constitución Federal que se aducen como violados, demuestra que no asiste la razón al partido político actor, en virtud de que la limitación combatida tiene como finalidad que el partido de nuevo registro demuestre su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acredite que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral.

"Lo anterior es así, porque la razonabilidad de la norma impugnada atiende, precisamente, a la finalidad constitucional que debe perseguir todo partido político, que como ha quedado expuesto, en términos del artículo 41 de la Constitución Federal, no es otra, sino la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la represen-

¹⁸ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, fallada en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce.

tación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen; para ello, se requiere de institutos políticos que representen una verdadera opción para los ciudadanos y para demostrar ésta, es necesario que en su primera contienda electoral participen de manera individual, ya que de hacerlo a través de una candidatura común, su fuerza no se advertiría de manera objetiva, por la identificación del partido político de nueva creación con otro partido que ya haya tenido experiencias en procesos electorales.

"Lo razonado demuestra que, contrariamente a lo que aduce el promovente de la acción, la norma combatida sí tiene el referido requisito de razonabilidad que se exige en este tipo de legislaciones, ya que la regulación guarda congruencia con la finalidad constitucional que persiguen todos los partidos políticos, la que no podría advertirse si se permite la participación de partidos políticos de nuevo registro en candidaturas comunes, ni aun aceptando que en la boleta de votación se distinga con claridad a qué partido se otorga el sufragio, pues tal preferencia se ve fuertemente influenciada por el candidato común, sin que con ello pueda afirmarse que en realidad el voto se entregó al partido postulante. Por tanto, la disposición combatida no transgrede el derecho fundamental de asociación que protegen los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución Federal, ni los principios que rigen para los partidos políticos previstos en los diversos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la propia Constitución, toda vez que no se impide la participación de partidos políticos de nueva creación en procesos electorales, sino que simplemente se exige su participación de manera individual en al menos un proceso electoral para demostrar su fuerza real como instituto político y, por tal motivo, que efectivamente constituye una oferta de gobierno capaz de conservarse en otros procesos electivos.

"Sobre el particular, resulta aplicable, por analogía y en lo conducente, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, que a continuación se reproduce:

"'CANDIDATURAS COMUNES. SU EXPULSIÓN DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL NO INFRINGE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA.' (se transcribe)

"Relacionado con lo anterior, es claro que tampoco se transgrede el derecho de los ciudadanos de la entidad a ser votados en cargos de elección popular, pues en todo caso podrían participar al amparo de otros institutos

políticos que no sean de nuevo registro; y en este sentido es importante precisar que el derecho de asociarse y de reunirse pacíficamente con fines lícitos, es un derecho de los ciudadanos y no de los partidos políticos, de ahí que aquéllos pueden asociarse o reunirse en un partido político que por primera vez participe en una elección local, sin que sea necesario que lo hagan a través de una candidatura común, lo que implica que los derechos político electorales de votar y ser votado, que protege el artículo 35, fracciones II y III, constitucional, no son transgredidos con la disposición que se analiza.

"De igual forma, tampoco existe violación al principio de certeza electoral, pues la disposición no provoca incertidumbre jurídica, ya que es clara en establecer que los partidos políticos con nuevo registro no podrán formar candidaturas comunes hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local, regla que, como ya se explicó, tiene sustento constitucional si se atiende a las finalidades que persiguen los partidos políticos; además de que no deja lugar a dudas de que la limitación se constriñe a no poder formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, si al menos no se ha participado de manera individual en un proceso electoral local.

"Por las mismas razones, no puede estimarse como violado el principio de equidad que rige en la materia electoral, pues la norma no crea una distinción indebida o irrazonable entre partidos políticos de nuevo registro frente al resto de institutos políticos, ya que existe una justificación objetiva y razonable en función de las finalidades constitucionales propias de los partidos políticos y la necesidad evidente, de que ese tipo de institutos políticos demuestren ser una auténtica opción política, con todo lo que esto involucra en cuanto a las prerrogativas que la Constitución Federal y leyes ordinarias les otorgan. Máxime que salvada la participación en al menos un proceso electoral local, ese tipo de partidos podrán formar las agrupaciones a que alude la propia disposición.

"Al respecto, se invoca la tesis aislada, que a continuación se transcribe:

"PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 56, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE PROHÍBE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN, REALICEN FRENTE, COALICIONES O FUSIONES, NO TRANSGREDE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 9o., 35, FRACCIÓN III, Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (se transcribe)

"No se desconoce que este criterio transcrito, alude a coaliciones y fusiones, cuando en el caso se analizan candidaturas comunes; sin embargo, se invoca porque la coalición y la candidatura común se distinguen en que son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos políticos equivale a que participen como si fuera uno solo, lo que afecta las prerrogativas que les son propias. En otras palabras, la tesis es clara en establecer la importancia de que los partidos de nuevo registro deben demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral, que representan una verdadera corriente democrática, supuesto en el cual, es aceptable y justificado que en una primera elección participen de manera individual para comprobar su verdadera representatividad, si así lo estima conveniente el legislador en ejercicio de la libertad configurativa que sobre este particular aspecto le atribuye el marco constitucional federal.

"Incluso, es importante señalar que en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se establece que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, deberá prever entre otras reglas, la relativa a que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse; lo que a su vez quedó reflejado en el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial referido, de veintitrés de mayo de dos mil catorce, que prevé que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"De acuerdo con lo razonado, el artículo combatido no viola los preceptos fundamentales que invoca el partido político promovente de la acción y, por las mismas razones, tampoco se transgreden los tratados internacionales a los que alude, sobre todo si se toma en cuenta que los derechos fundamentales que prevén corresponden a los mismos que protege nuestra Constitución Federal."

En este apartado es necesario referirnos de nuevo al decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente a su

artículo segundo, fracción I, inciso 5,¹⁹ que dispone cuál será el contenido de la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, precisando que en el primer proceso electoral en el que participa un partido político no podrá coaligarse.

De acuerdo con el precedente transcrito, este Tribunal Pleno considera que un principio propio del derecho electoral, es el relativo a que los partidos políticos de nuevo registro demuestren por sí solos, tener la fuerza electoral que represente una verdadera corriente política, una verdadera opción para los ciudadanos, lo que se logra con disposiciones que exijan que en su primera contienda electoral participen de manera individual, pues de hacerlo, por ejemplo, en candidatura común, no podría advertirse esa fuerza de manera objetiva, por la identificación del partido político de nueva creación con otro partido que ya haya tenido experiencias en procesos electorales.

Por tanto, si la regla referida constituye un principio general del derecho electoral, debe entenderse que el artículo 84, párrafo 5, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, incluye en la limitación que prevé a las candidaturas comunes, es decir, cuando ordena que los partidos de nuevo registro nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro, se entienden incluidas las candidaturas comunes, ello partiendo de la base de que la limitación se orienta por las características de un partido político de nueva creación, el cual, precisamente, por ser nuevo, no ha participado de manera individual en un proceso electoral.

En consecuencia, la regla combatida es constitucional, pues en la limitación que prevé se deben entender incluidas las candidaturas comunes, aun cuando no las mencione expresamente, en virtud de que rige el principio relativo a que los partidos políticos de nueva creación deben participar por primera vez en un procedimiento electoral de manera individual y no asociados con otro instituto político, porque de otra manera no podrían demostrar su verdadera fuerza electoral.

¹⁹ "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse."

Además, tampoco asiste la razón al partido político actor en cuanto aduce que el artículo 87 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es inequitativo, porque exige para las coaliciones en sus distintas categorías, la de participar bajo una misma plataforma electoral, lo que no hace para las candidaturas comunes.

Lo anterior es así, porque el partido político actor parte del error de considerar como equivalentes la coalición con la candidatura común, lo que no es correcto, porque si bien esas figuras comparten la característica de que son la unión temporal de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, también lo es que se distinguen en que, tratándose de candidaturas comunes, únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; a diferencia de lo que ocurre con la coalición, en donde la reunión de los partidos políticos equivale a que participan como si fuera uno solo, lo que explica que el legislador exija para ellos la misma plataforma electoral; por ello, no existe un problema de inequidad.

Por las mismas razones, no asiste la razón al Partido Revolucionario Institucional, en cuanto argumenta que el artículo 86, párrafo 1, fracción VII, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco prevé que los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local, sin embargo, de los artículos 92, 93 y 94 de ese ordenamiento, se advierte que en las candidaturas comunes no existen limitantes al respecto, lo que implica que un partido político pueda ir en candidatura común en varias elecciones y con distintos partidos políticos a la vez, según su propia conveniencia, lo que desde luego demuestra violación a los principios de certeza, igualdad y equidad que rigen en la materia electoral.

El artículo 86, párrafo 1, fracción VII, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco dispone lo siguiente:

"Artículo 86.

"1. Los partidos políticos, nacionales y locales, podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador del Estado, así como de diputados y regidores por el principio de mayoría relativa. Para que tenga plena validez la coalición, los partidos políticos deberán observar lo siguiente:

"...

"VII. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local."

En este apartado es importante subrayar que el partido político actor parte de la idea equivocada de considerar como equivalentes a la coalición y a la candidatura común; y si bien en el artículo 86, fracción VII, de la ley combatida, se ordena que los partidos políticos no podrán formar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local, también lo es que para la candidatura común el legislador del Estado de Tabasco fijó limitaciones acordes a la naturaleza de esta forma de asociación, según se desprende del artículo 93 ya transcrito, que prevé, por ejemplo, que los partidos políticos podrán registrar candidatos en común en las demarcaciones electorales donde los mismos no hayan registrado candidatos de coalición; que en el caso de los Ayuntamientos, las candidaturas comunes deberán coincidir en la totalidad de la planilla que se registre; que tratándose de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, la candidatura común comprenderá a la fórmula completa; y que las candidaturas a diputados o regidores por el principio de representación proporcional no podrán ser objeto de candidaturas comunes.

Esto es, si bien no existe una limitación exactamente igual a la que prevé el artículo 86, fracción VII, de la ley cuestionada, para las coaliciones, se entiende que en atención a la naturaleza de las denominadas candidaturas comunes, el legislador estableció distintas condiciones que se entienden propias de esta forma de participación. Por ello, no asiste la razón al partido político actor en cuanto aduce que la disposición referida viola los principios de equidad y de certeza que rigen en la materia electoral; máxime que, como ya se apuntó, el partido político parte de la base equivocada de ignorar las notas que caracterizan a una y otra forma de participación política, esto es, para construir su argumento desconoce que las coaliciones y las candidaturas comunes tienen notas que las distinguen y que explican el distinto tratamiento que el legislador da a cada una de ellas, esto es, son instituciones diferentes, en cuanto a su forma de creación y de asociación.

Pero aún más, el artículo controvertido atiende a lo que regula la Ley General de Partidos Políticos, ordenamiento de observancia general en el territorio nacional, el cual en su artículo 87, párrafo 9, establece el mismo supuesto jurídico que ahora combate el partido actor, en los siguientes términos:

"Artículo 87.

"...

"9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local."

En consecuencia, se declara la validez de los artículos 84, párrafo 5, 87, 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

DÉCIMO CUARTO.—Inequidad en las reglas que rigen entre coaliciones y candidaturas comunes. En el concepto de invalidez tercero, a partir de los incisos e), f), g), h), i), j) y k), de la síntesis contenida en el resultando tercero de esta ejecutoria, el partido político actor expone una serie de argumentos tendentes a evidenciar lo que en su opinión denomina un tratamiento inequitativo entre coaliciones y candidaturas comunes, refiriéndose a los requisitos para su registro; la plataforma electoral; topes de gastos de campaña; prerrogativas de acceso a radio y televisión; fechas para registro y procesos internos de selección de candidatos.

Asimismo, se duele en términos generales de que la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco regule a las candidaturas comunes, cuando no están previstas en la Constitución Federal, ni en la Constitución del Estado, además de que en su opinión, la Suprema Corte ha dejado ver la inconstitucionalidad de esta figura, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 60/2009 y 61/2009.

Los artículos que regulan a las coaliciones en la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, son del tenor siguiente:

"Artículo 86.

"1. Los partidos políticos, nacionales y locales, podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador del Estado, así como de diputados y regidores por el principio de mayoría relativa. Para que tenga plena validez la coalición, los partidos políticos deberán observar lo siguiente:

"I. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos forman parte;

"II. Ningún partido político podrá postular como candidato propio a quien ya ha sido registrado como candidato por alguna coalición;

"III. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición, a quien haya sido registrado como candidato por algún partido político;

"IV. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones deberá celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo;

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo tercero, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014. Se expresaron cuatro votos a favor de las consideraciones que reconocen la validez de los artículos 84, párrafo 5, y 87 del citado ordenamiento.

"V. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para los partidos políticos, para todos los efectos establecidos en esta ley;

"VI. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a regidores por el mismo principio;

"VII. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local, y

"VIII. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas locales.

"2. Concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones de diputados, presidentes municipales y regidores terminará automáticamente la coalición. En cuyo caso los candidatos de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político que se haya señalado en el convenio de coalición."

"Artículo 87.

"1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

"2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales, deberán coaligarse para la elección de gobernador.

"4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrase a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de gobernador quedarán automáticamente sin efectos.

"5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."

"Artículo 88.

"1. En todo caso, para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán:

"I. Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección estatal o nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

"II. Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección a gobernador del Estado;

"III. Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y regidores por el principio de mayoría relativa.

"IV. En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y regidores por el principio de representación proporcional."

"Artículo 89.

"1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto Estatal y ante las mesas directivas de casilla."

"Artículo 90.

"1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

"I. Los partidos políticos que la forman;

"II. La elección que la motiva;

"III. El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

"IV. Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a gobernador del Estado, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

"V. El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrado por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y

"VI. Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previsto en esta ley, quien ostentaría la representación de la coalición.

"2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado por distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como las formas de reportarlo en los informes correspondientes.

"3. A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la ley general.

"4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

"5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal."

"Artículo 91.

"1. El convenio de coalición, según sea el caso, se presentará para su registro, ante el presidente del Consejo Estatal, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate, después de cuyo plazo no se admitirá convenio alguno. En caso de elecciones extraordinarias, por el principio de mayoría relativa, se estará al término que para el periodo de precampaña señale la convocatoria.

"2. El presidente del Consejo General del Instituto Estatal integrará el expediente e informará al Consejo General.

"3. El Consejo Estatal, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

"4. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto Estatal, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco."

Lo razonado en el considerando que antecede, sirve de sustento para desestimar los argumentos arriba indicados, en virtud de que la parte actora reitera un problema de inequidad desconociendo las diferencias que existen entre la coalición y la candidatura común, las que explican el distinto tratamiento que el legislador puede dar a ellas.

Esto es, parte del error de considerar como equivalentes la coalición con la candidatura común, lo que no es correcto, porque si bien esas figuras comparten la característica de que son la unión temporal de dos o más partidos políticos, con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, también lo es que se distinguen en que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; a diferencia de lo que ocurre con la coalición, en donde la reunión de los partidos políticos equivale a que participen como si fuera uno solo.

La diferencia entre coalición y candidatura común se corrobora claramente si partimos de la definición que la propia ley combatida prevé respecto de esas figuras en sus artículos 87 y 93, párrafo 1, en cuanto prevén, respectivamente, que será coalición la unión temporal de dos o más partidos políticos a fin de postular en un mismo proceso electoral a candidatos a cargos de elección popular bajo una misma plataforma electoral, además de que pueden

ser totales, parciales y flexibles, a diferencia de la candidatura común, la que surge cuando dos o más partidos políticos sin mediar coalición, registran al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos por el principio de mayoría relativa. De donde se desprende que se trata de formas de asociación de participación política distintas, por lo que si su forma de creación son distintos y sólo comparten el objetivo de presentar la misma candidatura, ello explica que el ordenamiento combatido haya previsto para esas formas de asociación un tratamiento diverso, lo que no provoca situación alguna de inequidad.

Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008²⁰ y sus acumuladas, reconoció las diferencias entre coaliciones y candidaturas comunes, en los siguientes términos:

"En otro aspecto, en lo concerniente al concepto de invalidez según el cual, mediante las normas generales impugnadas, se pretende sustituir la figura de las coaliciones por la de las candidaturas comunes, desnaturalizando así la figura de las coaliciones, dicho argumento constituye, en estricto sentido, un argumento de legalidad. No obstante lo anterior, desde un punto de vista normativo y conceptual, es preciso hacer las siguientes consideraciones para mostrar que el legislador ordinario federal, en ejercicio de la potestad que le ha conferido el Constituyente Permanente en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo primero, constitucional, distingue ambos conceptos y mientras que permite las coaliciones no permite las candidaturas comunes. Al efecto, es menester realizar una interpretación sistemática de las disposiciones legales aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"Al margen de las coaliciones, distintos partidos políticos pueden participar con un mismo candidato, en un determinado proceso electoral, mediante la figura de la candidatura común.

"Existe candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezca.

"Si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, una y otra figura tienen importantes diferencias.

²⁰ Fallada en sesión de ocho de julio de dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

"En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

"En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se prevé la existencia de candidaturas comunes. Al efecto, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 95, párrafos 3, 4 y 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

"'Artículo 95.' (se transcribe)

"De las disposiciones invocadas puede advertirse que el legislador ordinario federal no admite la existencia de candidaturas comunes, ya que, una vez que un determinado candidato o fórmula de candidatos es registrada por un partido político o una coalición, no puede ser registrada ulteriormente.

"Si bien bajo el nuevo régimen legal de las coaliciones, de conformidad con lo dispuesto ... 95, párrafo 9, del invocado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los votos se computan en favor de cada uno de los partidos políticos que los hayan obtenido, sumándose en favor del candidato de la coalición, en todo caso, para el registro de la coalición, los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán acreditar, entre otros requisitos, que la coalición fue aprobada por los órganos de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 96, párrafo 7, inciso a), del citado ordenamiento.

"De lo anterior se deriva que, a diferencia de lo que acontece en las candidaturas comunes, en las que cada partido político puede seguir sosteniendo su propia plataforma electoral, para registrar una coalición se exige que los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán acreditar que los órganos de dirección nacional competentes aprobaron expresamente la plataforma electoral de la coalición.

"Además, cabe señalar que el derecho reconocido legalmente a los partidos políticos de formar una coalición requiere el cumplimiento de determi-

nados requisitos previstos en el propio Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacadamente la celebración de un convenio, en los términos de lo dispuesto en el artículo 98 del invocado ordenamiento."

Además, como ya se sustentó en esta ejecutoria, el hecho de que en la Constitución General de la República, y en las leyes generales que de ella emanaron como consecuencia del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, no se haya hecho referencia a las candidaturas comunes, no impide que las entidades federativas las contemplen como una forma más de participación o asociación, con el fin de postular candidatos, pues como se apuntó, ello se ubica en el ámbito de la libre configuración legislativa, la cual, para ser constitucional, debe ser conforme a criterios de razonabilidad, guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que les son propias, en términos del artículo 41 constitucional.

Asimismo, lo razonado en algunos segmentos de esta sentencia, sirve para demostrar lo infundado de los conceptos de invalidez que hace valer el Partido Revolucionario Institucional, pues por lo que hace a la cuestión de gastos de campaña, afirma que no se limitan las aportaciones que cada partido político realizará para gastos de campaña como se exige para las coaliciones, sino que se deja abierto.

Argumentación que no es correcta, pues parte de una lectura aislada de los artículos 92, 93 y 94, que regulan a las candidaturas comunes, concretamente el artículo 93, fracción VI, es claro en señalar que los gastos de campaña de las candidaturas comunes no deberán exceder el tope que para elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido; y el diverso 94, fracción IV, obliga a presentar un convenio en donde se indiquen las aportaciones de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común para gastos de la campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña que para ello determine la autoridad electoral; lo que significa que no existe un trato inequitativo entre coaliciones y candidaturas comunes en el Estado de Tabasco, ya que las disposiciones combatidas fijan limitaciones a los gastos de campaña para la candidatura común; y el hecho de que el convenio que en su caso se suscriba deba estar a lo que determine la autoridad electoral, no significa desconocer la regla expresa, en el sentido de que los gastos de campaña en candidatura común no deberán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera una candidatura registrada por un solo partido, de donde es claro que un candidato común no puede reunir un cúmulo de recursos que provoque un desequilibrio en la contienda electoral.

Lo mismo ocurre en materia de acceso a radio y televisión, en virtud de que, como se expuso, tratándose de candidatos independientes, las reglas correspondientes a esa prerrogativa se encuentran fijadas primero, en el artículo 41, fracción III, apartado A, de la Constitución Federal, así como por lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, supuesto en el cual, dependerá del Instituto Nacional Electoral, con base en esos ordenamientos, la distribución equitativa de los espacios que en radio y televisión podrán tener los candidatos tanto de coalición, como en su caso de candidatura común; sobre todo que, como se apuntó, al ser la candidatura común una forma de participación de los partidos políticos no prevista en leyes generales, corresponderá a la autoridad federal, de acuerdo con la información que le proporcione el organismo público local, la distribución de los espacios que en los medios de comunicación correspondan a los candidatos tanto de coalición como de candidatura común en los procesos electorales que celebre el Estado de Tabasco.

En otras palabras, el hecho de que en el ordenamiento cuestionado no se establezca mayor regla en materia de acceso a radio y televisión para candidaturas comunes, es una circunstancia que no debe implicar que la autoridad competente, entiéndase Instituto Nacional Electoral, deje de fijar las condiciones que rijan en la entidad federativa que nos ocupa para el caso de que en el proceso electoral existan partidos políticos que decidan competir por medio de la candidatura común, ello para evitar situaciones de inequidad en la contienda.

Tampoco existe problema de inequidad por cuanto hace a los requisitos para el registro de la coalición y las características del convenio correspondiente, frente a la candidatura común, pues, se reitera, se trata de formas de participación de distinta naturaleza, lo que explica que el legislador les otorgue un tratamiento, por tanto, diverso o particular, sin que de la lectura a los artículos 88 y 94 de la ley combatida, se desprendan requisitos irrazonables, esto es, no se trata de requisitos que hagan nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, y tampoco impiden la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos, establecidos en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Por lo que toca a lo dispuesto en el artículo 53, párrafo 1, fracción V, de la ley reclamada, que en opinión de la parte actora es inconstitucional por razones de equidad, por cuanto establece la posibilidad de que los partidos políticos realicen procesos internos para postular candidatos en común con otros partidos políticos, debe decirse que su argumentación es infundada, pues parte de una lectura equivocada de esa disposición, la cual se reproduce a continuación:

"Artículo 53.

"1. Son derechos de los partidos políticos los siguientes:

"...

"V. Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos, por sí mismos, en coaliciones, o en común con otros partidos políticos, a las elecciones locales, en los términos de esta Ley y sus estatutos."

El artículo transcrito enumera los derechos de los partidos políticos, en el caso, el derecho de organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos por sí mismos, en coaliciones o en común con otros partidos políticos.

De ese supuesto jurídico, el Partido Revolucionario Institucional afirma que permite "que en un proceso interno de un partido intervenga otro apoyando a un aspirante o precandidato sólo para que gane y después pueda ser postulado candidato común"; argumentación equivocada, porque el artículo 53, en la porción normativa transcrita, sólo prevé como derecho de los partidos políticos el de organizar procesos para seleccionar a sus candidatos a puestos de elección popular, para que participen en lo individual, en coalición o en candidatura común, pero en ningún segmento permite o propicia que intervenga en ese procedimiento interno algún instituto político ajeno, ya que se entiende que cada partido político, según sus estatutos, celebra sus procedimientos de selección de candidatos de manera cerrada y no en grupo con otros institutos políticos, pues ello no sería propio de la autonomía e ideologías que particularizan a cada partido político.

Por último, es importante aclarar que en el precedente que invoca el partido político, a saber, la acción de inconstitucionalidad 60/2009 y su acumulada 61/2009,²¹ esta Suprema Corte no dejó entrever la inconstitucionalidad de las candidaturas comunes, sino que determinó, sustancialmente, que la expulsión de esa figura del marco jurídico del Estado de Guanajuato no infringe el derecho de asociación política, pues corresponde al legislador ordinario federal o local, según sea el caso, en el ámbito de sus respectivas atribuciones determinar las formas asociativas a las cuales pueden recurrir los partidos políticos, con la limitante de que dicha regulación no resulte arbitraria, innecesaria, desproporcionada o incumpla con criterios de razonabilidad.

²¹ Fallada en sesión de diecinueve de enero de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Por lo expuesto, se reconoce la validez de los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

DÉCIMO QUINTO.—Denominación del Consejo Estatal del Instituto Electoral de Tabasco. El Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 91, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco alude a un Consejo General del Instituto Estatal Electoral, lo que es incorrecto, porque debió referirse a un Consejo Estatal, pues en el Estado de Tabasco no existe un Consejo General del Instituto Estatal Electoral, de ahí que esa disposición viole los principios de seguridad jurídica, objetividad y certeza previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

El artículo 91 de la ley combatida es del tenor siguiente:

"Artículo 91.

"1. El convenio de coalición, según sea el caso, se presentará para su registro, ante el presidente del Consejo Estatal, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate, después de cuyo plazo no se admitirá convenio alguno. En caso de elecciones extraordinarias, por el principio de mayoría relativa, se estará al término que para el periodo de precampaña señale la convocatoria.

"2. El presidente del Consejo General del Instituto Estatal integrará el expediente e informará al Consejo General.

"3. El Consejo Estatal, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

"4. Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto Estatal, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco."

Por su parte, el artículo 2, párrafo 1, fracción V,²² del mismo ordenamiento establece que para los efectos de esa ley se entiende por Consejo

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014. Por mayoría de cinco votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 86, 87, 88, 89, 90 y 91 del citado ordenamiento.

²² "Artículo 2.

"1. Para los efectos de esta ley se entiende por: ...

"...

Estatat, al Consejo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

Ahora bien, el artículo 91, forma parte del capítulo tercero relativo a las coaliciones, y de su lectura se aprecia, primero, que prevé el procedimiento que se sigue para el registro de un convenio de coalición.

Asimismo, su análisis integral demuestra que no asiste la razón a la parte actora en cuanto aduce que la norma viola los principios de seguridad jurídica, objetividad y certeza, ya que si bien el párrafo 2, se refiere al "Consejo General del Instituto Estatal", debe entenderse que en realidad esa cita corresponde al "Consejo Estatal", pues la norma regula el trámite del registro de una coalición en el Estado de Tabasco, tan es así, que el resto de párrafos del precepto materia de análisis, aluden a un Consejo Estatal.

Y no podría ser de otra manera, ya que cuando la ley se refiere a un Consejo General, claramente lo hace especificando que es aquel perteneciente al Instituto Nacional Electoral, según se desprende, por ejemplo, de los artículos 1, párrafo 2, 16, párrafo 4, 67, párrafo 2, y 107, párrafo 2, de la ley combatida. Por ello, el artículo 91, párrafo 2, aun cuando haga referencia a un Consejo General ello no significa que esté aludiendo a un organismo inexistente en el Instituto Estatal Electoral de Tabasco, sino que el legislador en realidad se refirió al Consejo Estatal.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo quinto, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 91, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

Por tanto, el artículo 91, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, no es inconstitucional.

DÉCIMO SEXTO.—Solicitud para constituir partido político local. El Partido Revolucionario Institucional argumenta que el artículo 44, párrafo 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco viola los diversos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, ya que establece que para obtener registro como partido político local, la organización interesada en el mes de enero del año anterior al de la elección siguiente, presentará para tal efecto su solicitud ante la secretaría del Consejo Estatal; lo que en su opinión es indebido porque la norma no prevé a qué elección se refiere, dejando abierta la posibilidad de que la organi-

"V. Consejo Estatal: El Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco."

zación interesada pueda presentar su solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de una elección intermedia en la que se elijan diputados y presidentes municipales; agrega que lo incorrecto de la disposición se corrobora, porque el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos regula ese supuesto especificando que ello deberá hacerse en el mes de enero del año siguiente al de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de gobernador, o jefe de gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

Para dar respuesta al argumento referido, resulta necesario reproducir el artículo cuestionado, y el diverso 43, párrafo 1, de la ley combatida, que son del tenor siguiente:

"Artículo 43.

"1. Para constituir un partido político local, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección a gobernador; a partir de la mencionada notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al Instituto Nacional Electoral del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal, y realizarán los siguientes actos previos para demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 39 de esta ley."

"Artículo 44.

"1. Para obtener su registro como partido político local, la organización interesada en el mes de enero del año anterior al de la elección siguiente presentará para tal efecto su solicitud ante la secretaría del Consejo Estatal, a la que deberá acompañar la siguiente documentación:

"I. La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, aprobados por sus afiliados en los términos del artículo anterior;

"II. Las listas nominales de afiliados por Municipio o por distrito a que se refieren el inciso b) de la fracción I y la fracción III del numeral 1 del artículo anterior; esta información deberá presentarse en archivos en medio digital e impreso, y

"III. Las actas de las asambleas celebradas en los distritos o municipios y de la asamblea estatal constitutiva."

Asimismo, es importante transcribir el artículo 11, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, que establece:

"Artículo 11.

"1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el organismo público local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local."

De la lectura integral y sistemática de los preceptos referidos, se desprende que no asiste la razón al partido político actor, en virtud de que la norma combatida no provoca situación alguna de inseguridad jurídica o incertidumbre; esto es, si bien el artículo 44, párrafo 1, prevé: *"Para obtener su registro como partido político local, la organización interesada en el mes de enero del año anterior al de la elección siguiente presentará para tal efecto su solicitud ante la secretaria del Consejo Estatal ..."*, también lo es que esa disposición no puede leerse de manera aislada, en virtud de que el artículo 43, párrafo 1, claramente establece que para constituir un partido político local, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Estatal en el mes de enero del año siguiente al de la elección a gobernador, disposición que además concuerda con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, que también establece que para la constitución de un partido político los interesados deberán informar tal propósito en el mes de enero del año siguiente al de la elección de gobernador, tratándose de registro local. Por ello, la disposición no genera situación alguna de incertidumbre o de inseguridad jurídica.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo sexto, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 44, párrafo 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

En otras palabras, el análisis sistemático de las disposiciones conduce a determinar, que cuando el artículo cuestionado alude al mes de enero, se refiere al de la elección ordinaria inmediata posterior a la de gobernador, de ahí que se reconoce la validez del precepto de que se trata.

DÉCIMO SÉPTIMO.—Nombramientos de representantes generales de los candidatos independientes a presidentes municipales y regidores. Por último, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que el párrafo 2 del artículo 209 de la ley cuestionada viola los principios de igualdad y equidad, ya que deja sin oportunidad a los candidatos

independientes a presidentes municipales y regidores para que nombren representantes generales en el Municipio en que participen, transgrediendo el artículo 116, fracción IV, constitucional, esto es, la norma debió establecer que los partidos políticos y los candidatos ciudadanos "a gobernador y diputados locales", tendrán derecho a designar en cada uno de los distritos electorales uninominales locales un representante general, y que los candidatos independientes a presidente municipal y regidores tendrán derecho a designar a sus representantes generales en el Municipio donde participen, separando la designación de representantes respecto de gobernador y diputados, frente a los representantes a presidente municipal y regidores, ello porque la geografía electoral es distinta a la de los distritos, y al no haberse tomado en cuenta lo anterior, es claro que tal disposición es inconstitucional.

La norma controvertida se reproduce a continuación:

"Artículo 209.

"1. Conforme al artículo 259 de la ley general, una vez registrados los candidatos, fórmulas y listas, cada partido político, coalición o candidato independiente, hasta trece días antes de la elección, tendrán derecho a nombrar, para la elección local, un representante propietario y un suplente, ante las mesas directivas de casilla.

"2. Los partidos políticos y los candidatos independientes tendrán derecho a designar, en cada uno de los distritos electorales uninominales, un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales."

La disposición que nos ocupa alude a los llamados distritos electorales uninominales, que es la división geográfica en que se organiza el territorio de un país o región con fines electorales; es pues una demarcación territorial con un ámbito geográfico específico y que sirve para elegir a un individuo a un cargo de elección popular.²³

Esa definición implica que el distrito electoral uninominal puede o no coincidir con el ámbito territorial de un Municipio, esto es, que el ámbito territorial del Municipio y el distrito electoral sean coincidentes, pero también

²³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo I, IJ-UNAM-CJF-PJF, México, Distrito Federal, 2014, página 604.

puede ocurrir que el distrito abarque varios Municipios, según las reglas previstas para su conformación y las características demográficas de éstos.

Si se parte de esta situación, debe concluirse que la disposición combatida es constitucional, toda vez que los candidatos independientes designarán un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas, y uno por cada cinco casillas rurales, bajo la lógica de que ello se lleve a cabo dentro del Municipio en el cual estén compitiendo como candidatos. En otras palabras, los candidatos independientes podrán designar representantes generales según la conformación del Municipio y conforme al número de distritos electorales uninominales, con independencia de que el ámbito territorial de un Municipio, en específico, coincida o no con el distrito electoral uninominal, de donde se desprende que no podrá registrar representantes generales en espacios territoriales ajenos al Municipio por el que compita.

En consecuencia, se declara la validez del artículo 209, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Por último, es importante precisar que si bien, los promoventes de la acción señalaron como artículos constitucionales violados el 14, 16, 39, 40, 49, 105, fracción II, párrafo cuarto, 115, 117, 118, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que de las demandas correspondientes no se desprenden alegaciones específicas referentes a los motivos por los cuales consideran transgredidos dichos preceptos; y el hecho de que este Alto Tribunal se encuentra obligado a suplir los conceptos de invalidez de los promoventes, aun ante la ausencia de los mismos, no se advierte que la actuación realizada por las autoridades demandadas, pueda traducirse en una violación a los numerales aludidos.

Asimismo, cabe agregar que no es el caso de examinar las violaciones también alegadas a los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos que mencionan los promoventes de la acción, toda vez que no se advierte que pudieran alterar las conclusiones alcanzadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo séptimo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 209, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, expedida mediante Decreto 118, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 2 de julio de 2014.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 311, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 91 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y 91 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en términos del considerando cuarto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 84, párrafos 3 y 5, este último en la porción normativa que indica "coaliciones", 86, 87, 88, 89, 90, 91, 261, fracción III, y 324 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 118, publicado el dos de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los procesos legislativos que dieron origen a los Decretos Legislativos 117 y 118, publicados el veintiuno de junio y el dos de julio de dos mil catorce, respectivamente, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

QUINTO.—Se reconoce la validez del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, reformado mediante Decreto Número 117, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiuno de junio de dos mil catorce, así como de los artículos 84, párrafo 5, 86, 87, 88, 89, 90 y 91, con la salvedad indicada en el resolutivo tercero de este fallo, 44, párrafo 1, 53, párrafo 1, fracción V, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 209, párrafo 2, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 303, párrafo 2, 312, 313, 319, 320 y 330, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 118, publicado el dos de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

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

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

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

Por lo que se refiere al punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes y a la precisión de la litis.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce, previo aviso a la presidencia.

Por lo que se refiere al punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por razones distintas, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce previo, aviso a la presidencia.

Por lo que se refiere al punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez de los artículos 84, párrafos 3 y 5, en la porción normativa que indica "coaliciones", y 87 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo cuarto, consistente en declarar la invalidez de los artículos 86, 87, 88, 89, 90 y 91 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas en contra de la propuesta del conside-

rando décimo segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 324 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza votaron a favor.

Dadas las anteriores votaciones, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó desestimar estos planteamientos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo octavo, en su primera parte, atinente a las coaliciones y a la incompetencia de los Congresos Locales para legislar en la materia, consistente en declarar la invalidez del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Se expresó una mayoría de cinco votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, con la interpretación conforme, en contra de la propuesta del considerando décimo octavo, en su segunda parte, atinente a las candidaturas comunes y la distribución igualitaria de votos, consistente en declarar la invalidez del artículo 261, fracción III, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la interpretación conforme, Zaldívar Lelo de Larrea con razones relativas al principio de reserva de fuente, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron a favor.

Dadas las anteriores votaciones, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, se determinó

desestimar estos planteamientos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de veintitrés de septiembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

Por lo que se refiere al punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando octavo.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce, previo aviso a la presidencia.

Por lo que se refiere al punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo, en relación con la validez del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en lo atinente a que la supresión de la referencia a las coaliciones no vulnera precepto alguno de la Constitución Federal.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo, en relación con la validez

del artículo 9, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en lo atinente a que no resulta contrario a la Constitución Federal que el Constituyente del Estado de Tabasco deje a la ley ordinaria las formas de participación o asociación de los partidos políticos, con el fin de postular candidatos. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra por lo que respecta a las referencias a coaliciones, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas en contra por lo que respecta a las referencias a coaliciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando noveno, en relación con la validez de los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 5, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción II, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos décimo y décimo primero, en relación con la validez de los artículos 93, párrafo 1, fracción VI, 94, párrafo 2, y 330, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, así como 312, 313, 319 y 320 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, respectivamente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la constitucionalidad de los artículos 84, párrafo 5, y 87, Luna Ramos en contra de la constitucionalidad de los artículos 84, párrafo 5, y 87, y apartándose de la procedencia de la acción contra omisiones legislativas, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas en contra de la constitucionalidad de los artículos 84, párrafo 5, y 87, Pérez Dayán y presidente Silva Meza en contra de la constitucionalidad de los artículos 84, párrafo 5, y 87, respecto de la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez de los artículos 84, párrafo 5, 87, 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de la constitucionalidad de los artículos 86, 87, 88, 89, 90 y 91, Luna Ramos en contra de la constitucionalidad de los artículos 86, 87, 88, 89, 90 y 91, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas con reservas en relación con el término "coaliciones", Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez de los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades, Luna Ramos con precisiones en el tema de coaliciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas con reservas en materia de coaliciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza con salvedades, respecto del considerando décimo quinto, en relación con la validez del artículo 91, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando décimo sexto, en relación con la validez del artículo 44, párrafo 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a las coaliciones, Luna Ramos con salvedades en cuanto a las coaliciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a las coaliciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a las coaliciones, respecto del considerando décimo séptimo, en relación con la validez del artículo 209, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

Por lo que se refiere al punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas.

Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de veintitrés de septiembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

La Ministra presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: El texto de la tesis P. XVI/2005 citada en esta ejecutoria, es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.', sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: 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), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/20014.

En sesión de 22 de septiembre de 2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por

diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Tabasco y por el presidente de los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, contra el decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco y el diverso por el que se expidió la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Me aparté de lo resuelto en el considerando décimo quinto y reservé mi derecho a formular voto particular.

Consideraciones de la mayoría

En este punto particular, la parte actora argumentó que el artículo 91, párrafo segundo, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, era contrario a la Carta Magna, ya que alude a un Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Este hecho de acuerdo con la parte actora, viola los principios de seguridad jurídica, objetividad y certeza contenidos en los artículos 41 y 116, fracción V, de nuestra Constitución Federal, ya que dicho órgano electoral es inexistente en Tabasco. A consideración del actor, el artículo del ordenamiento electoral estatal debió hacer referencia a un Consejo Estatal y no a un Consejo General.

El argumento planteado se consideró infundado y el artículo se declaró constitucional, ya que de un análisis sistémico de la normativa electoral del Estado de Tabasco, en especial del artículo 2, párrafo primero, fracción V, la mayoría concluyó que es claro que para los efectos de la ley estatal en comento, el concepto de Consejo Estatal se refiere al Consejo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

Por tanto, se concluyó que no se desprende del análisis de la ley que existan elementos que violen los principios mencionados con anterioridad y se declaró que el artículo estatal es constitucional.

Razones de disenso

Respecto de este punto, considero que la interrogante relevante respecto de la constitucionalidad del artículo 91 de la Ley Electoral de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, es una cuestión competencial y no una sustantiva en cuanto a la violación a los principios de certeza, objetividad y seguridad jurídica.

Así entonces, para resolver la cuestión planteada se debió precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyen competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental.

En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales, en el que se incluirán reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.

Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las coaliciones, es necesario tomar en cuenta que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, este Tribunal Pleno determinó que, con fundamento en el artículo 73 constitucional y el transitorio diverso segundo, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de 10 de febrero de 2014, las autoridades federativas no poseen facultad constitucional para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones de partidos políticos.

Cabe destacar que lo anterior ni siquiera concede un mínimo margen de apreciación a los Estados de la Federación para incorporar en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos respecto de esa figura, pues el deber de adecuar el marco jurídico estatal, no requiere la reproducción de las normas federales si tomamos en cuenta que la citada ley general es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, es mi parecer que el artículo 91 de la ley del Estado de Tabasco, al regular la figura de la coalición de partidos políticos, irrumpe con el orden competencial constitucional y, por tanto, debió ser declarado inválido.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de inconstitucionalidad.

Este voto se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014.

1. En sesión de veintiséis de septiembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco y los representantes de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de ese Estado, reformadas o emitidas a través de los Decretos Números 117 y 118, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de junio y dos de julio de dos mil catorce. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que la acción era procedente pero infundada, sobreseyó el juicio por algunos artículos, desestimó la acción respecto de otros, reconoció la validez de los procesos legislativos que dieron origen a los referidos decretos y declaró la validez del resto de los preceptos legales impugnados.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de constitucionalidad de varias normas reclamadas y de la regulación de las figuras de las coaliciones. Así, en los subsecuentes apartados, únicamente expondré las razones que me llevaron a apartarme parcial o totalmente de las consideraciones o sentido de la sentencia respecto de tales artículos, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. Posicionamiento en torno al considerando décimo

4. En el considerando décimo de la sentencia, se estudió el concepto de invalidez del Partido Revolucionario Institucional, por medio del cual se alegó que existía una falta de sustento constitucional de las candidaturas comunes en el orden local y, por ende, un incumplimiento del artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.
5. En el fallo se respondió negativamente y se señaló que el hecho de que las candidaturas comunes sean reguladas en los artículos 53, párrafo 1, fracción V, 84, párrafo 3, 92, 93, 94, 192, párrafo 1, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción IV, 194, párrafo 1, 216, párrafo 2, fracción III, 238, párrafo 2, fracción II, y párrafo 3, 240, párrafo 2, 261, párrafo 1, fracción I, y 303, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, no provoca una infracción constitucional, pues si bien tal figura no se encuentra reglamentada en la Constitución de tal entidad federativa, éste tiene libertad de configuración legislativa para establecer las formas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, sin que sea necesario hacerlo en el propio Texto Constitucional Local.
6. Ahora, si bien concuerdo con el argumento de que no es necesario especificar en las Constituciones de los Estados las formas de participación o asociación de los partidos políticos y que las Legislaturas Locales están facultadas para prever precisamente otras formas de participación como las candidaturas comunes, se estima que la sentencia no estudió la existencia de invasiones competenciales de las normas impugnadas.
7. Aun cuando es cierto que tal transgresión competencial no fue alegada por el partido político accionante, en suplencia de la queja, y dado que en la demanda de acción de inconstitucionalidad se citó en el segundo concepto de invalidez que se violaban los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal y segundo transitorio del decreto de reformas publicado el diez de febrero de dos mil catorce, estimo que deben declararse inconstitucionales varias porciones normativas de los preceptos legales reclamados al regular la figura de coaliciones.
8. Como lo sostuve al resolver otros asuntos relacionados con la materia electoral, como la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, o la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, precisamente, el segundo transitorio del decreto de modificaciones a la Constitución Federal de diez de junio de dos mil catorce, estableció que la figura de coaliciones será regulada en única instancia por la Ley General de Partidos Políticos, por lo que los Poderes Legislativos Locales no pueden legislar en dicha materia, al estar reservada al Congreso de la Unión.
9. Así, las citadas normas reclamadas, en las porciones normativas que se resaltan, son las que están viciadas de inconstitucionalidad:

"Artículo 53.

"1. Son derechos de los partidos políticos los siguientes:

"...

"V. Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos, por sí mismos, en coaliciones, o en común con otros partidos políticos, a las elecciones locales, en los términos de esta ley y sus estatutos."

"Artículo 194.

"1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones, las candidaturas comunes y los candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección apruebe el Consejo Estatal."

"Artículo 216.

"...

"2. Las boletas para la elección de gobernador, diputados y presidentes municipales y regidores, contendrán los datos siguientes:

"...

"III. Emblema a color de cada uno de los partidos políticos que participan con candidatos propios, en coalición, o en forma común, en la elección de que se trate."

"Artículo 238.

"...

"2. Son votos nulos:

"...

"II. Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición o candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados.

"3. Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición o candidatura común entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la coalición o para el candidato común y se registrará por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla."

"Artículo 240.

"...

"2. Tratándose de partidos políticos coaligados o en candidatura común, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición o al candidato común, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente."

"Artículo 261.

1. El cómputo distrital de la votación para gobernador del Estado se sujetará al procedimiento siguiente:

"...

"III. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados o candidaturas comunes y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición o que hayan postulado candidaturas comunes; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación."

10. Cabe señalar que de los referidos preceptos reclamados por el partido político accionante, el artículo 84, párrafo 3, de la ley electoral local, hace alusión a la palabra coaliciones;¹ sin embargo, a mi juicio, dicha norma no sufre de un vicio de constitucionalidad, pues utiliza la palabra coaliciones como mera referencia, sin regular su contenido.
11. En otras palabras, lo que establece tal artículo es que los partidos políticos pueden postular candidatos comunes para las elecciones a gobernador, diputados o regidores por el principio de mayoría relativa, sin que medien coaliciones. Por ende, a diferencia de las otras normas reclamadas, se está regulando sustancialmente las candidaturas comunes y no las coaliciones.²

II. Posicionamiento en torno a los considerandos décimo tercero y décimo cuarto

12. En el décimo tercero y décimo quinto considerandos de la sentencia, se efectuó el estudio de los artículos 84, párrafo 5, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco y se declaró su constitucionalidad al no existir, por un lado, una violación a los principios de certeza, por no establecerse expresamente que los partidos de nueva creación podrán registrar candidaturas

¹ **"Artículo 84.** ... 3. Los partidos políticos, sin mediar coalición, podrán postular candidatos comunes para las elecciones a gobernador, diputados o regidores por el principio de mayoría relativa."

² Lo mismo sucede con el artículo 330 de la Ley Electoral local, que también fue impugnado y cuyo estudio de regularidad constitucional se realizó en el considerando décimo primero. En ese caso, el artículo 330, párrafo 2, regula la forma en que se contendrán los recuadros de votaciones en las boletas para cada candidato independiente, fórmula o planilla de cada candidato independiente, utilizando la palabra coalición, pero sin asignarle ningún contenido normativo a dicha figura. El artículo es del tenor siguiente:

"Artículo 330. ... 2. Se utilizará un recuadro para cada candidato independiente, fórmula o planilla de candidatos independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinan en la boleta a los partidos políticos o coaliciones que participan. Estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos."

comunes y, por otro lado, tampoco concurrir inequidad en las reglas que rigen entre las coaliciones y las candidaturas comunes.

13. Respecto a estas determinaciones, coincido con el criterio de la mayoría de que las figuras de coaliciones y candidaturas comunes responden a objetivos distintos que justifican regulaciones diferenciadas y que, a pesar de que no exista una prohibición a los partidos de nueva creación para registrar candidaturas comunes en el citado artículo 84, párrafo 5, ésta se desprende de un principio general del derecho electoral, que consiste en que los partidos políticos de nuevo registro demuestren por sí solos su fuerza electoral que represente una verdadera corriente política.
14. No obstante, en concordancia con mis votos anteriores, estimo que, aun cuando comparto los argumentos de la mayoría para declarar infundados los conceptos de invalidez de los partidos políticos, se debió haber declarado, en suplencia de la queja, la inconstitucionalidad de los artículos 84, párrafo 5, 86, 87, 88, 89, 90 y 91 de la Ley Electoral local,³ en las partes que aluden a las coaliciones o en su totalidad, dependiendo del propio contenido normativo.

³ "Artículo 84.

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral, en el ámbito estatal, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Para fines electorales, los partidos políticos tienen derecho a formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones locales, cumpliendo los requisitos previstos en esta ley.

"3. Los partidos políticos, sin mediar coalición, podrán postular candidatos comunes para las elecciones a gobernador, diputados o regidores por el principio de mayoría relativa.

"4. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido local o para incorporarse en uno de ellos.

"5. Los partidos de nuevo registro, nacional o local, no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro.

"6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario."

"Artículo 86.

"1. Los partidos políticos, nacionales y locales, podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador del Estado, así como de diputados y regidores por el principio de mayoría relativa. Para que tenga plena validez la coalición, los partidos políticos deberán observar lo siguiente:

"I. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos forman parte;

"II. Ningún partido político podrá postular como candidato propio a quien ya ha sido registrado como candidato por alguna coalición;

"III. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición, a quien haya sido registrado como candidato por algún partido político;

"IV. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones deberá celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo;

"V. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para los partidos políticos, para todos los efectos establecidos en esta ley;

15. Estos numerales regulan sustancialmente la figura de coaliciones, que esta Suprema Corte ha considerado como un ámbito reservado exclusivamente para el Congreso de la Unión, en términos del mencionado artículo segundo transitorio del decreto de modificaciones a la Constitución Federal de diez de junio de dos mil catorce.
16. Así, a diferencia de lo resuelto en el considerando décimo, debe resaltarse que esta razón de inconstitucionalidad sí se reflejó en la sentencia en el considerando sexto, en el que se dijo que se desestimaba la acción por lo que hace a los citados artículos, al no haberse alcanzado la mayoría calificada de votos para su inconstitu-

"VI. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a regidores por el mismo principio;

"VII. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local, y

"VIII. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas locales.

"2. Concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones de diputados, presidentes municipales y regidores terminará automáticamente la coalición. En cuyo caso los candidatos de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político que se haya señalado en el convenio de coalición."

"Artículo 87.

"1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

"2. Se entiende como coalición total, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"3. Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales, deberán coaligarse para la elección de gobernador.

"4. Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrase a los candidatos a los cargos de elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de gobernador quedarán automáticamente sin efectos.

"5. Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

"6. Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral."

"Artículo 88.

"1. En todo caso, para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán:

"I. Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección estatal o nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados;

"II. Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección a gobernador del Estado;

cionalidad. Sin embargo, el motivo para hacer la presente aclaración, consiste en evidenciar que apoyé la constitucionalidad del contenido de la norma ante la insuficiencia de elementos para invalidarla por una invasión de competencias. Ello, en atención a los principios de congruencia y exhaustividad a los que me veo sujeto en mi labor como Juez constitucional, ya que, al no haberse satisfecho el requisito constitucional de mayoría calificada para una declaración de inconstitucionalidad,

"III. Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y regidores por el principio de mayoría relativa, y

"IV. En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y regidores por el principio de representación proporcional."

"Artículo 89.

"1. En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto Estatal y ante las mesas directivas de casilla."

"Artículo 90.

"1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

"I. Los partidos políticos que la forman;

"II. La elección que la motiva;

"III. El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;

"IV. Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a gobernador del Estado, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;

"V. El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrado por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y

"VI. Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previsto en esta ley, quien ostentaría la representación de la coalición.

"2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetaran a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado por distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como las formas de reportarlo en los informes correspondientes.

"3. A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la ley general.

"4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

"5. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del apartado A de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal."

"Artículo 91.

"1. El convenio de coalición, según sea el caso, se presentará para su registro, ante el presidente del Consejo Estatal, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate, después de cuyo plazo no se admitirá convenio alguno. En caso de elecciones extraordinarias, por el principio de mayoría relativa, se estará al término que para el periodo de precampaña señale la convocatoria.

era mi deber pronunciarme sobre los argumentos traídos en específico por los partidos políticos accionantes ante la jurisdicción de esta Suprema Corte.⁴

III. Pronunciamiento en torno a los considerandos décimo quinto y décimo séptimo

17. Por último, en los considerandos décimo quinto y décimo séptimo, se declaró la constitucionalidad de los artículos 91, párrafo 2, y 209, párrafo 2, de la ley electoral local.⁵ El primero, porque el hecho de que la norma se refiera al Consejo General del Instituto Estatal no causa una violación a los principios de seguridad y certeza jurídica, pues de una interpretación sistemática se entiende que se alude al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco y, el segundo, debido a que dicho precepto sí permite a los candidatos independientes designar un representante en las casillas electorales según la conformación del Municipio conforme al número de distritos electorales uninominales, a diferencia de lo argumentado por el partido político accionante.

18. Al respecto, al igual que los apartados previos de este voto, concuerdo con los razonamientos del fallo, pero considero que debieron haberse declarado inconstitucionales las porciones normativas de dichos artículos que regulan las figuras de coaliciones. En tales preceptos no se trata de una mera referencia o del uso indiscriminado de la palabra "coalición", sino que se imponen reglas específicas para los convenios de coalición registrables ante el Consejo del Instituto Electoral y se prevén normas habilitantes para nombrar representantes cuando exista una coalición, ámbitos de regulación reservados a la Federación.

Este voto se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² El presidente del Consejo General del Instituto Estatal integrará el expediente e informará al Consejo General.

³ El Consejo Estatal, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.

⁴ Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto Estatal, según la elección que lo motive, dispondrá su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco."

⁴ Cabe mencionar que en el artículo 93 reclamado de la Ley Electoral local, también se utiliza el término "coalición"; sin embargo, estimo que no debe declararse su inconstitucionalidad, pues, como lo expresé en párrafos precedentes, se utiliza en términos referenciales, y lo que en realidad se está regulando son las candidaturas comunes. Su texto es el que sigue:

"Artículo 93. 1. Se entiende por candidatura común cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, registren al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos, por el principio de mayoría relativa, sujetándose a las siguientes reglas: ..."

⁵ **"Artículo 209.**

"1. Conforme al artículo 259 de la ley general, una vez registrados los candidatos, fórmulas y listas, cada partido político, coalición o candidato independiente, hasta trece días antes de la elección, tendrán derecho a nombrar, para la elección local, un representante propietario y un suplente, ante las mesas directivas de casilla.

"2. Los partidos políticos y los candidatos independientes tendrán derecho a designar, en cada uno de los distritos electorales uninominales, un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales."

I. CONTROL DE CONFIANZA EN EL ESTADO DE JALISCO. LOS ARTÍCULOS 1 –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "...SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y..."-, 3, FRACCIÓN II, 7, 8, 11, NUMERAL 1, FRACCIÓN II –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL Y..."-, 12, NUMERAL 1, PÁRRAFO SEGUNDO –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA: "...SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y..."-, 17, NUMERAL 1, FRACCIÓN XI –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "...AL PODER JUDICIAL..."-, Y TRANSITORIO TERCERO –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA: "...EL PODER JUDICIAL..."-, DE LA LEY RELATIVA, QUE INCLUYEN EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL RESPECTIVOS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, VULNERAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 86/2012. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO. 31 DE MARZO DE 2014. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y PRESIDENTE JUAN SILVA MEZA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por oficio recibido el veintiocho de agosto de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Celso Rodríguez González, ostentándose como presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en representación del Poder Judicial de dicha entidad, en la que demandó la invalidez de la norma general que más adelante se precisa, emitida por las autoridades que a continuación se señalan:¹

¹ Fojas 1 a 98 del expediente.

Autoridades demandadas:

- a) Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Norma general cuya invalidez se demanda:

"El Decreto Número 24035/LIX/12, expedido y promulgado, respectivamente, por los referidos demandados, mismo que se publicó en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' con fecha veintiuno de julio de dos mil doce, y por medio del cual se expidió la **Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.**"

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

1. El dieciocho de junio de dos mil ocho fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual se implementó un nuevo modelo de justicia penal en el país.

2. En ese contexto, se reformó el artículo 21 de la Constitución Federal, en el que se prevé que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los diferentes órdenes de gobierno se integrasen en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el diverso artículo 73, fracción XXIII, del mismo cuerpo legal. Dichos preceptos, en conjunto, ciñeron al Congreso de la Unión a expedir la normatividad que configurara al mencionado Sistema de Seguridad Pública y correlativamente a las entidades federativas a emitir sus respectivas leyes en dicha materia, de conformidad con los plazos establecidos al efecto en el artículo séptimo transitorio del mencionado decreto.

3. El dos de enero de dos mil nueve, se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la cual se creó, entre otros entes, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, mismo que habría de encargarse de "*acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de seguridad pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional*" de acuerdo con el artículo segundo transitorio del decreto que contiene la invocada normatividad; disponiéndose en el diverso artículo tercero transitorio que:

"De manera progresiva y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este decreto, las instituciones de seguridad pública, por los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional."

4. El Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, en atención de lo preceptuado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, presentó al Congreso de dicha entidad federativa, la iniciativa para crear la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios *"en la que se establecen las bases a través de las cuales los servidores públicos que participan en la seguridad pública, defensoría de oficio, así como en la procuración y administración de justicia, deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de desempeño, los cuales serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios"*, de acuerdo a la exposición de motivos.

5. Luego de algunas modificaciones, el Congreso Estatal expidió y el titular del Poder Ejecutivo Local promulgó la norma general combatida en la presente instancia constitucional, o sea, el Decreto Número 24035/LIX/12, publicado en el Periódico Oficial *"El Estado de Jalisco"* el día veintiuno de julio de dos mil doce, en cuyo artículo único se expide la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

6. Por estimar que la normatividad contenida en el mencionado decreto violenta diversos principios de la Constitución Federal, el poder actor promovió la presente controversia constitucional.

TERCERO.—**Concepto de invalidez.** En el único concepto de invalidez que hace valer la parte actora, sostiene que la norma general cuya invalidez demanda resulta transgresora de los artículos 16, 17, 21, 73, fracción XXIII, 116, fracción III y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a los diversos preceptos constitucionales que se tildan como violados, los argumentos del Poder Judicial actor se sintetizan en los cuatro apartados siguientes:

1. Argumentos tendentes a demostrar la violación a los artículos 21, 73, fracción XXIII y 133 de la Constitución Federal.

Aduce que la inclusión de los servidores públicos relacionados con la administración de justicia en los procesos de evaluación de control de confianza, implica una transgresión a los designios establecidos en la Constitución Federal, en atención a las razones siguientes:

La ley impugnada encuentra su origen en la reforma al artículo 21 de la Constitución Federal realizada en el año de dos mil ocho, en la que se estableció a nivel constitucional la exigencia de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, facultando al Congreso de la Unión para instrumentar a través de una ley general las bases de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, que permitiera alcanzar los fines impuestos en materia de seguridad pública.

En el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas se instruyó a las entidades federativas para que, una vez publicada la ley general en la materia, expidieran las leyes en materia de seguridad pública en el plazo que al efecto señaló.

A su vez, en el artículo tercero transitorio del decreto publicado el dos de enero de dos mil nueve, mediante el cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se obliga a las instituciones de seguridad pública a realizar las evaluaciones de control de confianza, a través de los centros creados al efecto, de conformidad con lo dispuesto en la referida ley general, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional.

En las consideraciones del proyecto de decreto que dio origen a la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que aquí se impugna, se reconoce a la ley general en mención, como rectora, aduciendo que: *"sí es necesaria la creación de la figura de control de confianza en el Estado de Jalisco y sus Municipios, que encuentra su origen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para establecer en nuestro Estado las bases que reglamentan esta novedosa figura."*

Luego de exponer lo que a su juicio constituye la naturaleza y características de las leyes generales, así como los antecedentes del proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 21 de la Constitución Federal, el Poder Judicial actor señala que la garantía de seguridad pública contenida en el artículo 21 de la Constitución Federal consiste en la *"función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la*

ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala" de donde desprende que el Poder Reformador determinó que la seguridad pública habría de desenvolverse en tres distintos ejes, a saber: prevención de delitos, investigación y persecución, adecuadas para hacer efectiva a dicha garantía y sanción de infracciones administrativas, las cuales son atribuciones del Poder Ejecutivo.

Esto es, las tres encomiendas señaladas son claramente atribuciones propias del Poder Ejecutivo, llevadas a cabo por medio de las correspondientes instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno, como lo corrobora la iniciativa y dictámenes correspondientes a la reforma aludida con antelación, la cual se refiere única y exclusivamente a la actuación de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, que realizan funciones tendentes a garantizar la seguridad pública.

Con base en lo anterior, expone los antecedentes del proceso legislativo relativo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los que se desprende que ésta tuvo la intención de garantizar en favor de los gobernados la seguridad pública; asimismo, de ella se desprende la gran importancia que se dio a la optimización de la regulación del control de acceso, permanencia y evaluación constante de los elementos que pertenecen a las corporaciones policiacas, de donde concluye que la referida ley general tiene incidencia en los órdenes de gobierno del país, específicamente en lo tocante a los servidores públicos pertenecientes a las instituciones de seguridad pública, es decir, a las autoridades encargadas de materializar actividades propiamente ejecutivas en los distintos modelos estatales.

Luego de exponer la manera en que conforme a la ley general se asignan facultades a los distintos órdenes de gobierno la regulación y funciones del Centro Nacional de Certificación y Acreditación que en ella se establece, así como la regulación de los centros de evaluación y control de confianza de la Federación y de los Estados, sostiene que el artículo 1o. de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, es contraria a la ley rectora, toda vez que ésta se constriñe a servidores públicos distintos a los que integran las instituciones de seguridad pública, pues la reforma del artículo 21 constitucional, que sirvió como punto de origen a la ley impugnada, fue con la intención de incluir a personal de las instituciones de seguridad pública y nunca se incluyó a los servidores encargados de la impartición de justicia.

Subraya que la definición de seguridad jurídica, elevada a rango constitucional con la finalidad de convertirla en una verdadera garantía para los

gobernados se delimitó como "la función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala", no incluyéndose ahí, por la incompatibilidad de sus funciones, a los impartidores de justicia.

De lo anterior concluye que en el caso se constata la infracción de la norma local impugnada a la multicitada ley general, tornando así en inconstitucional a la ley impugnada en esta vía, puesto que la mencionada infracción implica una violación directa al artículo 133 constitucional, referente a la supremacía de la ley general, significando igualmente una transgresión al numeral 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, ya que no se atendieron las bases de coordinación impuestas a través de la ley marco expedida con base en el mandato contenido en el artículo 21 de la Constitución Federal.

Concluye que la disposición impugnada constriñe al Poder Judicial a someterse a su imperio, significando ello un acatamiento indebido de la ley general que encauza y determina su validez constitucional, por lo que aquélla deviene en infractora de la Ley Fundamental y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez.

2. Argumentos tendentes a demostrar la vulneración al principio de división de poderes, en relación con las garantías de autonomía e independencia judicial contenidas en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Del articulado que compone la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, se desprende que al interior del Poder Judicial de la entidad serán competentes para hacerla cumplir el Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal de lo Administrativo, el Tribunal Electoral y el Instituto de Justicia Alternativa, todos pertenecientes a la entidad aludida.

Se establece que el Poder Judicial Local habrá de establecer su "Unidad de Control de Confianza", de conformidad con los parámetros indicados por la norma examinada, estipulándose la posibilidad de que dicho poder se auxilie para las evaluaciones mencionadas, previo acuerdo, del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las entidades del Poder Ejecutivo, con el objeto de evaluar si sus integrantes *"cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción"* en el órgano al que se hallen adscritos.

Los exámenes aludidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. de la ley impugnada, deben observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación. Además, conforme al mismo precepto, las unidades encargadas de administrarlos, como la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial Local, tienen la obligación de estar acreditados por el repetido Centro Nacional.

Entre las facultades establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, no se cuenta alguna relativa a autorizar Unidades de Control de Confianza instituidas en el seno de los Poderes Judiciales Locales, lo que significa, que por medio de la norma estatal que se combate se pretende atribuir o reconocer facultades que no tiene el referido Centro Nacional, circunstancia que implica una transgresión al sistema constitucional que prevé la existencia de una ley general, pues se altera su función de distribuir y ceñir imperativamente a las normas ordinarias derivadas.

La exigencia de que la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial Local se encuentre acreditada por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como que las evaluaciones de aquélla se ajusten a los criterios emitidos por éste, es atentatorio del principio de división de poderes de las entidades federativas, contenido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, por cuanto se vulnera su autonomía e independencia.

El hecho de condicionar la validez de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial y los exámenes que la misma administra a la aprobación del Centro Nacional de mención trastoca el esquema constitucional de división de poderes, si se toma en cuenta que el titular del Centro Nacional de Certificación y Acreditación es nombrado y removido libremente por el presidente de la República (en su carácter de presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública), y el propio centro es parte del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano tal que forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conformando éste por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, la Conferencia Nacional de Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Municipal y los Consejos Locales e instancias regionales; sistema de órganos tales de composición compleja, cuyos integrantes provienen del Poder Ejecutivo expresado en los distintos niveles de gobierno.

La inconstitucionalidad de la ley impugnada se corrobora, porque con motivo de su emisión se vulneró el ya citado principio de división de poderes,

al sujetar a la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial Local a los lineamientos, criterios y aprobación provenientes de un ente (Centro Nacional de Certificación y Acreditación) que pertenece a un poder distinto.

De igual forma, en la misma ley impugnada se establece la posibilidad de que el Poder Judicial, previo acuerdo, se auxilie "para los exámenes y evaluaciones" del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

En la propia ley se ciñe al Congreso del Estado y al Consejo de la Judicatura Local para que, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, se realicen los exámenes materia de la norma comentada "para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda".

Atendiendo a que el Centro Estatal de Evaluación y Control es una unidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, presidida por un director general, que es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Local, quien define también la estructura administrativa y organizacional de dicho centro, y considerando que éste cuenta con un órgano consultivo integrado por diversas dependencias y órganos dependientes del Ejecutivo Local, sostiene que las previsiones de la ley impugnada en las que se prevé la participación del referido centro estatal en la evaluación de los integrantes (presentes y futuros) del Poder Judicial Local implica verdaderamente un quebrantamiento del principio de división de poderes, debido a que un poder distinto del Judicial indebidamente se inmiscuye en su conformación.

El artículo 10 de la ley impugnada establece los parámetros mínimos a evaluar para el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos correspondientes, señalándose en el numeral subsiguiente que para efectos de la ponderación de los exámenes en cuestión, específicamente en aquellos referentes al Poder Judicial: *"se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública"*.

En contraste con el artículo anterior, la norma general marco no contiene dispositivo alguno que se refiera a la evaluación de los impartidores de justicia, por lo que el artículo señalado deviene en un mandato impreciso, sin contenido real, permitiéndose de esta forma la maleabilidad del supuesto jurídico de la ponderación de los exámenes, con el consecuente detrimento en perjuicio de los servidores del Poder Judicial, mediante su sujeción a evaluaciones, cuyo proceso de calificación no está determinada legalmente.

Si se toma en cuenta que los exámenes establecidos en la ley impugnada se encargan de determinar el ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos a que se hallan dirigidos, es indudable que el irregular y deficiente diseño de la propia normatividad local incide y afecta la conformación e integración del Poder Judicial, debido a que en realidad no se especifica ni se dan bases ciertas para el proceso de calificación de los exámenes, los cuales habrán de repercutir en la conformación del Poder Judicial, evidenciándose la inconstitucionalidad de la normatividad combatida, en atención al principio de división de poderes que lo anterior significa.

3. Argumentos tendentes a demostrar la violación del artículo 16 de la Constitución Federal.

Los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial Local ya cuentan con un esquema legal que regula su ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo, como se desprende de los artículos 59, 60, 61, 63, 64, 66 y 69 de la Constitución Local, relativos al régimen señalado aplicable a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Tribunales de lo Administrativo y Electoral, y los Jueces, así como a los consejeros del Consejo de la Judicatura, todos del Estado de Jalisco. Dicho esquema se pormenoriza en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la que se detalla la forma de ingreso y promoción en la carrera judicial, así como las causas de responsabilidad de todos los servidores públicos correspondientes y la manera de sustanciar los respectivos procedimientos y las sanciones que amerita cada conducta infractora. En el caso del director general del Instituto de Justicia Alternativa, la ley de la materia prevé los supuestos de ingreso, promoción y separación del encargo.

En suma, en el sistema jurídico jalisciense ya existen previsiones normativas que regulan todo lo concerniente al ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo de los servidores públicos que pertenecen al Poder Judicial.

Por medio de la norma impugnada se están cambiando las condiciones laborales que imperaban sobre los diversos funcionarios al momento de acceder a los encargos.

Por tanto, resulta ilógico que, por medio de la ley impugnada se regulen los extremos contemplados en la ley orgánica concernientes a la integración del Poder Judicial Local.

La inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en la Ley de Control de Confianza no encuentra sustento jurídico en la ley general con base en la cual aquélla fue emitida al regular el ingreso, permanencia, promoción y remoción de los miembros del Poder Judicial, dicho acto versa sobre el principio constitucional de la división de poderes; esto es, tal norma incide en un valor fundamental, cuya cabal garantía se ha puesto en entredicho con la promulgación de aquélla.

En las relatadas circunstancias el Legislativo Local requería de una motivación reforzada, para lo cual habría de cubrir los requisitos que un acto de tal naturaleza exige; sin embargo, pese a que el acto legislativo en cuestión se trataba realmente de una "categoría sospechosa", el Congreso Estatal procedió a dictar una ley que, con respecto a los servidores públicos del Poder Judicial Local, no había necesidad de crear por cuanto a que sus extremos ya se encontraban previstos en la ley orgánica correspondiente, además de que no existía justificación alguna para dicha innovación legislativa, pues insiste que la ley general, así como el dispositivo constitucional, no le facultaban para actuar en ese sentido, careciendo así de la debida fundamentación y motivación, por lo que la norma combatida deviene en inconstitucional.

4. Argumentos relativos a que el Decreto 24035/LIX/12 impugnado carece de ministración alguna de recursos a favor del Poder Judicial actor, para que éste se encuentre en aptitud de sufragar el costo de la ejecución del propio ordenamiento.

En el artículo 142 de la ley impugnada se prevén los "fondos de ayuda federal para la seguridad pública", identificándose con los fondos establecidos por el numeral 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales tendrán como destinataria a la administración pública local y que corresponde a ella misma, de acuerdo con los planes emitidos al efecto, ejercerla para la consecución de los fines consagrados en la norma general mencionada.

Por medio del artículo séptimo transitorio del decreto combatido se determinó autorizar: *"al Poder Ejecutivo, por conducto de las Secretarías de Finanzas y de Administración, a realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para el debido cumplimiento del presente decreto, de lo cual deberá informar al Congreso del Estado oportunamente"*.

De lo anterior se desprende que únicamente las mencionadas Secretarías del Poder Ejecutivo administrarán y aplicarán los respectivos recursos a la implementación de las innovaciones contenidas en dicha norma, excluyén-

dose de ese modo, la naturaleza de los "*fondos de ayuda federal para la seguridad pública*".

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados son los artículos 16, 17, 21, 73, fracción XXIII, 116, fracción III y 133.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil doce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 86/2012.

Por razón de turno, le correspondió conocer de la presente controversia constitucional al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien mediante proveído de veintinueve de agosto de dos mil doce, en su calidad de Ministro instructor, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su respectiva contestación y mandó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.²

SEXTO.—Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:³

Es cierto que participó en la promulgación, refrendo y orden de publicación del Decreto 24035/LIX/12, mediante el cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

El Poder Judicial actor carece de interés legítimo para reclamar por esta vía el procedimiento legislativo, pues no existe agravio ni afectación alguna en su contra, ya que dicho poder no tiene intervención alguna en el proceso legislativo que culminó con el decreto impugnado.

La Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todas del Estado de Jalisco, brindan plena autonomía e independencia al Poder Judicial del Estado.

² Fojas 156 y 157 del expediente.

³ Fojas 191 a 224 del expediente.

Por ende, la Ley de Control de Confianza reclamada es aplicable a los servidores públicos del Poder Judicial en tanto que norman la obtención de elementos objetivos que sustentan la valoración del cumplimiento de los requisitos de eficiencia, capacidad y probidad en la prestación de los servicios en la administración de justicia, así como la honorabilidad, competencia y antecedentes en el ejercicio de la profesión jurídica, respecto de aquellos que desempeñen o pretendan ser nombrados en los cargos de carrera judicial.

En relación con la ley que se contraviene, no se sustenta en una competencia concurrente en materia del sistema de seguridad pública, sino que tiene fundamento en la competencia exclusiva.

La ley local no forma parte del sistema nacional de seguridad pública, en tanto que no es un elemento esencial de los mecanismos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación, sino que sólo se reduce su vinculación en tanto que es un elemento auxiliar para la verificación objetiva de la consecución de aquellos requisitos.

El objeto de la norma impugnada es la verificación del cumplimiento de los requisitos de probidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo y respeto a los derechos humanos, mediante el desarrollo de procesos de evaluación a un universo de servidores públicos del Estado.

Por tanto, la entidad federativa es competente para legislar en todo lo referente al régimen interior y la organización de los órganos del poder público del Estado, tanto en lo que se refiere al establecimiento autónomo y soberano de los requisitos y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes del Estado de Jalisco, como para la determinación de los instrumentos adjetivos que auxilien en la valoración objetiva del cumplimiento o no, de aquellos requisitos y condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos, tales como los instrumentos de evaluación del control de confianza previstos en la ley reclamada.

Los conceptos de invalidez reclamados por el poder actor, referente a que la Ley de Control de Confianza regula adicionalmente el ingreso, permanencia, promoción y remoción de los miembros del Poder Judicial, aduce que es un error conceptual, pues en la norma combatida no establece requisitos adicionales a los actualmente establecidos, como tampoco regula procesalmente alguna de sus etapas, al contrario, sólo ordena normativamente los mecanismos conforme a los cuales se elaboran exámenes a través de los cuales se obtengan elementos objetivos para la valoración del cumplimiento de

ciertos requisitos previstos para ingreso, permanencia, promoción y remoción de los servidores públicos de los diversos órganos del Poder Público del Estado de Jalisco, y no sólo del Poder Judicial.

El Poder Judicial, para poder instrumentar los procedimientos auxiliares de verificación en los procesos, establecerá su propia Unidad de Control de Confianza, pudiendo auxiliarse del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

Los conceptos de invalidez argüidos por el Poder Judicial del Estado de Jalisco son notoriamente infundados, toda vez que es facultad de esa entidad federativa legislar en todo lo relativo a su régimen interior y orden orgánico, así como en cuanto se refiere a las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial Local, lo que necesariamente incluye el establecimiento de requisitos congruentes con las prescripciones constitucionales correspondientes, así como la incorporación normativa de los procedimientos auxiliares en la verificación objetiva del cumplimiento de dichas condiciones y requisitos de ingreso y permanencia, en tanto que el ámbito de su aplicación respete el principio de división de poderes, estabilidad, carrera judicial, cuestiones que son respetadas por la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:⁴

El Decreto 24035/LIX/12, fue expedido dentro de los límites de las facultades que el artículo 35, fracción I, de la Constitución del Estado de Jalisco encomienda al Poder Legislativo.

El decreto va acorde con lo establecido en la Ley Suprema, ya que el hecho de que se establezca lo que debe entenderse por seguridad pública y la inclusión de los funcionarios que tienen a cargo una función jurisdiccional al espectro de la Ley de Control de Confianza de Jalisco y sus Municipios no deja sin efectos las disposiciones que obligan a los impartidores de justicia a cumplir con los principios de responsabilidad en el ejercicio del cargo, que es lo que pretende salvaguardar la norma constitucional y el ordenamiento en pugna.

⁴ Fojas 245 a 303 del expediente.

La Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios encuentra sustento en las disposiciones constitucionales aplicables en materia de responsabilidad de los servidores públicos, provenientes de los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales.

No se controvierte lo que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que en el ordenamiento que es materia de controversia no se está señalando que los funcionarios encargados de impartir justicia pierdan autonomía e independencia, así como tampoco disminuye las garantías de dichos funcionarios en la estabilidad e inamovilidad en el desempeño de su cargo, ya que lo cierto es que dicho ordenamiento, tiene como premisas los principios constitucionales que tienen por objeto tutelar el orden público.

No existe ninguna disposición constitucional que obligue a que dichas disposiciones deban estar en diferentes ordenamientos. El parámetro para ponderar la constitucionalidad del ordenamiento reclamado deben ser los principios para garantizar el buen desempeño del quehacer público, y no el hecho de que dichas disposiciones se retomen en un determinado ordenamiento que tiene por objeto salvaguardar el buen desempeño público, sin que sean la excepción quienes tienen la tarea de impartir justicia, y no a partir de la reforma al artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil ocho, sino desde antes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución Federal.

Es inexacto que se contraríen los artículos 21 y 73, fracción III, de la Constitución Federal, ya que el hecho de que las disposiciones que da como referencia el actor para considerar que se vulnera el marco constitucional puedan o no ser compatibles en "letra" con el sistema nacional de seguridad pública, no afecta su validez y no desvirtúa el hecho de que dichas disposiciones no son más que un reflejo de lo que está previsto en la Norma Suprema, desde antes de las reformas a sus artículos 21 y 73, fracción III.

En cuanto a los antecedentes del acto cuya invalidez se demanda, el Poder Legislativo de Jalisco afirma que son correctos, aunque como antecedentes del ordenamiento reclamado no son suficientes, en virtud de que la legislación reclamada tiene soporte en los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, ya que los principios para salvaguardar el buen desempeño del servicio público y a los cuales están sujetos todos los servidores públicos sin que estén exceptuados los funcionarios en los cuales recae la impartición de justicia, no datan de la reforma al artículo 21 constitucional o de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Decreto 24035/LIX/12 no atenta contra la autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado, ya que aun cuando la reforma al artículo 21 constitucional federal señala lo que debe entenderse por seguridad pública y enuncia alguna de las funciones que forman parte de dicho ámbito del quehacer público, lo cierto es que la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, no señala que el Poder Judicial tenga el carácter de institución de seguridad pública.

Son inoperantes e infundados los agravios del Poder Judicial, ya que, en virtud de lo dispuesto por los artículos 109, fracción III, 113 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, los juzgadores están obligados a cumplir en el desempeño de su cargo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y no existe ninguna limitante en dichos preceptos constitucionales para que el cumplimiento de dichos principios sólo pueda exigirse mediante determinados procedimientos, o bien, para que solamente pueda existir vigilancia de su cumplimiento sobre los funcionarios que forman parte de las instituciones de seguridad pública.

Por otra parte, sostiene que en el caso se actualizan las siguientes causas de improcedencia:

a) La prevista en el artículo 19, fracciones I, IV, VII y VIII, esta última en relación con los numerales 1o., 20, fracciones II y III y 45 de la ley reglamentaria de la materia.

b) Es improcedente la controversia conforme a lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en virtud de que el actor carece de legitimación. Esto debido a que no justifica la representación que ostenta del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Sostiene lo anterior, porque considera que el Magistrado Celso Rodríguez González, en su carácter de presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, carece de facultades para ostentarse como representante del Poder Judicial y no acredita que esté autorizado o facultado por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado para la presentación de la controversia constitucional que nos ocupa, situación que no se subsana con los artículos 56 de la Constitución del Estado y 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, ya que dichos numerales acotan la facultad del funcionario para ostentarse con el carácter de representante en actos públicos y oficiales.

Por otra parte, sostiene que la demanda carece de eficacia y es infundada, pues la obligatoriedad que recae en los juzgadores de acatar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, tiene su fundamento en los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución Federal.

La validez del ordenamiento en análisis no debe calificarse a la luz del hecho de que los juzgadores formen o no parte de las instituciones de seguridad pública.

La reforma al artículo 21 constitucional no se expidió con el objeto de poner obstáculos, o bien, establecer un régimen de excepción para que los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia no se apliquen a los impartidores de justicia.

No existe contradicción constitucional, toda vez que el decreto que por el cual se expide la ley impugnada no establece que el Poder Judicial del Estado sea una institución de seguridad pública, o bien, esté subordinado a las instituciones que tienen constitucionalmente encomendada dicha atribución, por lo cual no existe ningún elemento o fundamento que acredite que el ordenamiento que expide el órgano legislativo interfiera con las funciones que son encomendadas al Poder Judicial del Estado de Jalisco, o que afecte su autonomía o independencia.

OCTAVO.—Opinión de la procuradora general de la República. Al rendir su opinión manifestó, en síntesis, lo siguiente:⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, la cual se presentó oportunamente y quienes la promovieron gozan de legitimación procesal activa para ello.

No se actualizan las causales de improcedencia que señala el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en relación a la falta de interés legítimo; como tampoco la considerada por el Congreso de Jalisco, en lo concerniente a la legitimación procesal, prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

El accionante refirió que se vulneraron en su perjuicio los principios de autonomía, independencia y división de poderes, previstos en el numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal, en virtud de que la Ley de Control de

⁵ Fojas 460 a 533 del expediente.

Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, incluye a los servidores públicos relacionados con la administración de justicia en los procesos de evaluación de control de confianza siendo que los servidores públicos del Poder Judicial no forman parte de las instituciones de seguridad pública.

Asimismo, que los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial Local cuentan ya con un esquema legal que regula su ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo y que a través de la ley impugnada se está modificando el citado esquema al cual se hallaban sujetos los funcionarios del Poder Judicial, antes de la vigencia de la ley que se combate, es decir, se están cambiando verdaderamente las condiciones laborales que imperaban al momento de acceder a los correspondientes encargos.

Lo anterior resulta fundado, en virtud de que la ley que se combate al incluir a los servidores públicos relacionados con la administración de justicia en los procesos de evaluación de control de confianza, rompe con la autonomía e independencia del Poder Judicial Local pues este poder, no forma parte de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del Estado.

Por tanto, si la ley que se analiza se fundamenta en los preceptos constitucionales que rigen el sistema de seguridad pública, atendiendo a las etapas de reclutamiento, selección, evaluación, permanencia, promoción y remoción de los cuerpos de seguridad, tendientes a cumplir con los objetivos de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública es evidente que no puede abarcar al Poder Judicial Local.

Por ende, la ley al incluir a los servidores públicos de la administración de justicia rompe con los principios de autonomía e independencia judicial, por lo que el concepto de invalidez resulta fundado.

Corroborando lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el gobernador del Estado de Jalisco.

De dicha exposición de motivos se desprende que en realidad se propone fortalecer los procedimientos y mecanismos para la selección, ingreso, permanencia, capacitación y profesionalización de los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio que permitirá mejorar su desempeño y proporcionará una mejor calidad del servicio que prestan a la sociedad.

Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que dichos servidores públicos, cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable.

Si bien la intención de la ley impugnada es impulsar la capacitación y especialización entre otros, de los servidores públicos que integran el Poder Judicial, estableciendo sistemas de evaluación y desarrollo humano que garanticen la idoneidad como servidores públicos, así como la integridad en sus actuaciones, también lo es que tal situación no puede establecerse en una ley reglamentaria del sistema de seguridad pública.

En consecuencia, al incluir a los servidores públicos del Poder Judicial en los procesos de evaluación de control de confianza se vulneran los principios o garantías establecidos en el numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Esto se estima así, porque la norma impugnada, nace a la luz de los principios de la seguridad pública y los Poderes Judiciales Locales están previstos en el artículo 116, párrafo III, de la Constitución Federal, lo cual es de naturaleza distinta.

En tal virtud, la condición contenida en la norma impugnada, relativa a la necesidad de aplicar y aprobar las evaluaciones de control de confianza, viola los principios establecidos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, modificando las garantías constitucionales con que cuentan los servidores públicos del Poder Judicial, pues al no ser integrantes de las instituciones de seguridad pública la ley impugnada las limita y restringe.

Por otra parte, el poder actor, argumentó que se vulneró en su perjuicio el principio de división de poderes así como su autonomía e independencia previstas en el numeral 116, fracción III, de la Constitución Federal, en virtud de que su Unidad de Control de Confianza deberá observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación en los procesos de evaluación y deberá estar acreditada por éste; así como el hecho de que en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, el Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, auxiliándose del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial.

Lo anterior resulta fundado, en virtud de lo siguiente:

El numeral 4o. de la norma impugnada establece que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación es una Unidad administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública –órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación– que depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo Federal y es el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El referido Centro Nacional de Certificación y Acreditación será quien determine los lineamientos, criterios, procedimientos, protocolos y perfiles para el establecimiento y acreditación de los centros de evaluación y control de confianza y expida las acreditaciones correspondientes, asimismo será quien emita los criterios, normas, procedimientos, protocolos, procesos, lineamientos, estándares de evaluación y control de confianza de los servidores públicos; y será quien verifique que los centros de evaluación y control de confianza de la Federación, Estados y Distrito Federal, realicen sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza.

En ese sentido, el hecho de que la norma impugnada establezca en el numeral 4o. que las Unidades de Control de Confianza –entre ellas las del Poder Judicial de Jalisco– deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación en los procesos de evaluación y deberá estar acreditada por éste, viola los principios de autonomía, independencia y división de poderes que deben gozar el Poder Judicial.

En efecto, al condicionar la validez de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial y los exámenes que la misma administra, a la aprobación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, vulnera lo previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues el titular de dicho centro depende del Poder Ejecutivo Federal.

Motivo por el cual se configura una violación a lo establecido en el numeral 116, fracción III, de la Ley Fundamental, al vulnerarse la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Por otra parte, el numeral 8o. de la norma impugnada establece que en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, el Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, auxiliándose del Centro Estatal de Eva-

luación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial.

En ese sentido, cabe mencionar que el Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza es una unidad de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública. A cargo del referido Centro Estatal habrá un director general, el cual será nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

El referido Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza inter- vendrá en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial.

En consecuencia, establecer en el numeral 8o. de la norma general impugnada que el Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza inter- vendrá en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial resulta violatorio de los principios de autonomía, independencia y división de poderes que deben gozar el Poder Judicial, ya que el referido Centro Estatal depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo del Estado.

Así, el hecho de que el Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza intervenga en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial, el cual es un órgano ajeno a dicho poder, vulnera lo previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, si se toma en cuenta que el titular de dicho Centro Estatal depende del Poder Ejecutivo Local.

Motivo por el cual resulta contrario a lo establecido por el numeral 116, fracción III, de la Ley Fundamental, que estipula que el Poder Judicial debe- rá de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Respecto al argumento del Poder Judicial en el sentido de que se vul- neran los numerales 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la norma impug- nada incluye a los servidores públicos del Poder Judicial en los procesos de evaluación de control de confianza, siendo que éstos no forman parte de la seguridad pública del Estado.

Lo anterior resulta fundado, en virtud de que tales disposiciones regu- lan la concurrencia de facultades entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en materia de seguridad pública, por tanto, al incluir a los servidores públicos del Poder Judicial en dichos procesos de evalua-

ción, sobrepasa las facultades legislativas que le confieren los citados artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII, constitucionales.

Aunado a lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en sus artículos 37 y 39, apartado B, fracciones VIII y X, que los consejos locales y las instancias regionales se organizarán, en lo conducente, de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación y los fines de la seguridad pública, en sus ámbitos de competencia, además, señalan que es competencia de los Estados, establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación; debiendo abstenerse de contratar y emplear en las instituciones policiales a personas que no cuenten con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo.

De lo anterior se desprende que no se consideró a los integrantes de los Poderes Judiciales a este tipo de disposiciones, en consecuencia, existe violación al contenido de los artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Por último, resulta infundado el argumento del Poder Judicial en el sentido de que la norma combatida no prevé ministración alguna de recursos a favor del Poder Judicial, como para que éste se encuentre en aptitud de sufragar las nuevas imposiciones que se establecen por medio de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, en virtud de que el artículo séptimo transitorio del decreto impugnado establece que el Poder Ejecutivo deberá realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para el debido cumplimiento del decreto.

En ese sentido, contrario a lo argumentado por el accionante, sí se está regulando lo relativo a la ministración de recursos.

NOVENO.—Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el seis de diciembre de dos mil doce, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

⁶ Fojas 506 a 508 del expediente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno, el dieciséis de mayo de dos mil trece,⁷ por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, respecto de la constitucionalidad de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda fue promovida en forma oportuna.

En la presente controversia constitucional se impugna el Decreto Número 24035/LIX/12, por medio del cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.

De lo anterior se advierte que en el presente caso se impugna una norma general, por lo que para efectos de determinar la oportunidad de su impugnación debe estarse a lo que dispone la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el cual establece:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

De este precepto se desprende que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, es aplicable la primera de las hipótesis, toda vez que –como se desprende de los antecedentes narrados en el escrito de demanda– el Poder Judicial actor solicita la declaración de invalidez del referido Decreto Número 24035/LIX/12, con motivo de su publicación, misma que se realizó en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el sábado veintiuno de julio de dos mil doce.

En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda comenzó a partir del día hábil siguiente a la publicación del decreto impugnado, es decir, el miércoles primero de agosto de dos mil doce y corrió hasta el once de septiembre de la misma anualidad, pues en el caso, y de conformidad con el artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deben descontarse del cómputo los días veintidós al treinta y uno de julio, por corresponder al primer periodo de receso de este Alto Tribunal. Asimismo, al caer en sábado y domingo, deben descontarse los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de agosto, y uno, dos, ocho y nueve de septiembre, todos de dos mil doce, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la referida ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo Número 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso.

Por consiguiente, si la demanda se depositó en la Oficina de Correos de Guadalajara, Jalisco, el veintitrés de agosto de dos mil doce, según se desprende de los sellos asentados al reverso de la pieza postal certificada que obra a foja ciento cincuenta y tres de autos, no cabe duda que la demanda fue promovida en forma oportuna, en términos de lo dispuesto por el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia.⁸

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

⁸ "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de

TERCERO.—**Legitimación activa.** El Poder Judicial del Estado de Jalisco compareció al presente juicio por conducto del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, Magistrado Celso Rodríguez González, carácter que acreditó con copia certificada del acta de sesión plenaria extraordinaria celebrada por los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el quince de diciembre de dos mil diez,⁹ sesión en la que el Magistrado en cita fue electo como presidente del tribunal de mérito, por el periodo comprendido del primero de enero de dos mil once al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, y como tal tomó la protesta de ley correspondiente.

Ahora bien, el Poder Judicial del Estado de Jalisco, como uno de los órganos originarios en que se divide el ejercicio del poder público en la referida entidad federativa, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del numeral 116 del propio ordenamiento constitucional,¹⁰ se encuentra legitimado para promover controversia constitucional contra otro poder del mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales, como en la especie lo es la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que en esta vía se impugna. Ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal, transcrito con antelación.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹¹ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el caso, si de conformidad con lo dispuesto por el artículo 56, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco,¹² la represen-

correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

⁹ Fojas 99 a 106 del expediente.

¹⁰ "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."

¹¹ "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."

¹² "Artículo 56. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, en el Tribunal Electoral, en el Tribunal de lo Administrativo, en los Juzgados de Primera Instancia,

tación del Poder Judicial de la entidad recae expresamente en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, es claro que el poder actor, al comparecer al presente juicio por conducto del Magistrado Celso Rodríguez González –quien como ya se indicó, suscribió la demanda ostentándose como presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y así lo acreditó– cumplió el requisito exigido por el mencionado numeral 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

Lo anterior, con independencia de que la legitimación procesal activa del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado para comparecer en esta vía, en representación del Poder Judicial de la entidad, pueda también derivar directamente de lo dispuesto en el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que le otorga facultades para representar al citado Poder Judicial en los actos jurídicos y oficiales.¹³

Por las razones antes expuestas, debe desestimarse la causal de improcedencia que hace valer el Poder Legislativo del Estado de Jalisco en su escrito de contestación, en el que aduce que en el caso se actualiza la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 1o. de la ley reglamentaria de la materia, bajo el argumento de que el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco carece de legitimación procesal, debido a que no justifica la representación que ostenta del Poder Judicial de la entidad.

Menores y de Paz y Jurados. Se compondrá además por dos órganos, el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

"La representación del Poder Judicial recae en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, el cual será electo, de entre sus miembros, por el Pleno. El presidente desempeñará su función por un periodo de dos años y podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

"El Instituto de Justicia Alternativa del Estado es un órgano con autonomía técnica y administrativa encargado de proporcionar el servicio de justicia alternativa, a través de los métodos alternos de resolución de conflictos. El titular será designado por el Congreso del Estado, previa convocatoria a la sociedad en general con exclusión de los partidos políticos, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y de conformidad con la ley de la materia y deberá cumplir los mismos requisitos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto para un periodo igual y sólo por una ocasión, en igualdad de circunstancias con los demás aspirantes.

"El instituto y las sedes regionales, a través de sus titulares, tendrán facultad para elevar a sentencia ejecutoriada los convenios que resuelvan los asuntos que se le presenten. La ley establecerá la competencia, atribuciones y estructura orgánica del Instituto."

¹³ "Artículo 34. Son facultades del presidente del Supremo Tribunal de Justicia: I. Representar al Poder Judicial del Estado en los actos jurídicos y oficiales."

En efecto, el Poder Legislativo demandado sostiene, en síntesis, lo siguiente:

- El presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco no demuestra que esté facultado para representar al Poder Judicial de Jalisco y tampoco que tenga autorización para comparecer en representación del citado órgano del Estado, en razón de que no acredita que esté autorizado o facultado por el Pleno de dicho órgano judicial para la presentación de la demanda que se sustancia en la presente controversia constitucional.

- La situación anterior no se subsana con lo dispuesto en los artículos 56 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, ya que dichos numerales acotan la facultad de dicho funcionario a que pueda ostentar el carácter de representante únicamente en actos jurídicos y oficiales, esto es, excluyendo los actos judiciales y en específico el ejercicio de acciones de esa naturaleza, por lo que no se cumple ninguno de los extremos previstos en los numerales 1o., 11, 19, 20 y 25 de la ley reglamentaria de la materia y, por tanto, debe estimarse que la presente controversia no se presentó por parte legítima.

- En el caso, por las razones anteriores, no se cumple con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, al que remite el artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia, pues no se acredita que exista controversia o diferencia entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Jalisco, ya que el hecho de que el Magistrado Celso Rodríguez González manifieste que comparece en representación del Poder Judicial Local no es suficiente para que se le reconozca el carácter de que dice tener y, por consiguiente, que sea factible sustanciar controversia constitucional ante este Alto Tribunal.

- Si bien el artículo 56 de la Constitución Local señala que el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco fungirá como representante legal del Poder Judicial de la entidad, debe considerarse que al existir disposición expresa en el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la cual se precisa que dicha representación aplica para los actos jurídicos y oficiales del referido poder, obliga a que el referido funcionario requiera estar autorizado y facultado por acuerdo del Pleno para estar en condiciones de ejercitar acciones a nombre del Poder Judicial del Estado, lo que no se encuentra acreditado con las constancias que se acompañan al escrito de demanda, ya que el acta de la sesión plenaria extraordinaria celebrada por los integrantes del Supremo Tribunal de Justi-

cia con fecha quince de diciembre de dos mil diez, si bien acredita la designación de presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a favor de quien suscribe la demanda de controversia, no demuestra que cuente con facultades para representar al Poder Judicial y más específicamente para presentar demandas en su representación, sin que el Pleno del Supremo Tribunal le haya dado facultades para ejercitar acciones y presentar demandas a nombre del Poder Judicial del Estado.

Los argumentos antes sintetizados son infundados, pues –como ya se estableció– en términos de los artículos 105, fracción I, inciso h) y 116 de la Constitución Federal, en el caso se surte la legitimación activa del Poder Judicial actor para promover la presente controversia constitucional.

Además de que –se reitera– dicho poder local compareció al presente juicio por conducto de un servidor público facultado directamente por la Constitución Política del Estado de Jalisco para representarlo, sin que del ya transcrito artículo 56, ni de ningún otro contenido en el propio ordenamiento constitucional local, y menos aún en la Constitución Federal, o en la ley reglamentaria que rige la materia, se desprendan o deriven las condicionantes que alega el Poder Legislativo demandado, consistentes en que el presidente del Supremo Tribunal Superior de Justicia únicamente puede ostentar el carácter de representante del Poder Judicial del Estado en los "*actos jurídicos y oficiales*", a que se refiere el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco; que se encuentre excluido de representar a dicho poder en los "*actos judiciales*", particularmente en cuanto hace al ejercicio de la acción en esta vía de controversia constitucional; o bien, que como consecuencia de lo anterior, deba entenderse que para acudir a esta instancia constitucional sea previamente necesario que el servidor público señalado acredite fehacientemente ante este Alto Tribunal que el Pleno del referido Supremo Tribunal Superior de Justicia del Estado así lo acordó y autorizó, pues –se insiste– dichas limitaciones o restricciones al ejercicio de la representación del Poder Judicial actor no se encuentran establecidas en la referida Constitución Local, ordenamiento jurídico al que corresponde organizar los poderes en el Estado de Jalisco, con sujeción a las normas que sobre el particular se establecen en el artículo 116, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que no se encuentran las aducidas por el Poder Legislativo demandado.

Como lo ha establecido ya esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116

y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ y, conforme a ellos, la Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada entidad; de ahí que carezca de razón el Poder Legislativo demandado al pretender que lo dispuesto en una ley secundaria local, en la especie, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en su artículo 34, fracción I, puede limitar o restringir lo establecido en la Constitución Local.

Por lo anterior, este Alto Tribunal ha reconocido que los Congresos de las entidades federativas tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garantizan la superioridad constitucional en cada Estado.

Sirven de apoyo a las consideraciones anteriores las tesis de jurisprudencia P/J. 23/2012 (10a.) y P/J. 22/2012 (10a.), de este Tribunal Pleno, consultables bajo los rubros: "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL." y "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁵

¹⁴ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ..."

"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: ..."

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

¹⁵ "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. ES VÁLIDO ESTABLECER UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y UN SISTEMA DE MEDIOS PARA EXIGIR LA FORMA DE ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES Y LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO ESTATAL.—

Así, contrariamente a lo aducido por el Poder Legislativo demandado, en el presente caso resulta incluso innecesario analizar el sentido y alcance que atribuye a los términos "*actos jurídicos y oficiales*", a que se refiere el artículo 34, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en relación con lo preceptuado por el artículo 56, segundo párrafo, de la Constitución Local, pues aun en el supuesto de que se estimara que los "*actos judiciales*" a que se refiere no están comprendidos en aquellas categorías (es decir, que no son una especie de los "*actos jurídicos y oficiales*", a que se refiere dicha ley), tal resultado no podría desvirtuar la conclusión ya alcanzada de que lo dispuesto en el último precepto mencionado es suficiente para reconocer al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco su legitimación procesal para actuar en representación del Poder Judicial de esa entidad federativa, y particularmente para promover la presente controversia constitucional, condición que es independiente –como se adelantó– de lo establecido en el referido precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Con independencia de lo anterior, cabe señalar que en las controversias constitucionales 9/2004 y 25/2008, este Tribunal Pleno reconoció la legitimación procesal del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco para representar al Poder Judicial de esa entidad federativa, con fundamento directo en el precitado artículo 34, fracción I, de su ley orgánica.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

La superioridad de la Constitución de cada Estado de la Federación sobre el resto de sus normas internas, tiene fundamento en los artículos 40, 41, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resulta válido establecer un tribunal y un sistema de medios para el control constitucional local, que tenga por finalidad controlar y exigir judicialmente la forma de organización de los poderes estatales, en cuanto a su régimen interior y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, en el ámbito del orden estatal, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal." [Décima Época. Registro digital: 2001870. Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, materia constitucional, tesis P./J. 23/2012 (10a.), página 288] y "CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.— La Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada entidad; de ahí que los Congresos respectivos tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, sin que ello implique, por sí mismo, una afectación a la esfera de los Poderes Legislativo o Ejecutivo Estatales, siempre que se observe, desde luego, el marco federal establecido por la Constitución Política de los Estados

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, el cual les fue reconocido así en el auto dictado por el Ministro instructor el veintinueve de agosto de dos mil doce.

a) Poder legislativo. Por el Poder Legislativo del Estado, comparecen los diputados Roberto Antonio Marrufo Torres, Mariana Fernández Ramírez y Verónica Rizo López, el primero en su carácter de diputado presidente y los dos últimos como diputados secretarios, todos integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, titularidad que acreditan mediante las copias certificadas de los Acuerdos Legislativos 1672-LIX-12 y 1696-LIX-12, aprobados los días catorce de septiembre de dos mil doce y cuatro de octubre del mismo año, respectivamente, en que se designa la integración de la mesa directiva en funciones para el periodo de primero al treinta y uno de octubre de dos mil doce.¹⁶

Del artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, se desprende que dentro de las funciones de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, se encuentra la de representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte,¹⁷ por lo cual se concluye que quienes comparecieron en representación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco cuentan con legitimación procesal para ello.

Unidos Mexicanos." [Décima Época. Registro digital: 2001871. Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, materia constitucional, tesis P./J. 22/2012 (10a.), página 288]

¹⁶ Fojas 245 a 340 del expediente.

¹⁷ "Artículo 35. 1. Son atribuciones de la mesa directiva: ... V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa mas no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial."

b) Poder Ejecutivo. Por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco comparece Emilio González Márquez, en su carácter de gobernador del Estado de Jalisco, calidad que acreditó con las copias certificadas tanto del acta de sesión solemne verificada por el Congreso Local el primero de marzo de dos mil siete, como de la publicación de la declaratoria de gobernador electo, llevada a cabo en el Periódico Oficial de la entidad "El Estado de Jalisco" el diecisiete de febrero de dos mil siete, de las que se desprende que se le declaró como gobernador electo del Estado de Jalisco para el periodo comprendido del primero de marzo de dos mil siete al veintiocho de febrero de dos mil trece.¹⁸

Por su parte, el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Jalisco dispone que: "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado.", de donde se sigue que este funcionario cuenta con la representación del Poder Ejecutivo Local para acudir a este medio de control constitucional, de manera que si en el caso, quien suscribió la demanda fue precisamente el titular del Poder Ejecutivo del Estado, se concluye que éste cuenta con legitimación procesal activa para acudir a esta instancia.

Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan, respectivamente, la emisión y promulgación de la norma general que se impugna y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

QUINTO.—Estudio de las causas de improcedencia. A continuación se analizan las causas de improcedencia hechas valer por las partes.

Falta de interés legítimo. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco aduce, en síntesis, que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con lo dispuesto en el inciso h) de la fracción I del artículo 105

¹⁸ Fojas 191 a 243 del expediente.

de la Constitución Federal, toda vez que el Poder Judicial actor carece de interés legítimo para reclamar por esta vía el procedimiento legislativo que da origen a la norma reclamada, toda vez que éste no participa de este procedimiento, por lo que no puede serle vulnerada competencia alguna en tanto carece siquiera de un principio de agravio derivado de dicho procedimiento legislativo.

En principio, resulta inatendible el planteamiento antes sintetizado, pues contrariamente a lo aducido, el Poder Judicial actor no reclama por esta vía el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 24035/LIX/12, mediante el cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, esto es, no plantea la existencia de irregularidades en dicho proceso que a su juicio trasciendan la validez de la norma, sino que impugna el referido ordenamiento jurídico, por considerar que su contenido vulnera en su perjuicio diversos principios constitucionales, y de ahí lo inatendible de su argumento.

Por otro lado, resulta infundado el argumento en cuanto a que, por el hecho de que el Poder Judicial actor no participe en el procedimiento de creación de la leyes como la impugnada, signifique que carece del interés legítimo para combatirla en esta vía, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Federal, el Poder Judicial actor –como ya se estableció en el considerando tercero de este fallo– dicho poder tiene legitimación activa para impugnar la constitucionalidad de las disposiciones generales emitidas por el mismo Estado, y si en el presente asunto combate por su contenido la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, que en términos de su artículo 1o.,¹⁹ tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables, entre otros servidores públicos, a los que integran la administración de justicia, esto es, los pertenecientes al Poder Judicial actor, y determina además

¹⁹ "Artículo 1o. 1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio.

"2. Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable.

"3. Los procesos de evaluación de control de confianza serán obligatorios, de conformidad con esta ley y los reglamentos que se expidan."

que los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar, entre otras cuestiones, que los referidos servidores públicos cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde estén adscritos, así como que dichos procesos de evaluación serán obligatorios, es claro que el Poder Judicial actor, al que se encuentran adscritos los citados servidores públicos, cuenta con interés legítimo para demandar en la presente vía de control constitucional, en tanto que la ley impugnada incide claramente en su ámbito competencial.

Respecto al argumento de que en el caso no existe alguna afectación para el Poder Judicial actor derivado del procedimiento legislativo que culminó con la expedición y promulgación del Decreto 24035/LIX/12, mediante el cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, debe decirse que tal cuestión constituye precisamente la materia de fondo sobre la cual habrá de pronunciarse este Alto Tribunal, razón por la cual la causal de improcedencia así enfocada también debe desestimarse, por involucrar el estudio de fondo.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 92/99, visible en la página 710 del Tomo X, septiembre de 1999, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo texto es el siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia y, si no se surte otro motivo de improcedencia, hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

Por otra parte, si bien el Poder Legislativo demandado, al contestar la demanda, manifestó que en el caso se actualizan las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en el artículo 19, fracciones I, IV, VII y VIII, esta última en relación con los numerales 1o., 45 y 20, fracciones II y III, de la ley reglamentaria de la materia, de la lectura integral del escrito de contestación de la demanda se advierte que únicamente expresó manifestaciones tendentes a demostrar que en el presente asunto se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el ar-

título 1o., ambos de la ley reglamentaria, la cual fue desestimada en el considerando tercero de este fallo.

Así, ante la ausencia total de manifestaciones respecto a la actualización de las hipótesis contenidas en las referidas fracciones I, IV y VII del artículo 19 de la ley reglamentaria,²⁰ y dado que este Alto Tribunal no advierte queja deficiente que suplir por lo que a dichas causales se refiere, ni de oficio advierte algún otro motivo de improcedencia o sobreseimiento adicional a los ya desestimados, se procede a fijar la litis en el presente juicio.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto.

SEXTO.—Fijación de la litis. Los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia²¹ instauran la obligación para la Suprema Corte de Justicia que al dictar sentencia, examine en su conjunto los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, para así determinar con exactitud la causa de pedir y resolver la cuestión efectivamente planteada.

Sirve de sustento de lo anterior, por simple analogía, el criterio emitido por este Tribunal Pleno de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIGIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.—La amplia suplencia de

²⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"...

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

²¹ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

"Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.²²

Ahora bien, de la demanda de controversia constitucional se desprende que el Poder Judicial del Estado de Jalisco impugna el Decreto Número 24035/LIX/12, expedido y promulgado, respectivamente, por el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, ambos también del Estado de Jalisco, por medio del cual se expidió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, esencialmente, en cuanto a que en ésta se incluyó a los servidores públicos de la administración de justicia y, consecuentemente, se sujetó al Poder Judicial actor al espectro de obligatoriedad de dicho ordenamiento, a pesar de que los servidores públicos del poder actor no forman parte de las instituciones de seguridad pública, lo que a su juicio contraviene los principios previstos en los artículos 16, 17, 21, 73, fracción XXIII, 116, fracción III y 133 de la Constitución Federal, en perjuicio de su autonomía e independencia judiciales.

Atendiendo a lo anterior, este Alto Tribunal estima que la materia de la litis en la presente controversia constitucional sobre la cual habrá de pronunciarse, consiste en determinar si —como lo sostiene la actora— la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la ley combatida, así como la regulación que con motivo de ello se establece respecto al Poder Judicial actor, vulneran su ámbito de competencias, particularmente en cuanto hace a las garantías de autonomía e independencia judicial y, en consecuencia, si se transgrede el principio de división de poderes o si, por el contrario, dicha vulneración no se actualiza, en tanto que las normas generales combatidas encuentran justificación y sustento en los artículos 109, 113 y demás relativos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos contemplado

²² Novena Época, tesis P./J. 79/98, registro digital: 195031, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, diciembre de 1998, materia constitucional, página 824.

en el título IV de la Constitución Federal, como lo argumentan sustancialmente los Poderes demandados en sus respectivas contestaciones.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

Lo anterior –como ya se dijo– tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia, que posibilitan el análisis conjunto de los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, así como suplir la deficiencia de la demanda.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. Previamente al estudio de los argumentos hechos valer por las partes y tomando en cuenta la materia de la litis en este asunto, se estima necesario conocer el contenido y origen de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que en esta vía se impugna, por cuanto hace a las disposiciones que inciden en el ámbito de competencia del Poder Judicial actor, las cuales son del tenor literal siguiente:

"Artículo 1o.

"1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio.

"2. Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable.

"3. Los procesos de evaluación de control de confianza serán obligatorios, de conformidad con esta ley y los reglamentos que se expidan."

"Artículo 2o.

"1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servidores públicos mencionados en el artículo 1o. deberán observar en todo momento los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y respeto a los derechos humanos."

"Artículo 3o.

"1. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

"...

"II. En el Poder Judicial:

"A) El Supremo Tribunal de Justicia;

"B) El Consejo de la Judicatura;

"C) El Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco;

"D) El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, y

"E) El Instituto de Justicia Alternativa. ..."

"Artículo 4o.

"1. Los procesos de evaluación de control de confianza deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

"2. El Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza y las Unidades de Control de Confianza previstas en esta ley, deberán estar acreditados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación."

"Artículo 5o.

"1. Los procesos de evaluación de control de confianza serán:

"a) Nuevo ingreso;

"b) Permanencia;

"c) Promoción, y

"d) Reevaluaciones, por una sola ocasión."

"Artículo 6o.

"1. Los reglamentos de la ley establecerán las dependencias y organismos que aplicarán los exámenes a que se refiere la presente ley, así como

sus características, términos, modalidades y plazos de aplicación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

"Artículo 7o.

"1. El Poder Judicial del Estado de Jalisco establecerá su Unidad de Control de Confianza de acuerdo con las bases que señala la presente ley y el reglamento que al efecto expida. Podrá auxiliarse, para los exámenes y evaluaciones, del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, previo acuerdo suscrito entre ambos poderes."

"Artículo 8o.

"1. El Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, respectivamente, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda."

"Artículo 10.

"1. Los exámenes que se apliquen a los aspirantes y a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública, servidores públicos mencionados en el artículo 1o. de esta ley, para su ingreso, permanencia y promoción, deberán evaluar al menos:

"I. En su caso, la edad, perfil físico, médico y de personalidad;

"II. Que en el desarrollo patrimonial sea justificado, en el que los egresos guarden adecuada proporción con los ingresos;

"III. La ausencia de alcoholismo y uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes o similares sin fines terapéuticos;

"IV. Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso y no estar suspendido o inhabilitado en el servicio público, y

"V. La ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.

"En el caso de la permanencia no será aplicable la sujeción a proceso penal.

"2. Los exámenes de evaluación, una vez calificados, deberán ser ponderados en conjunto a efecto de comprobar la confianza, excepto el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

"3. El resultado positivo sin causa legal justificada, en el examen toxicológico, será motivo suficiente para su separación, en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública."

"Artículo 11.

"1. La ponderación de los exámenes mencionados en el artículo anterior será de la siguiente manera:

"I. En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, considerando los criterios que establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

"II. En el caso de los integrantes del Poder Judicial y defensores de oficio, se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública."

"Artículo 12.

"1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servicios (sic) públicos deben ser citados a la práctica de los exámenes respectivos por medios indubitables. En caso de que éstos no se presenten sin causa justificada, se nieguen a la práctica de los exámenes o impidan la correcta aplicación de los mismos, se les tendrá por no aprobados y se procederá a su separación en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

"En el caso de los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio, se procederá a separarlos, en los términos de sus disposiciones aplicables."

"Artículo 13.

"1. Los exámenes de las evaluaciones de control de confianza serán considerados documentos públicos con carácter de reservados. Dichos documentos deberán ser sellados y firmados por el servidor público que los autorice.

"2. Los resultados de los procesos de evaluación serán confidenciales y reservados para efectos de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, excepto aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales."

"Artículo 14.

"1. La evaluación de control de confianza se aplicará, cuando menos, cada dos años y se realizará con el apoyo de las unidades administrativas, órganos y organismos competentes. ..."

"Artículo 15.

"1. En el momento en que la dependencia a la cual esté adscrito el servidor público tenga conocimiento de que éste obtuvo un resultado de no apto en la evaluación de control de confianza, iniciará el procedimiento de separación del mismo, de conformidad con la legislación aplicable.

"...

"2. Cuando el resultado de no apto sea en el examen médico a consecuencia de la función que viene desempeñando, se buscará en primer lugar la reubicación del servidor público, y si no fuera posible, se dictaminará la incapacidad parcial o permanente de conformidad con las leyes aplicables. ..."

"Artículo 17.

"1. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, contará con una unidad denominada Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, encargada de:

"...

"II. Coordinar los procesos de evaluación que se realicen a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servi-

dores públicos para comprobar el cumplimiento de los perfiles médico, ético y de personalidad necesarios para realizar sus funciones;

"III. Informar al titular del Poder Ejecutivo, o a quien corresponda, los resultados de las evaluaciones que se practiquen;

"IV. Vigilar que en los procesos de evaluación se observen los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad;

"V. Establecer una base de datos que contenga los resultados de las evaluaciones por cada una de las personas que se hayan sometido a las mismas;

"VI. Coordinar sus actividades con otras unidades u órganos que realicen funciones de supervisión, formación, capacitación, control y evaluación;

" ...

"VIII. Vigilar que en los procesos de evaluación se tomen en cuenta la relación de quejas y todos los antecedentes de los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos;

"IX. En su caso, dirigir, aplicar y calificar los exámenes a los que hace referencia la presente ley, a excepción de los realizados a los aspirantes o elementos integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado;

" ...

"XI. Apoyar al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a los Ayuntamientos en los procesos de control de confianza que realicen a sus servidores públicos, previo acuerdo respectivo. ..."

"Artículo 18.

"1. El titular y demás personal del centro y de las unidades de control de confianza deberán aprobar, previo a su nombramiento, las evaluaciones a que se refiere esta ley, y no deberán haber pertenecido a la carrera policial, ministerial, judicial o defensoría de oficio."

"Artículo 19.

"1. Serán motivo grave de sanción y, en su caso, de separación:

"I. La negativa de presentar los exámenes y evaluaciones a que se refiere la presente ley;

"II. La inasistencia a presentar los exámenes y evaluaciones a que se refiere la presente ley sin causa justificada, e

"III. Impedir la correcta aplicación de los exámenes y evaluaciones a que se refiere la presente ley."

"Artículo 20.

"1. Las sanciones a las conductas a que se refiere el artículo anterior serán, previo procedimiento de acuerdo con la legislación aplicable, las siguientes:

"I. Destitución, cese o separación, y

"II. Juicio político para aquellos servidores que sean sujetos de este procedimiento.

"2. el (sic) responsable de aplicar los exámenes dará cuenta al titular para que inicie los procedimientos correspondientes de acuerdo con la normatividad aplicable."

"TRANSITORIOS

"Primero. La presente ley entrará en vigor a los treinta días siguientes a su publicación en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco."

"...

"Tercero. El Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Ayuntamientos deberán establecer sus organismos de control de confianza, o firmar los convenios respectivos, según sea el caso, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

"Cuarto. El Congreso del Estado, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá establecer en las convocatorias para el nombramiento de Magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, el requisito de que a los aspirantes se les aplicará la evaluación de control de confianza."

" ...

"Séptimo. Se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de las secretarías de Finanzas y de Administración, a realizar las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para el debido cumplimiento del presente decreto, de lo cual deberá informar al Congreso del Estado oportunamente."

Del proceso legislativo que culminó con la expedición y publicación del decreto impugnado son de destacarse, para los efectos del presente asunto, los pronunciamientos contenidos en la exposición de motivos de la "Iniciativa de Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios", presentada por el gobernador del Estado de Jalisco ante el Congreso de la misma entidad federativa, el veinticinco de marzo de dos mil nueve, así como las consideraciones expresadas en el dictamen de decreto que crea la referida ley, emitido el veinticinco de julio de dos mil once, por las Comisiones de Justicia y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, Seguridad Pública y Protección Civil, de la Cámara de Diputados del mencionado órgano legislativo, las cuales —en lo que aquí interesa—, se transcriben a continuación.²³

Exposición de motivos

"II. ... la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado en su artículo 22, señala que es facultad de su titular la conservación y mantenimiento del orden, la tranquilidad y seguridad pública en el Estado, la prevención social contra la delincuencia, la prevención del delito y de las infracciones penales, así como el tratamiento de los individuos que se encuentren privados de su libertad en los establecimientos penitenciarios del Estado.—III. Con fecha 2 de enero de 2009 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante la cual se crea, entre otras, el Consejo Nacional de Certificación y Acreditación, al cual le corresponde verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la Federación, Estados y Distrito Federal, realizan sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública.—IV. Esta administración pública, consciente de que la sociedad jalisciense percibe que la lentitud, inequidad, corrupción e impunidad

²³ La iniciativa del titular del Poder Ejecutivo y el dictamen que se indican fueron acompañados por el Poder Legislativo demandado a su escrito de contestación de demanda y obran a fojas 341 a 379 de autos.

son el denominador común cuando de seguridad pública se trata, lo que genera desconfianza en las instituciones y debilita su consolidación, se une a las reformas constitucionales en materia de seguridad y a la necesidad nacional de implementar acciones concretas encaminadas a desarrollar un proceso permanente para la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del Estado, creando una ley enfocada básicamente a atender las etapas de reclutamiento, selección, evaluación, permanencia, promoción y remoción de los cuerpos de seguridad, tendientes a cumplir con los objetivos de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.—V. Es por ello, que se somete a consideración de ese Poder Legislativo la expedición de una Ley de Control de Confianza para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en la que se establecen las bases a través de las cuales los servidores públicos que participan en la seguridad pública, defensoría de oficio, así como en la procuración y administración de justicia, deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de desempeño, los cuales serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios.—VI. Con la creación de esta ley se someterán a los servidores públicos mencionados en el punto anterior, a un proceso de certificación con la finalidad de garantizar que el personal que ingrese o colabore en las instituciones públicas cubra el perfil requerido en los aspectos patrimoniales y de entorno social, psicométrico, psicológico, psicológico, poligráfico y los demás que se consideren necesarios, a fin de tener la certeza de que cuentan con las habilidades y destreza necesarias para el cargo que desempeñan, lo cual les permitirá realizar con efectividad sus funciones, y con esto poder dar respuesta a la inseguridad por la que atraviesa nuestro Estado. ...—VIII. El Supremo Tribunal de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Instituto de Justicia Alternativa establecerán su Unidad de Control de Confianza, éstos podrán auxiliarse, para los exámenes de evaluaciones, del Centro Estatal de Control de Confianza. Con esto se pretende que cada dependencia sea la encargada de la evaluación de su propio personal, respetando la independencia del Poder Judicial. Lo anterior con motivo de los acuerdos de la Gran Alianza por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.—IX. Una de las principales preocupaciones para la creación de esta ley es lograr desmembrar a las instituciones públicas de personal no apto o que no cumpla con las características requeridas para su cargo, es por esto, que los miembros de los cuerpos de seguridad pública que señala la ley que resulten no aptos en los procesos de evaluación, deberán ser dados de baja, previo desahogo del procedimiento que establece la Ley del Sistema de Seguridad Pública."

Dictamen

"Consideraciones: 1. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es facultad

del Congreso del Estado legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias. ... 3. Ahora bien, por lo que ve a la iniciativa de ley, tras realizar un estudio y análisis de la iniciativa en comento, las comisiones dictaminadoras compartimos en lo sustancial la misma.—a) En primer término resulta necesario advertir que a la iniciativa que ahora se estudia en conjunto por las comisiones a las cuales les toca decidir creemos necesaria la modificación de alguno de los artículos para reflejar en la misma algunas de las generalidades que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual es rectora de la presente ley a dictaminar por quienes integramos la presente comisión.—b) ... resulta necesario señalar cuál es el objeto que tiene la presente ley para establecer los procesos de evaluación a efecto de que no resulte necesario el aprobar necesariamente todos y cada uno de los exámenes aplicados, ya que así se estaría de forma radical pre-juzgando a los servidores públicos a los que se les aplicara la presente ley y, en su caso, soslayando las garantías a la que cada servidor tiene derecho de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Es por lo que se hace necesario que los servidores públicos comprueben que cumplan con los perfiles debidamente establecidos para cada una de las funciones en las cuales se incorporaran y se compruebe la probidad para dichos cargos en base a las disposiciones aplicables que rijan las instituciones a las que regulen en cada caso las disposiciones aplicables (sic), sin que esto sea impedimento para que se sometan a los procesos de evaluación y a los reglamentos que, por este efecto se expidan.—c) ... se hace patente señalar que en el artículo primero se refiere qué tipo de funcionarios públicos y de qué ramas se someterán a dichos procesos de control de confianza, por lo que se hace necesario señalar en dicho artículo cuáles son los principios que deberán de observarse en la aplicación de los procesos de control a que la presente ley se refiere.— ... e) En el artículo 4 se establecen los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño haciéndose constar entre otros en exámenes médicos psicométricos, psicológicos, toxicológicos poligráficos, conocimiento de sus funciones y los demás que así se consideren.—Sin embargo, quienes integramos las comisiones de estudio y cuenta estimamos necesario establecer en dicho dispositivo, que los procesos de evaluación de control de confianza deberán de observar como prioridad los criterios expedidos por el Centro Nacional de Confianza, y los que se reglamenten en el Centro Estatal de Evaluación.—De igual forma se deberá de establecer que todos y cada uno de los centros que se establezcan dentro del presente Estado, deberán de contar como requisito para su funcionamiento con el aval y acreditación del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, lo anterior para asegurar y contar con la certeza de que se estarán persiguiendo los objetivos y se tengan actualizadas las normas y pará-

metros que dicho Centro Nacional establezca para garantizar al servidor público transparencia en los procesos de evaluación a los que sean sometidos.—f) En el capítulo II que hace referencia a los exámenes que se practicarán en el proceso de control de confianza de forma de evaluación, características, periodicidad entre otros requisitos.—Pero resulta necesario señalar que para mayor eficacia de dicho capítulo resulta necesario resaltar, las características a evaluar según el perfil requerido para cada área en la que se encuentren los servidores públicos, toda vez que resulta un hecho notorio que no todos los que se someterán a la presente ley deberán de acreditar los mismos exámenes por razón de nivel y adscripción en los centros de seguridad, o en diversas ramas de procuración o administración de justicia en la que se encuentren inmersos. ... g) En el capítulo IV correspondiente a las sanciones se señalan cuáles son las causas y responsabilidades de la ausencia sin justificación a presentar los exámenes y las sanciones a las que se harán acreedores dichos funcionarios.—Sin embargo, cabe hacer mención que resulta necesario por estas comisiones dictaminadoras realizar modificaciones en cuanto a las sanciones de separación inmediata de los funcionarios públicos, ya que independientemente de la aprobación o no de los procesos de evaluación resulta necesario respetar las garantías contempladas en nuestra Carta Magna, y de igual forma, para que le sean aplicados los procedimientos correspondientes, para garantizar sobre todo su derecho de audiencia y defensa.—De igual forma resulta necesario señalar qué sanciones se le deberán aplicar al funcionario que incurra responsabilidad (sic) y que se encuentre fuera de los parámetros que para estos casos establezcan los centros correspondientes, y de igual forma sancionar la violación a la confidencialidad de la información reservada de los procesos de evaluación, con el objeto de que los mismos no puedan ser utilizados con fines de persecución o de cualquier otra índole. ... 4. ... C. De la procedencia. Que una vez estudiados los puntos que integran las iniciativas que nos trata, los integrantes de estas comisiones dictaminadoras, analizamos y concluimos que coincidimos en que sí es necesaria la creación de la figura de 'Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios', que encuentra su origen en la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, para establecer en nuestro Estado las bases que reglamenten esta novedosa figura; por lo que ... Declaramos procedentes las iniciativas de estudio presentadas ..."

Ahora bien, de los preceptos antes transcritos de la ley impugnada se advierte que ésta tiene por objeto establecer los *procesos de evaluación de control de confianza* aplicables a tres clases diversas de servidores públicos (artículo 1, numeral 1):

a) Los "**mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública**", debiendo entenderse como tales —en términos de los artículos 3o., fracciones XI y XII, 5o. y 27 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco—²⁴ a los integrantes de las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nom-

²⁴ "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se debe entender por:

"...

"XI. Elementos operativos: los integrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento, instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas previstas por el artículo 5o. de esta ley;

"XII. Instituciones de seguridad pública: instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal."

"Artículo 5o. Para el mejor cumplimiento de los objetivos de las instituciones policiales, éstas desarrollarán cuando menos las siguientes unidades operativas:

"I. Investigación, que será la encargada de la investigación, sistemas de obtención de información, clasificación de la misma, así como su registro y evaluación, en los términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"II. Prevención, que será la encargada de coordinar a sus integrantes para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar acciones de inspección, vigilancia y validez en su circunscripción, así como dar apoyo a las autoridades ministeriales y judiciales en el cumplimiento de sus funciones, y

"III. Reacción, que será la encargada de garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos.

"Para efectos del cumplimiento del presente artículo, las instituciones de seguridad pública podrán participar y acceder al sistema establecido en el título séptimo de la presente ley, de conformidad con lo señalado por el reglamento.

"Lo anterior, sin perjuicio de las unidades que en materia de investigación científica establezcan las instituciones de seguridad pública en el ámbito de sus respectivas competencias, las cuales tendrán como función principal la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas en general, en los términos de esta ley.

"La unidad correspondiente de la secretaría o la procuraduría respectivamente, utilizará los métodos de investigación que garanticen la recopilación técnica y científica de evidencias de los actos dirigidos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los sistemas, redes y datos informáticos, y para tal fin los particulares, prestadores de servicios de información y en general todas aquellas personas físicas o morales de carácter privado que procesen, traten o tengan en su poder bases de datos personales de terceros, estarán obligados a otorgar o transferir la información en los términos que se les solicite, para el caso concreto de la investigación."

"Artículo 27. Se consideran como elementos operativos los integrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento, instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas previstas por el artículo 5o. de esta ley. ..."

bramiento,²⁵ instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas de investigación, prevención y reacción, y sus mandos.

b) **Los servidores públicos de la administración de justicia, y**

c) **Los defensores de oficio**, quienes prestan sus servicios en el organismo denominado Procuraduría Social, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, en términos del artículo 54 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.²⁶

Por lo que hace a los servidores públicos a que se refiere el inciso b), cuya inclusión en la ley impugnada constituye la materia sobre la que habrá de pronunciarse este Alto Tribunal, es de precisar que si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco²⁷ la expresión literal que emplea el artículo 1o., numeral 1, de dicho ordenamiento, cuando se refiere genéricamente a "*los servidores públicos de la administración de justicia*", debiera entenderse en el sentido de que los procesos de evaluación que se establecen en dicha ley son aplicables, en general, a todos los servidores públicos que sirvan en los tribunales del Estado de Jalisco, pues es en

²⁵ Entendido como: "... el acto condición, también definido como acto administrativo condicionado, que no se considera como contrato de trabajo ni un acto expedido con fundamento en las leyes que rigen la relación laboral del Estado con sus empleados servidores públicos, en virtud de la excepción constitucional establecida en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, que establece que los grupos ahí señalados se rigen por sus propias leyes.", en términos de la fracción XXIII del artículo 3o. de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

²⁶ "Artículo 54. La defensa de los intereses sociales y familiares, así como la institución de la defensoría de oficio en los ramos penal y familiar, estará a cargo de un organismo denominado Procuraduría Social, el cual dependerá del Poder Ejecutivo del Estado y cuyo titular será designado por éste, conforme a la ley de la materia."

²⁷ Constitución Federal: "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

Constitución del Estado de Jalisco: "Artículo 52. 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, los cuales deberán emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales."

éstos en los que –entre otros tribunales federales y locales– recae la función de administrar justicia en el ámbito de su competencia, también es cierto que, al establecerse en el artículo 3o. de la propia ley cuáles son las autoridades competentes para aplicarla, únicamente se otorga competencia al Poder Judicial del Estado de Jalisco, lo que aunado a lo dispuesto en el restante articulado del ordenamiento combatido antes reproducido, en el que sólo se hace referencia al Poder Judicial Local (artículos 7o., 8o., 11 y 17, así como tercero y cuarto transitorios) permite concluir a este Alto Tribunal que los servidores públicos de la administración de justicia a que se refiere el artículo 1o., numeral 1, corresponden únicamente a aquellos que se desempeñan en el Poder Judicial Local y no así en tribunales diversos, como el Tribunal de Arbitraje y Escalafón previsto en el artículo 72 de la Constitución Local.

Además, deben entenderse excluidos también del régimen de la ley impugnada a los jurados populares, pues aunque en ellos se deposita también el Poder Judicial del Estado, sus miembros no tienen el carácter de servidores públicos, ya que se integran por ciudadanos, designados mediante el sistema de insaculación, como se desprende de los artículos 64, párrafo sexto, de la Constitución Local y 125 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.²⁸

Así, conforme a lo antes expuesto, debe entenderse que en términos de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, los procesos de evaluación de control de confianza que prevé son aplicables, con la salvedad antes anotada, a los servidores públicos adscritos a los diversos órganos que integran el Poder Judicial del Estado de Jalisco, incluyendo a quienes se encuentran adscritos al Consejo de la Judicatura del Estado –órgano clave para la determinación interna del Poder Judicial, su organización y aun para la vigilancia y disciplina de los Jueces– y al Instituto de Justicia Alternativa del Estado, toda vez que ambos órganos forman parte de la organización del Poder Judicial –aunque técnicamente no tienen una función jurisdiccional– y a los que expresamente se les faculta para aplicar el ordenamiento aquí impugnado, como se desprende de lo dispuesto en su artículo 3o., fracción II, incisos b) y e), y se corrobora con lo establecido en el artículo transitorio cuarto del decreto por el que se expide la ley impugnada, conforme al cual, el Congreso del Estado deberá establecer en las convocatorias para el nombramiento de consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, entre otros, el requisito de que a los aspirantes se les aplicará la evaluación de control de confianza.

²⁸ "Artículo 125. El jurado se integrará por siete ciudadanos electos mediante un sistema de insaculación por el Pleno del Consejo General, sujeto a las siguientes bases: ..."

En otro aspecto, sobresale de la ley impugnada la circunstancia de que para las tres clases de servidores públicos antes referidas se establecen diversas condiciones relativas al *ingreso, permanencia y promoción* en la institución donde están adscritos, aplicables a todos ellos, al establecer que:

a) Los procesos de evaluación de control de confianza tienen por objeto comprobar que, entre otros, los servidores públicos de la administración de justicia "cumplen con el perfil y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos, de conformidad con la legislación aplicable". (artículo 1o., numeral 2o.).

b) Dichos procesos de evaluación comprenden los relativos a: *"nuevo ingreso, permanencia, promoción y reevaluaciones, por una sola ocasión"* (artículo 5o.).

c) Para el ingreso, la permanencia y la promoción de los servidores públicos señalados se deberá evaluar, al menos (artículo 10):

— En su caso, la edad, perfil físico, médico y de personalidad;

— Que en el desarrollo patrimonial sea justificado, en el que los egresos guarden adecuada proporción con los ingresos;

— La ausencia de alcoholismo y uso de sustancias psicotrópicas, estupeficientes o similares sin fines terapéuticos;

— Notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso (salvo en el caso de la permanencia) y no estar suspendido o inhabilitado en el servicio público; y,

— La ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.

Lo anterior, en la inteligencia de que los procesos de evaluación son obligatorios, de conformidad con la propia ley y los reglamentos que se expidan" (artículo 1o., numeral 3), y se aplicarán, cuando menos cada dos años, a los servidores públicos de la administración de justicia, entre otros (artículo 14.1).

Constituyen también una condición inherente a la permanencia de todos los servidores públicos referidos los diversos supuestos que se establecen en la ley impugnada, conforme a los cuales podrán ser **separados** del cargo que desempeñan, a saber (artículos 12, 19 y 20):

a) Cuando habiendo sido citados a la práctica de los exámenes respectivos, por medios indubitables, los servidores públicos no se presenten, sin causa justificada, se nieguen a presentar los exámenes y evaluaciones, o bien, impidan su correcta aplicación.

En el caso de los servidores públicos de la administración de justicia, entre otros, la separación se hará, *previo procedimiento*, en los términos de sus disposiciones y legislación aplicables;

b) Cuando habiéndose sometido a los exámenes y evaluaciones y en la evaluación de control de confianza obtengan un resultado de "no apto" (artículo 15, numeral 1).

Lo anterior, salvo en el caso de que el resultado de no apto sea en el examen médico, a consecuencia de la función que viene desempeñando, en el que se buscará, en primer lugar, la reubicación del servidor público y si no fuera posible, se dictaminará la incapacidad parcial o permanente, de conformidad con las leyes aplicables (artículo 15, párrafo 2); y,

c) Cuando en el examen toxicológico se dé un resultado positivo, sin causa legal justificada, circunstancia que será motivo suficiente para la separación del servidor público, en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (artículo 10, numerales 2 y 3).

Asimismo, considerando el objeto de la ley impugnada y, particularmente, el objeto de los procesos de evaluación de control de confianza, se estima que entre las condiciones inherentes al ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos de la administración de justicia quedan comprendidas también aquellas relativas al *cómo* y *cuándo* determinados órganos estatales o federales deben intervenir en dichos procesos, esto es, en concreto, las condiciones que deben verificarse para la debida realización de los diversos exámenes precisados en la ley impugnada, así como para su calificación y ponderación de los resultados y la consecuente sustanciación, en su caso, de los procedimientos tendentes a separar del cargo a quienes se ubiquen en alguno de los supuestos que se han precisado, entre otras. Dichas condiciones inciden claramente en el ingreso y permanencia de los servidores públicos ya mencionados del Poder Judicial Local y se desprenden de las facultades, deberes y obligaciones que la ley impugnada le otorga o impone como órgano competente para aplicarla, y que consisten en lo siguiente:

1. Establecer su "*Unidad de Control de Confianza*", de acuerdo con el reglamento que al efecto expida **y las bases que señala la propia ley (artículo 7o.)**.

Entre estas últimas, son de destacarse las siguientes:

- Los procesos de evaluación de control de confianza deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 4.1).

- Las Unidades de Control de Confianza deberán estar acreditadas por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 4o., numeral 2).

- El titular y demás personal de las Unidades de Control de Confianza deberán aprobar, previo a su nombramiento, las evaluaciones a que se refiere la propia ley, y no deberán haber pertenecido a la carrera policial, ministerial, judicial o defensoría de oficio (artículo 18).

- Las unidades señaladas determinarán, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, los criterios a los que deberá estarse para la ponderación de los exámenes de evaluación (artículo 11, numeral 1, fracción II).

- Los exámenes de evaluación, una vez calificados, deberán ser ponderados en conjunto, a efecto de comprobar la confianza, excepto el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (artículo 10, numeral 2).

- En su caso, una vez concluido el proceso de certificación, las Unidades de Control de Confianza deberán expedir el certificado correspondiente al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre que se hayan acreditado las evaluaciones correspondientes y se haya verificado el cumplimiento de los objetivos previstos en dicha ley general (artículo 16).

- Las unidades de que se trata deberán ser establecidas por el Poder Judicial Local, sin perjuicio de sus facultades constitucionales, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del decreto impugnado (artículo tercero transitorio del decreto impugnado).

2. Iniciar, en su caso, "*de conformidad con la legislación aplicable*", el procedimiento de separación del servidor público de que se trate, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos al efecto, lo que la dependencia a la cual esté adscrito deberá hacer, desde el momento en que tenga conocimiento de esa circunstancia (artículo 15, numerales 1 y 12).

En este contexto, se establece también que el Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, respectivamente, en el proceso de nombramiento

de los integrantes del Poder Judicial deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda (artículo 8.1.).

Por otra parte, si bien es cierto que en la ley impugnada se establece que para los exámenes y evaluaciones, las Unidades de Control de Confianza "podrán" auxiliarse del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, previo acuerdo suscrito entre ambos poderes (artículos 7o. y 17, numeral 1, fracción XI), también lo es que la propia ley otorga al mencionado Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza —el cual pertenece al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública—, entre otras, las siguientes atribuciones (artículo 17, numeral 1):

- Coordinar los procesos de evaluación de control de confianza que se realicen a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos a fin de comprobar la conservación de los requisitos de ingreso, permanencia y promoción a que se refiere, entre otras, la propia ley (fracción I);

- Coordinar los procesos de evaluación que se realicen a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos para comprobar el cumplimiento de los perfiles médico, ético y de personalidad necesarios para realizar sus funciones (fracción II);

- Informar al titular del Poder Ejecutivo, o a quien corresponda, los resultados de las evaluaciones que se practiquen (fracción III);

- Vigilar que en los procesos de evaluación se observen los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad (fracción IV);

- Establecer una base de datos que contenga los resultados de las evaluaciones por cada una de las personas que se hayan sometido a las mismas (fracción V);

- Coordinar sus actividades con otras unidades u órganos que realicen funciones de supervisión, formación, capacitación, control y evaluación (fracción VI);

- Vigilar que en los procesos de evaluación se tomen en cuenta la relación de quejas y todos los antecedentes de, entre otros, los servidores públicos a que se refiere la ley (fracción VIII);

- En su caso, dirigir, aplicar y calificar los exámenes a los que hace referencia la ley, a excepción de los realizados a los aspirantes o elementos integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado (fracción IX); y,
- Ser el enlace con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en materia de acreditación y control de confianza (fracción X).

En otras palabras, la ley impugnada determina, por un lado, la posibilidad de que, previo acuerdo entre los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Jalisco, este último poder *se auxilie* del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, para los exámenes y evaluaciones previstas en la ley; pero, por otro, otorga atribuciones a este último, cuyo contenido se configura mediante el empleo en el referido texto normativo de términos de carácter genérico, que aluden a "*los procesos de evaluación de control de confianza*", "*los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y servidores públicos*", "*los procesos de evaluación*", "*los resultados de las evaluaciones*", "*los servidores públicos a que se refiere la ley*", "*los exámenes a los que hace referencia la ley*", etcétera, lo que significa que, ante la ausencia de una distinción normativa que excluya al Poder Judicial Local del ámbito de aplicación de dichas atribuciones, se pueden entender referidos literalmente no sólo a los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los miembros de las instituciones de seguridad pública que se mencionan, sino también a los procesos que son aplicables a los demás servidores públicos a que se refiere la ley (servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio).

En este sentido, destaca que cuando el legislador quiso excluir a determinado órgano del ámbito de aplicación de las atribuciones otorgadas al centro estatal de mención lo hizo de manera expresa, como se advierte, por ejemplo, en la fracción IX, cuando se precisa que la atribución genérica ahí prevista, consistente en dirigir, aplicar y calificar, en su caso, *los exámenes a los que hace referencia la ley* no comprende los realizados a los aspirantes o elementos integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Esto es, atendiendo a las atribuciones expresas antes reseñadas, los procesos de evaluación que corresponde realizar a la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial Local se encuentran sujetos a la coordinación y vigilancia del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, en términos de las fracciones I, II, IV y VIII del numeral 1 del artículo 17 de la ley impugnada, con independencia de que en términos del artículo 7o. de la referida ley, dicho poder celebre o no un acuerdo con el Ejecutivo Local para que el citado centro lo *auxilie* para los exámenes y evaluaciones, pues como se desprende del propio artículo 17, numeral 1, fracción XI, la correlativa atribución de *apoyar*, entre otros, al Poder Judicial que se confiere a dicho centro previo acuerdo, se

refiere sólo a "*los procesos de control de confianza*" que aquél *realice a sus servidores públicos*, de donde se sigue que el objeto de dicho apoyo no comprende la *coordinación y vigilancia* señalados, de manera que éstas puedan ser materia o queden sujetas a un acuerdo, lo que se corrobora con lo dispuesto en los artículos 5o., 10 y 11 de la propia ley, en los que se define cuáles son dichos procedimientos, lo que en ellos se deberá evaluar y la manera en que se hará su ponderación, aspectos en los que sí puede ser apoyado el Poder Judicial Local, previo acuerdo.

Igualmente acontece con la atribución que se otorga al referido Centro Estatal para establecer una base de datos que contenga "*los resultados de las evaluaciones por cada una de las personas que se hayan sometido a las mismas*" (fracción V), de la que se desprende una correlativa obligación de las unidades de control de confianza previstas en la ley para proporcionar a dicho órgano los datos correspondientes necesarios para la integración de la base de datos, sin que ello se condicione a un acuerdo previo.

En otro aspecto, si conforme a la fracción X del numeral 1 del artículo 17 de la ley impugnada, corresponde al Centro Estatal de que se trata ser el enlace con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en materia de acreditación y control de confianza, la acreditación que las Unidades de Control de Confianza pretendan obtener del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, conforme a la obligación o condición que les impone el artículo 4.2. del propio ordenamiento, queda sujeta o condicionada a la intervención del enlace designado en la ley, pues lógicamente es éste y no la Unidad de Control de Confianza respectiva el órgano legitimado y con facultades expresas para interactuar directamente ante el Centro Nacional de mención, en lo que atañe precisamente a la acreditación y control de confianza.

Por su parte, el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la ley impugnada dispone que, a partir de su entrada en vigor, el Congreso del Estado de Jalisco *deberá* establecer en las convocatorias para el nombramiento de Magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, el requisito de que a los aspirantes se les aplique la evaluación de control de confianza, lo que constituye otra condicionante más inherente al ingreso de aspirantes al Poder Judicial Local, en cuya designación y nombramiento deba intervenir el Poder Legislativo.

Dicha condición se vincula y complementa con la diversa ya analizada, consistente en que el Congreso del Estado, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial en que deba intervenir, *debe* realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes con el auxilio del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza y de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 8o. de la ley impugnada.

Finalmente, como se desprende del artículo séptimo transitorio del referido decreto, su debido cumplimiento queda sujeto a que el Poder Ejecutivo Local, por conducto de las Secretarías de Finanzas y de Administración, realice las modificaciones y adecuaciones presupuestales y administrativas necesarias para ello, circunstancia ésta que lógicamente incide en el ámbito de competencia del Poder Judicial Local, considerando las facultades, deberes y obligaciones que la ley impugnada establece para sus órganos y servidores públicos que antes se señalaron.

Una vez analizado, en lo conducente, el contenido de la Ley de Control de Confianza para el Estado de Jalisco y sus Municipios, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por el Poder Judicial actor –sintetizado en el resultando tercero de este fallo– pues se advierte que, efectivamente, la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la ley combatida, así como la regulación que en ésta se establece respecto del Poder Judicial actor vulneran los principios constitucionales, generando una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales que corresponden a dicho poder, en detrimento del principio de división de poderes.

En efecto, si bien el Poder Legislativo tiene competencia formal para expedir leyes que incidan en la órbita de competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad federativa, dicha atribución se encuentra acotada por límites materiales y sustantivos que tanto la Constitución Federal como la Constitución Local establecen, de tal forma que tanto la división de poderes como la garantía de independencia judicial deben ser respetadas en cada acto legislativo en particular.

Sin embargo, en el presente caso, se advierte que al aprobar y promulgar la Ley de Control de Confianza para el Estado de Jalisco y sus Municipios en los términos que se han reseñado, los poderes demandados contrariaron los límites materiales constitucionalmente previstos, como se expone a continuación:

Para una mejor comprensión del presente asunto, conviene tener presente el marco constitucional y legal del que deriva la ley impugnada, en especial, lo dispuesto en los artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXIII, de la Constitución Federal y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, considerando los procesos legislativos respectivos que dieron origen a su expedición.

En este sentido, es de destacar la reforma constitucional que en materia penal se llevó a cabo en nuestro país, mediante la expedición del decreto

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, ocasión en la 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.

Respecto al contenido de esta última disposición²⁹ y los motivos que llevaron a su modificación por el Constituyente Permanente, sobresalen las consideraciones contenidas en el dictamen de la Cámara de Diputados que en lo conducente se transcriben a continuación:

"Dictamen/Origen ... Artículo 123.—Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.—La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el Constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: 'Los buenos elementos de las instituciones policiales y de

²⁹ "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.

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"...

"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, el Distrito Federal, los Estados 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 del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, 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."

seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo, estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.'.—Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización. Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aun y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.—Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.—Se ha considerado importante incluir a los agentes del Ministerio Público y peritos en ésta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.—La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia y, en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.—Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para Ministerios Públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.—Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a

los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.—Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones. ..."

En este marco, en el que sobresale la intención del Constituyente Permanente de combatir la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, se reformaron también los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal que, en lo conducente, establecen:

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. ..."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
..."

"XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en mate-

ria federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución."

De lo antes transcrito, es de destacar lo siguiente:

a) La seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno, entre ellos, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Federal señala, lo que hace evidente que, en términos constitucionales, la administración de justicia no queda comprendida entre las materias propias de la seguridad pública;

b) El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*;

c) La Constitución Federal establece las bases mínimas a que debe sujetarse el referido sistema nacional, entre las que se encuentra la consistente en la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en el entendido de que la operación y desarrollo de estas acciones es competencia, entre otros, de los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones; y,

d) El poder revisor otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

En este sentido, el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales³⁰ dispuso que el Congreso de la Unión debía expedir la ley que estableciera el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación del propio decreto, y otorgó a las entidades federativas el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del decreto, para expedir las leyes en la materia.

Así, la interpretación sistemática de los artículos 21, 73, fracción XXIII y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal permite aseverar

³⁰ "Artículo séptimo. El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de 6 meses a partir de la publicación de este decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las leyes en esta materia."

que –como ya se dijo– una de las notas distintivas que caracteriza la relación administrativa que los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública guardan con el Estado, es la circunstancia de que éstos pueden ser separados del cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, lo que significa que **la regulación de tales requisitos de permanencia y los supuestos y procedimientos de separación, en caso de su incumplimiento, deben contenerse específicamente en sus propias leyes**, entendidas como aquellas que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como lo son, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y las leyes federales y locales que con base en la misma se expidan, pues es en ellas donde conforme al mandato constitucional debe regularse, cuando menos, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación y certificación aplicables a los integrantes de las instituciones de seguridad pública en los diversos órdenes de gobierno.

Señalado lo anterior, es de acudir ahora a lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes dos de enero de dos mil nueve, que en lo atinente al presente fallo, establece:

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

"Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

"Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

"Artículo 3. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones policiales, del Minis-

terio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley."

"Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"III. Carrera ministerial: al Servicio Profesional de Carrera Ministerial;

"IV. Carrera pericial: al Servicio Profesional de Carrera Pericial;

"V. Carrera policial: al Servicio Profesional de Carrera Policial;

"...

"VIII. Instituciones de seguridad pública: a las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal; ..."

"Artículo 7. Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:

"...

"VI. Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública; ..."

"Artículo 40. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las instituciones de seguridad pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

"...

"XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva; ..."

"Artículo 49. El Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia, comprenderá lo relativo al Ministerio Público y a los peritos. ..."

"Artículo 50. El Servicio de Carrera Ministerial y Pericial comprenderá las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio, conforme a lo siguiente:

"I. El ingreso comprende los requisitos y procedimientos de selección, formación y certificación inicial, así como registro;

"II. El desarrollo comprenderá los requisitos y procedimientos de formación continua y especializada, de actualización, de evaluación para la permanencia, de evaluación del desempeño, de desarrollo y ascenso, de dotación de estímulos y reconocimientos, de reingreso y de certificación. ...

"III. La terminación comprenderá las causas ordinarias y extraordinarias de separación del servicio, así como los procedimientos y recursos de inconformidad a los que haya lugar, ajustándose a lo establecido por las leyes y disposiciones aplicables."

"Artículo 52. El ingreso al Servicio de Carrera se hará por convocatoria pública.

"Los aspirantes a ingresar a las instituciones de procuración de justicia, deberán cumplir, cuando menos, con los requisitos siguientes:

"A. Ministerio Público.

"...

"VIII. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables.

"B. Peritos.

"...

"IX. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza. ..."

"Artículo 55. Son requisitos de permanencia del Ministerio Público y de los peritos, los siguientes:

"...

"III. Aprobar las evaluaciones que establezcan las disposiciones aplicables;

"IV. Contar con la certificación y registro actualizados a que se refiere esta ley; ..."

"Artículo 56. Los integrantes de las instituciones de procuración de justicia deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño con la periodicidad y en los casos que establezca la normatividad aplicable. ..."

"Artículo 58. La Federación y las entidades federativas establecerán en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia, que cuando menos, comprenderán los aspectos previstos en el artículo siguiente."

"Artículo 59. La terminación del Servicio de Carrera será:

"I. Ordinaria, que comprende:

"a) Renuncia;

"b) Incapacidad permanente para el desempeño de las funciones, y

"c) Jubilación.

"II. Extraordinaria, que comprende:

"a) Separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, o

"b) Remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo."

"Artículo 65. Los aspirantes que ingresen a las instituciones de procuración de justicia, deberán contar con el certificado y registro correspondientes, de conformidad con lo establecido por esta ley.

"Ninguna persona podrá ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia sin contar con el certificado y registro vigentes."

"Artículo 66. Los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia emitirán los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece esta ley y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate.

"El certificado tendrá por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo."

"Artículo 68. Los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia deberán someterse a los procesos de evaluación en los términos de la normatividad correspondiente, con seis meses de anticipación a la expiración de la validez de su certificado y registro, a fin de obtener la revalidación de los mismos, en los términos que determinen las autoridades competentes.

"La revalidación del certificado será requisito indispensable para su permanencia en las instituciones de procuración de justicia y deberá registrarse para los efectos a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 69. La certificación que otorguen los centros de evaluación y control de confianza deberá contener los requisitos y medidas de seguridad que para tal efecto acuerde el Centro Nacional de Certificación y Acreditación. ..."

"Artículo 78. La carrera policial es el sistema de carácter obligatorio y permanente, conforme al cual se establecen los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales."

"Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente ley para continuar en el servicio activo de las instituciones policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones policiales, los siguientes:

"A. De ingreso:

" ...

"VII. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

" ...

"B. De permanencia:

"...

"VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza; ..."

"Artículo 94. La conclusión del servicio de un integrante es la terminación de su nombramiento o la cesación de sus efectos legales por las siguientes causas:

"I. Separación, por incumplimiento a cualquiera de los requisitos de permanencia, o cuando en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias:

"...

"II. Remoción, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o incumplimiento de sus deberes, de conformidad con las disposiciones relativas al régimen disciplinario, o

"III. Baja, por:

"a) Renuncia;

"b) Muerte o incapacidad permanente, o

"c) Jubilación o retiro. ..."

"Artículo 97. La certificación tiene por objeto:

"...

"B. Identificar los factores de riesgo que interfieran, repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones policiales, con el fin de garantizar la calidad de los servicios, enfocándose a los siguientes aspectos de los integrantes de las instituciones policiales:

"I. Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

"II. Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;

"III. Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares;

"IV. Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas; ..."

"Artículo 106. El sistema nacional de acreditación y control de confianza se conforma con las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

"Integran este sistema: El Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia e instituciones policiales de la Federación y de las entidades federativas."

"Artículo 107. Los certificados que emitan los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública o instituciones privadas, sólo tendrán validez si el centro emisor cuenta con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en cuanto a sus procesos y su personal, durante la vigencia que establezca el reglamento que emita el Ejecutivo Federal. ..."

"TRANSITORIOS

"Segundo. El Ejecutivo Federal contará con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este decreto para crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de seguridad pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional."

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 2012)

"Tercero. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en un plazo de diez meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del servicio. Para los efectos de lo señalado en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 02 de enero de 2009, la separación del servicio se actualizará una vez que haya vencido el plazo a que se refiere el presente artículo. ..."

"Cuarto. Todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán contar con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos y plazos previstos en el artículo transitorio anterior. Quienes no obtengan el certificado serán separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De la lectura de los preceptos antes transcritos queda en evidencia que conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Federal en materia de Seguridad Pública:

a) La seguridad pública es una función a cargo, entre otros niveles de gobierno, de los Estados y los Municipios, los que deberán coordinarse entre sí, y con la Federación y el Distrito Federal, conforme a las respectivas competencias establecidas en la Constitución Federal;

b) La función de seguridad pública se debe realizar en los diversos ámbitos de competencia por conducto, entre otros, de las instituciones policiales, del Ministerio Público y peritos (estos últimos por estar comprendidos en el Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia);

c) Las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia deberán coordinarse para regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública;

d) Es obligación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública someterse en los términos de la normatividad correspondiente a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva, tanto en la etapa de ingreso como de desarrollo, la cual comprende, entre otras figuras, la de permanencia;

e) Es causa de terminación del servicio de los Ministerios Públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales: i) **la separación** del cargo, derivada de no someterse o aprobar las evaluaciones de control de confianza, que como requisitos de ingreso y permanencia deben cumplir; y, ii) **la remoción**, por incurrir en responsabilidades en el desempeño de sus funciones. Lo que

es acorde y refleja la distinción expresa que en ese sentido se establece en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional;

f) Las entidades federativas deberán establecer en sus respectivas leyes los procedimientos de separación y remoción aplicables a los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia, que cuando menos, comprenderán, entre otros, los aspectos relativos a i) la separación por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia; o, ii) la remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo;

g) Se establecen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia, las que se facultan para emitir los certificados correspondientes a quienes acrediten los requisitos de ingreso que establece la ley general y el ordenamiento legal aplicable a la institución de que se trate;

h) Dichos certificados tienen por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las instituciones de procuración de justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo;

Además, la certificación de los integrantes de las instituciones policiales, establecida para identificar diversos factores de riesgo, se enfocará, entre otros, a los aspectos siguientes:

i) Cumplimiento de los requisitos de edad y el perfil físico, médico y de personalidad que exijan las disposiciones aplicables;

ii) Observancia de un desarrollo patrimonial justificado, en el que sus egresos guarden adecuada proporción con sus ingresos;

iii) Ausencia de alcoholismo o el no uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares; y,

iv) Ausencia de vínculos con organizaciones delictivas.

j) La certificación que otorguen los centros de evaluación y control de confianza deberá contener los requisitos y medidas de seguridad que para tal efecto acuerde el Centro Nacional de Certificación y Acreditación;

k) Habrá un sistema nacional de acreditación y control de confianza, integrado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como

por los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de procuración de justicia e instituciones policiales de la Federación y de las entidades federativas;

l) Los certificados que emitan los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las instituciones de seguridad pública o las instituciones privadas a que se refiere la ley, sólo tendrán validez si el centro emisor cuenta con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en cuanto a sus procesos y su personal, durante la vigencia que establezca el reglamento que emita el Ejecutivo Federal;

m) Corresponde al Ejecutivo Federal crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación;

n) Los integrantes de las instituciones de seguridad pública, deberán obtener la certificación por parte de los centros de evaluación y control de confianza, de lo contrario serán separados del servicio, en el entendido de que si no obtienen el certificado serán separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,

o) Sólo los integrantes de las instituciones de seguridad pública y las instancias y órganos que prevé o regula deben ajustar su actuación a los principios y reglas que en ella se prevén respecto al ingreso y permanencia de dichos servidores públicos, sin que entre ellos se encuentren comprendidos de algún modo servidores públicos o instituciones y órganos ajenos al sistema, lo que es acorde con los principios constitucionales.

Con base en lo expuesto, es dable concluir que el objeto y contenido material de la ley impugnada, en cuanto establece las diversas condiciones de ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos que precisa su artículo 1o., claramente se identifican con los principios y reglas a que deben sujetarse los miembros de las instituciones de seguridad pública definidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Lo anterior se corrobora con el dictamen de las comisiones del Congreso encargadas de examinar la iniciativa presentada por el gobernador del Estado de Jalisco, en el que se expresó la necesidad de reflejar algunas de las generalidades que establece la referida ley general, la cual fue calificada como "rectora" de la ley impugnada, y en el que se consideró también que los

procesos de evaluación de control de confianza establecidos en esta última ley debían observar como prioridad los criterios expedidos por el Centro Nacional de Confianza, y los que se reglamenten en el Centro Estatal de Evaluación.

Como lo advirtieron las comisiones del Congreso Local al dictaminar la iniciativa presentada por el gobernador del Estado de Jalisco —antes expuestas— la creación de la figura de "Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios", encuentra su origen en la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo que aunado a las consideraciones antes señaladas de las referidas comisiones, pone de manifiesto el reconocimiento de Poder Legislativo Local en cuanto a que la ley impugnada se rige por la Ley Reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Seguridad Pública.

Lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, pone de manifiesto que el establecimiento de diversas condiciones vinculadas con los órganos que intervienen en los procesos de evaluación de control de confianza que prevé la ley impugnada, particularmente los relativos al Poder Judicial Local, trastoca el sistema constitucional establecido en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal en materia de seguridad pública, pues la ley impugnada, como lo sostiene el Poder Judicial actor, otorga facultades o cargas que no le corresponden al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, al establecer en su artículo 4o., numeral 2, que todas las Unidades de Control de Confianza previstas en la propia ley, deberán estar acreditadas por dicho centro.

Asimismo, se estima que la ley impugnada, al facultar en su artículo 16 a las Unidades de Control de Confianza pertenecientes a órganos ajenos a las instituciones de seguridad pública, como la unidad que se ordena crear y operar al Poder Judicial actor, a expedir el certificado correspondiente "*al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*" afecta el sistema nacional de acreditación y control de confianza, el cual no admite la existencia de certificados emitidos por instituciones que no tienen a su cargo la función de seguridad pública y que, por tanto, se sujetan a leyes que no forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, y concomitantemente a las violaciones constitucionales antes determinadas, la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen previsto en la ley impugnada, así como la regulación que en ésta se establece respecto del Poder Judicial actor —como ya se adelantó— genera una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales que corresponden a dicho poder, en detrimento del principio de

división de poderes, por lo que este Alto Tribunal estima que es fundado el argumento que en ese sentido formuló respecto a la violación al artículo 116, fracción III, constitucional.

Para demostrar la afirmación anterior, es de acudir primeramente al marco que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los Poderes Judiciales Locales, particularmente en cuanto hace a las garantías de autonomía e independencia judicial, con especial referencia a los principios constitucionales inherentes al ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales, para lo cual debe acudirse al contenido de los artículos 17 y 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que, en lo que aquí interesa, prevén:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"...

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. ..."

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgáni-

cas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

El artículo 17 de la Constitución Federal consagra la garantía de acceso jurisdiccional como derecho de toda persona ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, consignando como atributos propios de la administración de justicia, encomendada a los tribunales que sea completa, gratuita, imparcial y pronta en todo el ámbito nacional, sea federal o local, lo que supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, al señalarse en su tercer párrafo que: "*Las leyes federales y locales establecerán los medios nece-*

sarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

Por otra parte, del texto transcrito del artículo 116 de la Constitución Federal se desprende, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

1. Corresponde a las Constituciones Locales organizar a los Poderes de los Estados, con sujeción a las normas básicas que al efecto establece la Ley Fundamental.

2. Por lo que hace al Poder Judicial de los Estados, los ordenamientos locales deben sujetarse a las siguientes Normas Fundamentales:

a) El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas;

b) La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados;

c) Las Constituciones y leyes orgánicas de los Estados deberán establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados;

d) Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica;

e) Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, **y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados;** y,

f) Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Así, la Constitución Federal, en sus artículos 17 y 116, fracción III, además de consagrar como atributos propios de la administración de justicia el

de gratuidad y el de que las resoluciones de los tribunales se dicten de manera pronta, completa e imparcial, exige que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, resaltando la circunstancia de que la misma Constitución Federal otorga a los Estados la facultad y correlativa obligación expresa, en el sentido de que **sean sus Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Locales las que: i) garanticen la independencia de los Magistrados y Jueces locales en el ejercicio de sus funciones, y ii) establezcan las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan en dichos poderes.**

En relación con esto último, es de destacar el dictamen de la Cámara de Senadores emitido con motivo de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, de la que emanó el texto antes transcrito, en el que se dijo: *"De manera adecuada el segundo párrafo de la fracción III, **congruente con la exposición de motivos, establece que la independencia de los Magistrados y Jueces, en el ejercicio de sus funciones, se garantizará en las Constituciones y leyes orgánicas de cada entidad y establece un contenido mínimo, en relación con el tema para esa Constitución y leyes orgánicas, al indicar que precisamente en ellas se establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados**".*

Ahora, debe tenerse presente que este Tribunal Pleno en diversos precedentes ha dejado precisados los alcances, principios y finalidades del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales sobresalen para la resolución del presente asunto los siguientes:

Al resolver, en sesión del trece de octubre de dos mil cinco, la controversia constitucional **4/2005**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, este Pleno consideró que los Poderes Judiciales Estatales habían iniciado una ruta de fortalecimiento a partir de las reformas a los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, promulgadas en mil novecientos ochenta y siete, que establecieron que para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales, **las Constituciones y leyes locales** deben garantizar, entre otros elementos indispensables y exigibles, que deben ser observados y regulados por las Legislaturas Locales, los siguientes:

a) El establecimiento de la carrera judicial, en la que se fijen las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios de quienes sirvan a los Poderes Judiciales Locales, constituye un sistema de

designación y promoción de los miembros del Poder Judicial, garantiza que prevalezca un criterio de absoluta capacidad y preparación académica, pues al proporcionarse expectativas de progreso, se favorece un desempeño más brillante y efectivo y se logra que la magistratura se mantenga separada de las exigencias y funciones políticas que puedan mermar la independencia judicial en la promoción de sus integrantes.

b) El establecimiento de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como las características que deben reunir estos funcionarios.

Este principio garantiza la idoneidad de las personas que se nombren para ocupar los más altos puestos de los Poderes Judiciales Locales, puesto que se exige que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Dentro de este principio se exige que los Magistrados cumplan los requisitos que las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal consagra para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los impedimentos para acceder al cargo; cuya constatación será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación.

No se establece en la Constitución Federal la forma de designación de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, por lo que corresponderá a cada entidad determinarlo en sus respectivas Constituciones y leyes orgánicas, lo que deberán realizar en estricto apego a la garantía constitucional de independencia judicial, consagrada tanto en el artículo 17 como en el 116, fracción III, de la Constitución Federal, de ahí que las designaciones deberán ser libres de compromisos políticos y vinculadas al principio de carrera judicial.

Al señalarse en el artículo 95, fracción IV, de la Constitución Federal que los nombramientos deben recaer preferentemente en quienes hayan prestado con eficiencia, capacidad y probidad sus servicios en la administración de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la profesión jurídica, requisito que también es exigible para el nombramiento de Jueces; cobra relevancia la

buena fama en el concepto público que deberán tener las personas en quienes recaigan los nombramientos relativos al consignarse este requisito en el precepto fundamental señalado.

Esto significa que es obligación de quienes legalmente tengan la facultad de intervenir en el procedimiento de designación o ratificación de Magistrados y Jueces que integren los Poderes Judiciales Locales, de acuerdo con las Constituciones y leyes orgánicas respectivas, la de proponer y aprobar la designación de Magistrados y Jueces que efectivamente cumplan estos requisitos, lo que debe avalarse mediante la apertura de un expediente en el que consten los antecedentes curriculares que justifiquen tales atributos e, inclusive, someterse a la opinión pública la proposición relativa para corroborar la buena fama en el concepto público de la persona que se propone para ocupar el cargo.

c) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.

La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignado en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, al señalar: "Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados."

Este principio de estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: i) La determinación en las Constituciones Locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que le da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido de manera arbitraria, pues adquiere el derecho a ejercerlo por el término previsto, salvo, desde luego, que incurra en causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial; y, ii) La posibilidad de ratificación o reelección de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al habérseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente Local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar la actuación del Magistrado.

De dicho precedente derivó, entre otras, la tesis de jurisprudencia P/J. 15/2006, emitida por este Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1530, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA."³¹

En la controversia constitucional **9/2004**, resuelta en sesión del veintitrés de octubre de dos mil seis, la cual fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco –actor también en la presente controversia constitucional– esta Suprema Corte de Justicia consideró que si bien los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de los Magistrados se debe respetar la estabilidad en el cargo y se debe asegurar la independencia judicial, para lo cual se han de observar, entre otros referentes: **i)** El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos; y, **ii)** que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

De dicho asunto derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 44/2007, consultable en la página 1641 del Tomo XXV, mayo de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, bajo el rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN."³²

³¹ El texto de la tesis dice: "La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia Local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria."

³² El texto de la tesis dice: "Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir

Posteriormente, en la controversia constitucional **3/2005**, resuelta en sesión celebrada el veintinueve de enero de dos mil siete, este Tribunal Pleno, con base en diversos criterios interpretativos que en el tiempo fue construyendo en torno al texto vigente del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiteró diversos conceptos fundamentales derivados de este precepto, los cuales, por ser ilustrativos para el presente caso, se transcriben, a continuación:

"1. Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, se modificaron, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Federal, por ser preocupación del Poder Reformador de la Constitución el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados, así, en dichos preceptos se consagraron las garantías judiciales constitutivas del marco jurídico al cual deberían ser ajustadas las Constituciones y leyes secundarias del país. De conformidad con lo anterior, las reglas de independencia y autonomía fueron plasmadas en un precepto constitucional, en cuyo primer párrafo se consagró el principio de división de poderes de las entidades federativas, de donde se sigue que la independencia judicial guarda correspondencia con dicho principio.

"2. Las intenciones plasmadas en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional permiten concluir que, por las finalidades perseguidas, resulta evidente que **la interpretación del numeral 116, fracción III, del Pacto Federal siempre debe efectuarse en el sentido de salvaguardar los valores ‘autonomía’ e ‘independencia’ de los Poderes Judiciales Locales, así como la de los Magistrados y Jueces que los integren.**

"3. No es constitucional que las decisiones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales de los Poderes Judiciales Estatales

sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada."

queden, por cualquier razón, al arbitrio de otros órganos del poder local, en detrimento de la independencia judicial.

"4. No son constitucionalmente aceptables los sistemas o mecanismos mediante los cuales se coloque a los integrantes de los Poderes Judiciales Locales en estado de incertidumbre, con respecto a la estabilidad en sus puestos, ya que tal situación es reprochable desde el momento que, por sí misma, necesariamente significa disminuir o suprimir la independencia judicial, sin que sea válido hacer distinciones en razón de la especialización por materias de los tribunales y órganos jurisdiccionales que forman parte de ellos.

"5. Del texto del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal se desprenden varios principios constitucionales implícitos, como el de carrera judicial, que se caracteriza por la institución de criterios reguladores del ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales en los cargos que les son conferidos y cuya finalidad tiende a garantizar en beneficio de la sociedad y no personal del funcionario judicial, una administración de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita conforme a lo regulado por el artículo 17 de la Constitución Federal, la cual se ejercerá a cargo de funcionarios judiciales estimados idóneos, autónomos, independientes y con excelencia ética y profesional.

"6. La inamovilidad de los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales se erige constitucionalmente como una institución que tiende a garantizar la independencia judicial; al lado de la cual y para los mismos fines se instituyeron la independencia en el ejercicio de las funciones de los Jueces y Magistrados, así como el principio de carrera judicial que exige que las Constituciones Locales y leyes secundarias establezcan las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de todos los funcionarios que sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Otro principio que es el de estabilidad o seguridad jurídica en el ejercicio del encargo, destacando que esta noción fundamental de certidumbre es un aspecto que **debe garantizarse desde el momento en que inicia el ejercicio de la función pública** y destacando que esta regla no tiene como objetivo principal inmediato la protección personal del funcionario judicial, sino la salvaguarda de una garantía social a través de la cual se logre que las entidades de la Federación cuenten con un cuerpo de Magistrados y Jueces que, por reunir los atributos exigidos por la Constitución, hagan efectivos los ya referidos derechos fundamentales de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

"7. Por otra parte, **también son principios constitucionales el de profesionalismo y excelencia, mismos que derivan de la exposición de motivos de la reforma constitucional que se comenta, así como de los párrafos segundo y cuarto de la propia fracción III del artículo 116,** conforme a los cuales los funcionarios judiciales están obligados durante el ejercicio de su función a observar una conducta que les permita permanecer en su encargo en términos de ley y los nombramientos de los Magistrados y Jueces locales serán hechos, preferentemente y en primer término, entre aquellas personas que tengan antecedentes de haber prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, o bien, entre quienes lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"8. Se establece como garantía de la independencia de los Poderes Judiciales Locales el principio de inamovilidad de los Magistrados, el cual supone dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal: el primero, consistente en que de conformidad con el quinto párrafo de la fracción III del aludido precepto constitucional, los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales; el segundo, consistente en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados sean reelectos.

"Respecto de la posibilidad de reelección de los Magistrados como garantía de la independencia judicial, se equipara indistintamente a la ratificación y sobre ésta se señala que es la institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para continuar en él durante otro tiempo más, que puede ser igual al transcurrido o al que se determine en la ley. Así, la ratificación surge en función directa de la actuación de dicho servidor público durante el tiempo de su encargo, de manera que puede caracterizarse como un derecho que se traduce en que se tome en cuenta el tiempo ejercido como juzgador y en conocer el resultado obtenido en su evaluación. La ratificación no depende de la voluntad discrecional de los órganos a quienes se encomienda, sino del ejercicio responsable de una evaluación objetiva que implique el respeto a los principios de independencia y autonomía jurisdiccionales, en los cuales debe prevalecer el ejercicio libre y responsable del juzgador, quien está sometido únicamente al imperio de la ley. Concomitantemente, la ratificación constituye una garantía de la sociedad en el sentido de que los juzgadores sean servidores idóneos, que aseguren una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, en los términos indicados en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La evaluación que debe llevarse a cabo para efectos de la ratificación es de naturaleza imperativa, por lo que debe

producirse y constar en dictámenes escritos, en los cuales se precisen las razones de la determinación tomada.

"9. La seguridad en el cargo de Magistrado no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en que dicho funcionario inicia el ejercicio de su encargo.

"10. En el establecimiento de los anteriores principios no pasó inadvertido para el Tribunal Pleno que los criterios descritos podrían propiciar que funcionarios sin el perfil de excelencia exigido o sin diligencias necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero también dejó en claro que ello no sería consecuencia de los criterios consignados, sino de inadecuados métodos de aplicación del sistema constitucional comentado, lo que, de suyo, también sería inconstitucional a nivel de legalidad; es decir, no se trata de generar un mecanismo de seguridad en el encargo que propicie que, una vez obtenido el estado de certidumbre, el funcionario deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad y diligencia que el desempeño del cargo jurisdiccional exige, pues dicho estado de certidumbre se encuentra acotado por sus límites propios, ya que implica no sólo la sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la norma, de donde se sigue que en la legislación local pueden establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los funcionarios judiciales y de responsabilidades, tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo y función jurisdiccional exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que los ocupan, no sólo se cumplan al momento de su designación, sino que deben darse en forma continua y permanente durante el desempeño del encargo."

Por su parte, al resolver en sesión del veinte de enero de dos mil nueve la controversia constitucional **32/2007**, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, esta Suprema Corte de Justicia analizó las diversas garantías que concurren para fortalecer la autonomía e independencia judicial y, en lo que aquí interesa, consideró que la inamovilidad judicial se alcanza una vez que un Magistrado es ratificado en su cargo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes, y cuando esto ha ocurrido, la Constitución establece que sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones Locales y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los criterios adoptados en ese precedente se reflejan en las tesis de jurisprudencia P/J. 109/2009 y P/J. 108/2009, de este Tribunal Pleno, consultables bajo los rubros: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SU INAMOVILIDAD JUDICIAL NO SIGNIFICA

PERMANENCIA VITALICIA.³³ y "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL QUE PREVÉ LAS CAUSAS POR LAS CUALES PUEDEN SER PRIVADOS DE SU CARGO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD JUDICIAL."³⁴

Finalmente, al resolver en sesión del seis de diciembre de dos mil once la controversia constitucional **81/2010**, este Alto Tribunal determinó que las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III

³³ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1247, registro digital: 165756, cuyo texto dice: "El artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la determinación del plazo de duración en el cargo de los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales corresponde a las Legislaturas Estatales, y que aquéllos pueden ser ratificados y, eventualmente, adquirir la inamovilidad judicial. Así, es claro que la propia Constitución establece limitaciones al principio de inamovilidad judicial y, sobre todo, permite que los Congresos Locales modalicen legalmente la forma de cumplir ese principio. Lo anterior significa que el citado principio no es absoluto, por lo que no puede interpretarse restrictiva y exclusivamente en clave temporal. En consecuencia, no es constitucionalmente posible entender la inamovilidad en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo. Esto es, la inamovilidad judicial se alcanza una vez que un Magistrado es ratificado en su cargo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes, y cuando esto ha ocurrido, la Constitución establece que sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones Locales y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados."

³⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1250, registro digital: 165753, cuyo texto dice: "El citado precepto, al establecer que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, una vez ratificados, sólo podrán ser privados de su cargo al cumplir 70 años de edad, 15 años en el cargo, por incapacidad física o mental que impida el buen desempeño de sus funciones y en los demás casos establecidos en la Constitución Local y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, no vulnera el principio de inamovilidad judicial previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones: a) En relación con el primer supuesto, el retiro obedece a causas naturales razonables, en atención a que fue la edad estimada por el legislador para garantizar el normal desempeño de la función jurisdiccional, además de que ante su probada carrera judicial es conveniente que los Magistrados tengan derecho a un descanso como parte de la dignidad humana, máxime si se pondera que la estabilidad en el cargo no significa que el funcionario judicial tenga asegurada una ratificación vitalicia; b) El plazo máximo de 15 años favorece la rotación en los cargos públicos evitando con ello las sospechas sobre concentración de poder, vicios en la impartición de justicia o prácticas impropias, generadas por la conjunción de factores como un alargado tiempo y las relaciones humanas que normalmente se producen en el ejercicio de la función; c) En cuanto a la incapacidad física o mental del Magistrado, se justifica porque una merma relevante para la realización de sus funciones conllevaría, por vía de consecuencia, a un deficiente desarrollo jurisdiccional; y, d) Si un funcionario incurre en responsabilidad administrativa por el desempeño irregular de sus tareas, es evidente que existen elementos de convicción orientados a considerar que no resulta idóneo para seguir desarrollando la función jurisdiccional, porque de lo contrario, se afectaría a la sociedad y no se cumplirían los estándares previstos en el referido artículo 116, fracción III."

del artículo 116 de la Constitución, conforme al cual deben ser "establecidas" y "garantizadas", lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.

Lo anterior, en el entendido de que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.

Las consideraciones anteriores dieron lugar a la tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.), de rubro: "AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY."³⁵

En esa ocasión, se consideró también que la *estabilidad* y la *inamovilidad* son garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura, porque es necesario que los titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.

³⁵ Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, registro digital: 2001845. El texto de la tesis dice: "Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser 'establecidas' y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."

Así, se estimó que las garantías de *estabilidad* y de *inamovilidad* brindan certeza a los Magistrados de que las decisiones autónomas e independientes que deben tomar, no pondrán en riesgo ni comprometerán su permanencia en el cargo; es decir, que los juzgadores sólo podrán ser removidos de la titularidad que ostentan, bajo causas y procesos de responsabilidad expresamente previstos en ley, pero jamás en razón de las resoluciones emitidas en el ejercicio pleno de su potestad jurisdiccional. Es una garantía inherente al cargo de los Magistrados, que es exigible frente a los Poderes del Estado, y que se traduce en una garantía de autonomía institucional, que tiene además su justificación directa en el derecho humano y universal del acceso a una justicia imparcial e independiente.

Asimismo, se reiteró que la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados es en realidad, la expresión de una garantía a favor de la sociedad, para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano, e incluso largo plazo, y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. La estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y condición para la independencia y autonomía judicial.

Adicionalmente a los conceptos anteriormente reseñados, es importante destacar también que este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente el criterio de que el principio de división de poderes locales establecido en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal, por cuanto hace a los Poderes Judiciales Locales a que se refiere su fracción III, puede verse afectado si, a su vez, se afecta la independencia del Poder Judicial Local. Así ha quedado plasmado en la tesis de jurisprudencia P/J. 79/2004, emitida por este Alto Tribunal, consultable en la página mil ciento ochenta y ocho del Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, del tenor siguiente:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.—Del contenido del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la vulneración a los principios de autonomía o de independencia de un Poder Judicial Local implica necesariamente la violación al de división de poderes, pues aquéllos quedan comprendidos en éste, de manera que no puede hablarse de una auténtica división de poderes cuando uno de ellos, en este caso el judicial, no es autónomo ni independiente."

Asimismo, son relevantes las condiciones que este Alto Tribunal ha establecido para que se actualice la violación al principio de división de poderes en perjuicio de los Poderes Judiciales Locales, las cuales han quedado reflejadas en la tesis de jurisprudencia P/J. 81/2004, consultable en la página mil ciento ochenta y siete, del Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que señala:

"PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.—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."

Así, tanto de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete como de los diversos criterios emitidos por este Alto Tribunal, al interpretar el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, queda de manifiesto para este Tribunal Pleno que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución en dicha ocasión fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales.

Ahora bien, teniendo presentes las consideraciones y precedentes antes mencionados, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la ley impugnada, al establecer que, entre otros, los servidores públicos de la administración de justicia que han quedado precisados con antelación, se encuentran obligados a realizar los exámenes y a someterse, cuando menos cada dos años, a los procesos de evaluación de control de confianza que prevé, bajo la condición de que podrán ser *separados* del cargo, cuando se actualice alguno de los supuestos que al efecto contempla, se aparta de los postulados constitucionales relativos a la estabilidad e inamovilidad de que deben gozar los Magistrados y Jueces, afectando con ello la garantía de independencia judicial y, con ello, el principio de división de poderes.

En efecto, como se estableció con antelación en el presente considerando —al analizar el contenido de la ley impugnada— ésta consigna, entre otras,

una condición inherente a la *permanencia* en el cargo de los servidores públicos de la administración de justicia, consistente en que éstos podrán ser separados del cargo que desempeñan, cuando habiendo sido citados a la práctica de los exámenes respectivos, por medios indubitables, no se presenten, sin causa justificada, se nieguen a presentar los exámenes y evaluaciones, o bien, impidan su correcta aplicación, así como cuando habiéndose sometido a dichos exámenes y evaluaciones obtengan un resultado de "no apto" (artículos 12, 15 y 19 de la ley impugnada).

Lo anterior implica que la condición de permanencia señalada es aplicable a todos los Magistrados y Jueces del Poder Judicial Local, con independencia de si se encuentran desempeñando el cargo dentro del periodo para el cual fueron nombrados, o bien, alcanzaron ya la inamovilidad, por haber sido ratificados en los términos de las disposiciones aplicables.

En este sentido, debe recordarse que entre los principios derivados directamente del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, se encuentra el relativo a que los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

En el caso del Estado de Jalisco, atendiendo al principio constitucional de mención, así como al mandato del 116, fracción III, relativo a que las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas de los Estados garantizarán la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones y establecerán, entre otras, las condiciones para la *permanencia* de quienes sirven en el Poder Judicial Estatal, el Constituyente Permanente Local estableció en la Constitución Política una condición rectora en cuanto hace a la permanencia en el cargo de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Electoral y del Tribunal de lo Administrativo, así como de los Jueces de primera instancia, menores y de paz, que replica sustancialmente la establecida en la Constitución Federal en cuanto que los Magistrados que fueren reelectos, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones Locales y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados, la cual extiende a los referidos Jueces.

Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 61, 63, 66 y 69 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 1o. y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local, conforme a los cuales, en lo que aquí interesa:

- Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Administrativo durarán en el ejercicio de su encargo siete años, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, continuarán en esa función por diez años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su puesto en los términos que establezcan la propia Constitución Local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos o como consecuencia del retiro forzoso.³⁶

- Los Magistrados del Tribunal Electoral durarán en el ejercicio de su encargo cuatro años, al término de los cuales podrán ser ratificados. Si los Magistrados electorales son ratificados por el Congreso del Estado, continuarán en esa función por cuatro años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su empleo en los términos que establezca la Constitución Local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.³⁷

³⁶ "Artículo 61. Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo siete años, contados a partir de la fecha en que rindan protesta de ley, al término de los cuales podrán ser ratificados y, si lo fueren, continuarán en esa función por diez años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su puesto en los términos que establezcan esta Constitución, las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos o como consecuencia del retiro forzoso. ..."

"Artículo 66. Los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal de lo Administrativo, la forma de elección y el periodo de su ejercicio en el cargo, serán los mismos que esta Constitución establece para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia."

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco

"Artículo 1. La presente Ley Orgánica del Poder Judicial, es reglamentaria de los artículos de la Constitución Política relativos a la administración de justicia en el Estado Libre y Soberano de Jalisco."

"Artículo 61. Los Magistrados del Tribunal de lo Administrativo, durarán en el ejercicio de su cargo siete años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta de ley, al término de los cuales, podrán ser ratificados, y si lo fueren, continuarán en su función por diez años más y no podrán en ningún caso volver a ocupar el cargo. Sólo podrán ser removidos en los términos que establece la Constitución Política del Estado de Jalisco y la ley de la materia."

³⁷ "Artículo 69. El Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en materia electoral, el cual guardará autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones, de conformidad a los principios establecidos en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"Los Magistrados electorales durarán en el ejercicio de su encargo cuatro años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta de ley, al término de los cuales podrán ser ratificados mediante el procedimiento que esta Constitución establece en su artículo 61.

"...

"Si los Magistrados electorales son ratificados por el Congreso del Estado, continuarán en esa función por cuatro años más, durante los cuales sólo podrán ser privados de su empleo en los términos que establezca esta Constitución y las leyes, en materia de responsabilidad de los servidores públicos. ..."

- Los Jueces de primera instancia, menores y de paz, durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años, al vencimiento de los cuales podrán ser reelectos. Los Jueces que sean reelectos sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos, precisándose que en los casos de promoción, la inamovilidad en el nuevo empleo se adquirirá al transcurrir el plazo correspondiente a su ejercicio.³⁸

Como se advierte, conforme a lo dispuesto en los artículos 116, fracción III, de la Constitución Federal; 61, 63, 66 y 69 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 1o. y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del propia entidad federativa, los Magistrados y Jueces de este Poder que hayan sido ratificados o reelectos, respectivamente, únicamente podrán ser privados de sus puestos o empleos cuando incurran en algún supuesto que al efecto establezcan: **i)** la Constitución Local; o, **ii)** las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Al respecto, es de precisar que como lo consideró este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 3/2005, debe entenderse que la posibilidad de reelección de los Magistrados o Jueces como garantía de la independencia judicial, se equipara indistintamente a la ratificación, institución jurídica mediante la cual se confirma a un juzgador, previa evaluación objetiva de su actuación, en el cargo que venía desempeñando para continuar en él durante otro tiempo más, que puede ser igual al transcurrido o al que se determine en los ordenamientos aplicables.

De lo antes expuesto se sigue, a juicio de este Alto Tribunal, que la posibilidad prevista en la ley impugnada de que los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco que hubieren sido ratificados o reelectos, respectivamente, sean privados de su cargo por haber incurrido en alguna de las causas de separación del cargo contempladas en la ley impugnada que antes se han precisado es violatoria de los artículos 116, fracción III, de la

³⁸ "Artículo 63. Los Jueces de primera instancia, menores y de paz, serán elegidos por el Consejo de la Judicatura, con base en los criterios, requisitos y procedimientos que establezca esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial; durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años, al vencimiento de los cuales podrán ser reelectos. Los Jueces que sean reelectos sólo podrán ser privados de su puesto en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes secundarias en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Durante su ejercicio, los Jueces sólo podrán ser removidos o cambiados de adscripción por acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en los términos que establezca la ley.

"En los casos de promoción, la inamovilidad en el nuevo empleo se adquirirá al transcurrir el plazo correspondiente a su ejercicio."

Constitución Federal y 61, 63, 69 y 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, este último en relación con los artículos 1o. y 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del propia entidad federativa, **al no encontrarse establecida en dicha Constitución Local.**

Lo anterior es así, en atención a las consideraciones siguientes:

En primer término, debe recordarse que la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, atendiendo a su origen, su objeto, la naturaleza y finalidades esenciales que persiguen los procesos de evaluación de control de confianza y las hipótesis que contempla en cuanto a las causas que pueden generar la separación del cargo del servidor público, claramente no puede ser considerada como una ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos para los efectos de los preceptos constitucionales antes analizados, lo que significa que los supuestos de separación del cargo de los Magistrados y Jueces que hayan sido ratificados o reelectos que, entre otros casos, contempla, no actualizan la hipótesis constitucional consistente en que dichos funcionarios judiciales pueden ser privados de su puesto o empleo (supuesto que evidentemente se actualiza y se encuentra implícito en el caso de una separación del cargo) cuando así lo establezcan las referidas leyes de responsabilidades, lo que significa que, en su caso, sólo podría surtir la condición relativa a que la Constitución Local estableciera como supuesto de privación del puesto o empleo dichas causas de separación.

La distinción anotada entre la naturaleza de la ley impugnada y las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos a que se refiere la Constitución del Estado de Jalisco se sustenta, como ya se estableció, en lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, así como en la propia Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos que se expusieron en su oportunidad.

Del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, se desprende que, entre otros, los miembros de las instituciones policiales de los Estados y los Municipios, podrán ser:

a) 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,

b) Removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Como ya se señaló, la distinción constitucional antes apuntada se ve reflejada expresamente en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que por lo que hace a los Ministerios Públicos, peritos e integrantes de las instituciones policiales establece diferenciadamente las causas de separación, por incumplimiento de los requisitos de permanencia, de las causas de remoción, por incurrir en responsabilidades en el desempeño de su función, lo que se entiende como un principio rector de las leyes emitidas con base en la ley general.

En este sentido, es de tomar en cuenta también que la propia Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, en sus artículos 114 y 129, refleja la distinción anotada, al establecer:

"Artículo 114. La remoción es la terminación de la relación administrativa entre la institución de seguridad pública y el elemento operativo, sin responsabilidad para aquélla, por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o, en el caso de los policías, en el incumplimiento en sus deberes, determinado así por la instancia correspondiente."

"Artículo 129. La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de ingreso o permanencia de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, traerá como consecuencia la cesación de los efectos de su nombramiento, sin responsabilidad para la institución, o cuando en el caso de los policías en los procesos de promoción concurren las siguientes circunstancias: ..."

De ahí que sea infundado lo alegado por las autoridades demandas en cuanto a que la ley impugnada y los procesos de evaluación de confianza que ésta contempla, así como la separación que se deriva de la no aprobación de las evaluaciones y exámenes encuentre sustento en los artículos 109 y 113 de la Constitución Federal,³⁹ pues como se desprende de los antecedentes del

³⁹ "Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

"No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

proceso legislativo que culminó con la expedición y promulgación de la ley impugnada, transcritos con antelación en este fallo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco pretendieron sustancialmente responder a las reformas constitucionales en materia de seguridad y a la necesidad nacional de implementar acciones concretas encaminadas a desarrollar un proceso permanente para la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia del Estado, creando una ley *enfocada básicamente* a atender las etapas de reclutamiento, selección, evaluación, permanencia, promoción y remoción de los cuerpos de seguridad, tendientes a cumplir con los objetivos de la evaluación y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en concordancia y cumplimiento de lo establecido en la Ley General para el Sistema de Seguridad Pública.

En otras palabras, si a diferencia de las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, a que se refieren los artículos 109 y 113, antes transcritos, la ley impugnada tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza, aplicables a diversas clases de servidores públicos, con el objeto de comprobar que éstos *"cumplen con el perfil*

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. ..."

y la probidad de ingreso, permanencia y promoción en la institución donde están adscritos", como se desprende de su artículo 1o., numerales 1 y 2, es claro que su objeto no corresponde al que las Constituciones Federal y Local definen como propio de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, como se advierte de los supuestos de separación que contempla la ley impugnada, ninguno de ellos se actualiza durante el desempeño de la función que corresponde al servidor público y tampoco constituye una obligación inherente al desempeño de las funciones que corresponden a un Magistrado o Juez en la impartición de justicia el someterse a los exámenes y a los procesos de evaluación de control de confianza.

Establecido lo anterior, para demostrar que las causas de separación previstas en la ley impugnada para los Magistrados y Jueces que han sido ratificados o reelectos son violatorias de los artículos constitucionales y legales antes precisados, sólo resta señalar que la Constitución Política del Estado de Jalisco no contempla dichas causas entre los motivos por los que los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado pueden ser privados de su encargo, como se corrobora con la simple lectura de su contenido.

En otro aspecto, este Tribunal Pleno estima que son fundados los argumentos del Poder Judicial actor, sintetizados en el numeral 2 del resultando tercero de este fallo, en los que esencialmente aduce que la ley impugnada, al someterlo a los lineamientos, criterios y aprobaciones de órganos que pertenecen a un poder distinto, atenta contra el principio de división de poderes de las entidades federativas, contenido en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, por cuanto se vulnera su autonomía e independencia.

Al respecto, debe recordarse que como se estableció al examinar el contenido de la ley impugnada, en ésta se establecen una serie de condiciones vinculadas o inherentes al ingreso, permanencia y promoción de los servidores públicos de la administración de justicia, que involucran a órganos distintos al Poder Judicial actor, o bien, que implican la obligación de ceñirse a las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, consistentes en que:

- Los procesos de evaluación de control de confianza deberán observar los criterios expedidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 4.1);

- Las Unidades de Control de Confianza deberán estar acreditadas por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 4, numeral 2);

- Las Unidades señaladas determinarán, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, los criterios a los que deberá estarse para la ponderación de los exámenes de evaluación (artículo 11, numeral 1, fracción II);

- Los exámenes de evaluación, una vez calificados, deberán ser ponderados en conjunto, a efecto de comprobar la confianza, excepto el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado, conforme a la Ley General del Sistema de Seguridad Pública (artículo 10, numeral 2);

- En su caso, una vez concluido el proceso de certificación, las unidades de control de confianza deberán expedir el certificado correspondiente al que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siempre que se hayan acreditado las evaluaciones correspondientes y se haya verificado el cumplimiento de los objetivos previstos en dicha ley general (artículo 16);

- Los procesos de evaluación que corresponde realizar a la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial Local se encuentran sujetos a la coordinación y vigilancia del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza (artículo 17 fracciones I, II, IV y VIII del numeral 1);

- Existe una obligación de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial prevista en la ley, conforme a la cual el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza tiene atribuciones de requerirle que proporcione los datos correspondientes necesarios para la integración de la base de datos, sin que ello se condicione a un acuerdo previo;

- La acreditación que la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial pretenda obtener del Centro Nacional de Certificación y Acreditación, conforme a la obligación o condición que les impone el artículo 4.2. del propio ordenamiento, queda sujeta o condicionada a la intervención del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza;

- Se somete a los aspirantes a ser nombrados Magistrados, consejeros de la Judicatura o titular del Instituto de Justicia Alternativa del Poder Judicial al requisito de que se les aplique la evaluación de control de confianza, la cual se llevará a cabo con el auxilio del Centro Estatal de Evaluación y de

Control de Confianza y de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 8o. de la ley impugnada. (artículo 8o.);

- El Poder Judicial Local deberá iniciar, en su caso, "de conformidad con la legislación aplicable", el procedimiento de separación del servidor público de que se trate, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos al efecto, lo que la dependencia a la cual esté adscrito deberá hacer, desde el momento en que tenga conocimiento de esa circunstancia (artículo 15, numeral 1, y 12).

Ahora bien, para determinar si con la emisión de las normas impugnadas, cuyo contenido antes se ha precisado se configura una violación a los principios de independencia del Poder Judicial actor y de división de poderes, es menester analizar si las mismas implican o no intromisión, dependencia o subordinación por parte del Poder Legislativo demandado en perjuicio del actor.

Para ello, es menester, asimismo, establecer en qué condiciones se actualizan la intromisión, dependencia o subordinación de un poder a otro, ya que de actualizarse alguna de ellas, se puede dar lugar a la violación del principio de división de poderes, de acuerdo con las jurisprudencias P./J. 81/2004 de la Novena Época, consultable en la página 1187 del Tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y P./J. 80/2004 de la Novena Época, visible en la página 1122 del Tomo XX, correspondiente a septiembre de 2004, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que se transcribieron con antelación en este fallo.

La intromisión, según las tesis citadas, 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. De dicha definición se pueden obtener los siguientes elementos:

a) Que se genere un acto de interferencia o intervención por parte del poder demandado; y,

b) Que dicho acto se actualice en la esfera de competencia de otro poder.

La dependencia, según lo ha establecido este Alto Tribunal en la tesis P./J. 80/2004 antes citada, implica que un poder impida a otro que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

La subordinación, por su parte, 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 decisiones autónomamente, sino que, además, debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.

Lo anterior, en el entendido de que estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

En el caso concreto, a juicio de este Alto Tribunal, se actualiza el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que, como se ha establecido, la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de la ley combatida, que les genera la obligación de someterse a las evaluaciones de control de confianza y la consecuente posibilidad de que los aspirantes a ocupar un cargo en el Poder Judicial actor no puedan ingresar, o bien, que los Magistrados y Jueces, entre otros, sean separados obligadamente del cargo por los órganos competentes del Poder Judicial actor:

a) Es violatoria de lo dispuesto en los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, como se estableció con antelación, con lo cual se configura voluntariamente una conducta anti-jurídica imputable a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, en perjuicio del Poder Judicial actor;

b) Dicha conducta, coloca al Poder Judicial actor en un estado de subordinación respecto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Jalisco, pues en virtud del acto legislativo irregular que desplegaron, debe entenderse que aquél queda obligado a someterse a su voluntad, como lo es, por ejemplo, el separar del cargo a los Magistrados y Jueces, cuando incurran en alguna de las causas establecidas en la ley impugnada, o bien, el abstenerse de nombrar a quien siendo aspirante no se presente o no apruebe las evaluaciones de control de confianza. Cosa distinta acontece cuando, con apego a los principios constitucionales, los poderes públicos a los que corresponde intervenir en el proceso de creación de la ley establecen deberes y obligaciones a los demás órganos, entidades o Poderes del Estado, pues, evidentemente, en tal caso debe entenderse que éstos se subordinan no a sus autores, sino al orden jurídico al que deben ajustar sus actos.

Lo anterior, independientemente de que en el caso se actualiza también una dependencia respecto del Poder Ejecutivo Federal y local, en los

términos que antes se han precisado, en cuanto hace a las atribuciones que la ley impugnada otorga al Centro Nacional de Certificación y Acreditación y al Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza⁴⁰ dependientes de

⁴⁰ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

"Artículo 10. El Sistema se integrará por:

"I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; ..."

"Artículo 12. El Consejo Nacional estará integrado por:

"I. El presidente de la República, quien lo presidirá; ..."

"Artículo 17. El secretariado ejecutivo es el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Contará con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación. El titular del Ejecutivo Federal expedirá el reglamento del secretariado, que establecerá las atribuciones y articulación de estos centros.

"El secretario Ejecutivo y los titulares de los Centros Nacionales serán nombrados y removidos libremente por el presidente del consejo y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no tengan otra nacionalidad y estén en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad;

"III. Contar con título profesional de nivel licenciatura debidamente registrado;

"IV. Tener reconocida capacidad y probidad, así como contar con cinco años de experiencia en las áreas correspondientes a su función, y

"V. No haber sido sentenciados por delito doloso o inhabilitados como servidores públicos."

"Artículo 21. El Centro Nacional de Certificación y Acreditación será el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"Este centro contará con un órgano consultivo integrado por las instituciones públicas y privadas que se determinen en el reglamento de este ordenamiento."

"Artículo 22. Corresponde al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, verificar que los centros de evaluación y control de confianza de la Federación, Estados y Distrito Federal, realizan sus funciones de conformidad con las normas técnicas y estándares mínimos en materia de evaluación y control de confianza de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública. Para tal efecto, tendrá las facultades siguientes:

"I. Establecer los criterios mínimos para la evaluación y control de confianza de los servidores públicos, tomando en consideración las recomendaciones, propuestas y lineamientos de las conferencias.

"II. Determinar las normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los servidores públicos;

"III. Determinar los protocolos de actuación y procedimientos de evaluación de los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de seguridad pública;

"IV. Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de seguridad pública;

"V. Evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de seguridad pública operen instituciones privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente;

"VI. Verificar periódicamente que los centros de referencia apliquen los procesos certificados, conforme a los lineamientos y estándares que el Centro Nacional de Certificación y Acreditación establezca;

aquéllos, respectivamente, y que se traducen en los deberes, obligaciones o limitaciones que se han precisado, y

c) Dicha subordinación y dependencia versan sobre el nombramiento (ingreso) o indebida separación (permanencia) de los miembros del Poder Judicial y, por tanto, incide en los principios de carrera judicial y de estabilidad e inamovilidad en el cargo, afectando con ello su autonomía e independencia, como se desprende del contenido de los principios a los que se hizo referencia con antelación en este fallo.

Por todo lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que en el caso, es fundado el concepto de invalidez en cuanto hace al planteamiento de que la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la ley combatida, así como la regulación que con motivo de ello se establece respecto al Poder Judicial actor, vulneran su ámbito de competencias, particularmente en cuanto hace a las garantías de autonomía e independencia judicial y, en consecuencia, transgrede el principio de división de poderes.

Frente a esa conclusión, se hace innecesario el estudio de los restantes motivos de invalidez, en tanto ello no variaría en nada la decisión aquí alcanzada, siendo aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"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." (Registro digital: 193258. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, tesis P/J. 100/99, jurisprudencia, materia constitucional)

"VII. Apoyar a los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las instituciones de seguridad pública;

"VIII. Promover la homologación, validación y actualización de los procedimientos y criterios de evaluación y control de confianza;

"IX. Establecer los requisitos que deben contener los certificados ministerial, policial y pericial y aprobar sus características, y

"X. Las demás que resulten necesarias para el desempeño de sus funciones."

En consecuencia, se declara la invalidez de los preceptos de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el veintiuno de julio de dos mil doce, que determinan la referida inclusión, a saber: los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o. y transitorio cuarto, así como las porciones normativas contenidas en los artículos 1o., 11, numeral 1, fracción II, 12, numeral 1, párrafo segundo, 17, numeral 1, fracción XI y transitorio tercero, que se indican a continuación, tachando el texto o la porción que se han declarado inválidos:

"Artículo 1o.

"1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio."

"Artículo 3o.

"1. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

" ...

"II. En el Poder Judicial:

"a) El Supremo Tribunal de Justicia;

"b) El Consejo de la Judicatura;

"c) El Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco;

"d) El Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, y

"e) El Instituto de Justicia Alternativa. ..."

"Artículo 7o.

"1. El Poder Judicial del Estado de Jalisco establecerá su Unidad de Control de Confianza de acuerdo con las bases que señala la presente ley y el reglamento que al efecto expida. Podrá auxiliarse, para los exámenes y evaluaciones, del Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, así como de las dependen-

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 1 –en la porción normativa "servidores públicos de la administración de justicia y"–; 3, fracción II; 7; 8; 11, numeral 1, fracción II –en la porción normativa que dice "integrantes del Poder Judicial y"–; 12, numeral 1, párrafo segundo –en la porción normativa que señala "servidores públicos de la administración de justicia y"–; 17, numeral 1, fracción XI –en la porción normativa que dice "al Poder Judicial"–; y transitorio tercero –en la porción normativa que señala "el Poder Judicial"–, de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 24035/LIX/12, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 21 de julio de 2012.

cias y entidades del Poder Ejecutivo, previo acuerdo suscrito entre ambos poderes."

"Artículo 8o.

"1. El Congreso del Estado y el Consejo de la Judicatura, respectivamente, en el proceso de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial deberán realizar la evaluación de control de confianza a los aspirantes, para lo cual se deberán auxiliar del Centro Estatal de Evaluación y de Control de Confianza, de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, así como de la Unidad de Control de Confianza del Poder Judicial, según corresponda."

"Artículo 11.

"1. La ponderación de los exámenes mencionados en el artículo anterior será de la siguiente manera:

"I. En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, considerando los criterios que establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

"II. En el caso de los integrantes del Poder Judicial y defensores de oficio, se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública."

"Artículo 12.

"1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servicios (sic) públicos deben ser citados a la práctica de los exámenes respectivos por medios indubitables. En caso de que éstos no se presenten sin causa justificada, se nieguen a la práctica de los exámenes o impidan la correcta aplicación de los mismos, se les tendrá por no aprobados y se procederá a su separación en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

"En el caso de los servidores públicos de la administración de justicia y defensores de oficio, se procederá a separarlos, en los términos de sus disposiciones aplicables."

"Artículo 17.

"1. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, contará con una unidad denominada Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, encargada de:

"...

"XI. Apoyar **al Poder Judicial**, al Poder Legislativo y a los Ayuntamientos en los procesos de control de confianza que realicen a sus servidores públicos, previo acuerdo respectivo. ..."

TRANSITORIOS

"Tercero. El Poder Ejecutivo, **el Poder Judicial** y los Ayuntamientos deberán establecer sus organismos de control de confianza, o firmar los convenios respectivos, según sea el caso, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

"Cuarto. El Congreso del Estado, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá establecer en las convocatorias para el nombramiento de Magistrados del Poder Judicial, consejeros de la Judicatura, así como para el titular del Instituto de Justicia Alternativa, el requisito de que a los aspirantes se les aplicará la evaluación de control de confianza."

OCTAVO.—**Efectos de la sentencia.** De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, y atendiendo a la declaración de invalidez decretada respecto a las porciones normativas que se precisaron en el considerando que antecede, los preceptos de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios que contienen las referidas porciones normativas deberán leerse como sigue:

"Artículo 1o.

"1. Esta ley tiene por objeto establecer los procesos de evaluación de control de confianza aplicables a los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y a los defensores de oficio."

"Artículo 3o.

"1. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

"...

"II. (Declarada inválida)."

"Artículo 11.

"1. La ponderación de los exámenes mencionados en el artículo anterior será de la siguiente manera:

"I. En el caso de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, considerando los criterios que establezca el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y

"II. En el caso de los defensores de oficio, se estará a los criterios que determine su propia Unidad de Control de Confianza, de conformidad con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública."

"Artículo 12.

"1. Los mandos operativos y sus elementos de las instituciones de seguridad pública y los servicios (sic) públicos deben ser citados a la práctica de los exámenes respectivos por medios indubitables. En caso de que éstos no se presenten sin causa justificada, se nieguen a la práctica de los exámenes o impidan la correcta aplicación de los mismos, se les tendrá por no aprobados y se procederá a su separación en los términos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

"En el caso de los defensores de oficio, se procederá a separarlos, en los términos de sus disposiciones aplicables."

"Artículo 17.

"1. El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública, contará con una unidad denominada Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, encargada de:

"...

"XI. Apoyar al Poder Legislativo y a los Ayuntamientos en los procesos de control de confianza que realicen a sus servidores públicos, previo acuerdo respectivo."

TRANSITORIOS

"Tercero. El Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos deberán establecer sus organismos de control de confianza, o firmar los convenios respectivos,

según sea el caso, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto."

La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la fecha en que se notifiquen por oficio los puntos resolutivos correspondientes a la presente ejecutoria, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, con fundamento en el artículo 45, primer párrafo, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o. y transitorio cuarto de la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día veintiuno de julio de dos mil doce, así como de los preceptos de la referida ley que a continuación se indican, en las porciones normativas siguientes: 1o., "*servidores públicos de la administración de justicia y*"; 11, numeral 1, fracción II, "*integrantes del Poder Judicial y*"; 12, numeral 1, párrafo segundo, "*servidores públicos de la administración de justicia y*"; 17, numeral 1, fracción XI, "*al Poder Judicial*", y transitorio tercero, "*el Poder Judicial*". La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco.

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

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

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

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respec-

tivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, al estudio de las causas de improcedencia y a la fijación de la litis.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con voto parcial en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Respecto del punto tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

El Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 86/2012.

I. Antecedentes

El Poder Judicial del Estado de Jalisco demandó la invalidez del Decreto Número 24035/LIX/12, expedido y promulgado respectivamente, por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado, por medio del cual se emitió la Ley de Control de Confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios.¹

Esencialmente el poder actor señaló que la inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en el régimen de evaluación y control de confianza contemplado en la ley impugnada, así como la regulación que con motivo de ello se estableció, vulneran su ámbito de competencias, particularmente, por lo que se refiere a las garantías de autonomía e independencia judicial, con lo que también se transgrede el principio de división de poderes. Agregó que los servidores públicos pertenecientes al Poder Judicial Local ya cuentan con un esquema legal previsto en la ley orgánica correspondiente que regula su ingreso, permanencia, promoción y separación del cargo, así como las causas de responsabilidad y la manera de sustanciar los respectivos procedimientos y sanciones que amerita cada conducta infractora.

II. Resolución del Tribunal Pleno

Esencialmente en la sentencia se sostuvo lo siguiente:²

1. La existencia de una contravención a los límites previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, al legislador ordinario, para incluir en las leyes relativas el régimen especial al que deben encontrarse sujetos los Ministerios Públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales, otra clase de servidores públicos no contemplados en estas categorías, tal como en el caso lo son, los servidores públicos de la administración de justicia en el Estado de Jalisco.
2. El régimen especial para los servidores públicos que integran los cuerpos de seguridad pública debe entenderse en el contexto de la reforma constitucional que en materia penal se llevó a cabo mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho. Atendiendo al proceso legislativo de esta reforma y con base en una interpretación sistemática de los artículos 21, 73, fracción XXIII, y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, es claro que una de las notas distintivas que caracteriza la relación administrativa que los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública guardan con el Estado –particularmente los Ministerios Públicos, peritos y miembros de las instituciones policiales–, es la circunstancia de que éstos pueden ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalen para permanecer en dichas instituciones, lo que significa que la regulación de tales requisitos de permanencia y los supuestos y procedimientos de separación, en caso de su incumplimiento, deben contenerse específicamente en sus propias leyes, entendidas como aquellas que se emitan en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
3. La inclusión de los servidores públicos de la administración de justicia en la ley impugnada rompe abiertamente en su perjuicio con el principio referido de taxatividad, contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal.

¹ Este decreto se publicó en el Periódico Oficial de la citada entidad de 21 de julio de 2012.

² Este asunto se resolvió por unanimidad de 11 votos en sesión pública de 31 de marzo de 2014.

4. Esta inclusión también trastoca el sistema constitucional establecido en los artículos 21, 73, fracción XXIII y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal en materia de seguridad pública, dado que la ley impugnada otorga al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, facultades o cargas que, por su naturaleza no le corresponden, particularmente al establecer en su artículo 4o., numeral 2, que las Unidades de Control de Confianza previstas en la propia ley deberán estar acreditadas por dicho centro, lo que también entraña una invasión a la esfera de las competencias del Congreso de la Unión, único órgano legislativo ordinario facultado para alterar o modificar las funciones que correspondan al mencionado centro nacional, el cual fue creado y es regulado por la ley general que aquél emitió.
5. Adicionalmente esta inclusión y la regulación contenidas en la ley impugnada, vulneran las garantías constitucionales de autonomía e independencia del Poder Judicial actor, en detrimento del principio de división de poderes.
6. El Poder Legislativo si bien tiene competencia formal para expedir leyes, ello debe hacerlo conforme a los límites materiales y sustantivos que tanto la Constitución Federal como la Constitución Local establecen, siendo que en el caso, los límites materiales se contrariaron.
7. De igual forma, el contenido de la ley impugnada genera una afectación a las garantías de autonomía e independencia judiciales, en detrimento del principio de división de poderes, ya que conforme al artículo 116 constitucional y por lo que hace a los Poderes Judiciales Locales, tanto las Constituciones Locales como las leyes orgánicas de los Estados, entre otras cosas, deben establecer la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones; las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados; que los Magistrados podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las propias Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

III. Razones del voto concurrente

Si bien estuve de acuerdo con la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, no comparto la totalidad de las consideraciones que la sustentan.

En mi opinión la declaratoria de invalidez debió sustentarse únicamente en la transgresión al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, el cual establece las condiciones básicas de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales. Esta fracción indica en su primer párrafo que: "El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas."; y, en su segundo párrafo precisa que: "La independencia de los Magistrados y Jueces, en el ejercicio de sus funciones, deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados.".

El estudio de este caso debió partir del análisis del artículo 116 de la Constitución Federal y determinar si era correcto o no que a los servidores públicos del Poder Judicial Local se les incluyera, tanto para condiciones de ingreso como de permanencia, en la Ley de Control de Confianza Estatal.

El propio artículo 116 constitucional indica que las cuestiones de ingreso y promoción de los integrantes de los Poderes Judiciales Locales deben estar garantizadas en las

Constituciones y leyes orgánicas locales, e indica que una vez ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos de las Constituciones Locales, de las leyes orgánicas correspondientes y de las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Al respecto, me parece que el artículo 116 constitucional claramente establece una reserva constitucional y legal, para las regulaciones de las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos de los Poderes Judiciales de los Estados. Si bien, no hay una exclusión de la posibilidad de realizar los controles de confianza a este tipo de servidores, esto debe estar contemplado, en todo caso, en la normatividad señalada, e implementarse con la suficiente autonomía orgánica para evitar la intromisión, subordinación o dependencia del Poder Judicial.

El hecho de que se incluyera a los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en la Ley de Control de Confianza impugnada, violenta esta reserva constitucional y legal e invade la esfera competencial del poder actor, ya que compromete su independencia y autonomía.

Me parece que ésta era la razón central y suficiente para estimar fundados los argumentos de invalidez formulados, resultando innecesarios todos los argumentos que se hicieron en la sentencia en suplencia de la queja.

Finalmente, quiero dejar claro que en este caso, la razón que sustenta la invalidez es puramente formal, por lo que no me pronuncio sobre la conveniencia o no del establecimiento de este tipo de controles respecto de servidores de Poderes Judiciales Locales, incluyendo a sus titulares, pues además de que no es lo cuestionado en este asunto, en principio habría que superar esta reserva constitucional y legal y, una vez superada, entonces se podría evaluar si existe un problema de invasión material o de intromisión normativa u orgánica entre poderes.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 86/2012, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

En la resolución de esta controversia constitucional se declara la invalidez de los artículos 3o., fracción II, 7o., 8o. y transitorio cuarto de la Ley de Control de Confianza del

Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el día veintiuno de julio de dos mil once, así como las porciones normativas que se precisan en el resolutivo segundo de los artículos 1o., 11, 12, 17 y tercero transitorio del citado ordenamiento.

La invalidez de las normas se sustenta en las siguientes consideraciones:

- a) Las normas generales impugnadas trastocan el sistema establecido en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, dado que otorgan facultades o cargas que no le corresponden al Centro Nacional de Certificación y Acreditación, regulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y porque autoriza la emisión de certificados en esa materia a las Unidades de Control de Confianza pertenecientes a órganos ajenos a las instituciones de seguridad pública.
- b) Las normas impugnadas afectan la autonomía e independencia judiciales, en detrimento del principio de división de poderes, por lo que existe violación al artículo 116, fracción III, constitucional. Tal determinación se basó en diversos criterios sostenidos por este Alto Tribunal en relación con las garantías de los funcionarios judiciales, y se concluyó que resulta inconstitucional que los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Jalisco que hayan sido ratificados o reelectos, respectivamente, sean privados de su cargo por haber incurrido en algunas de las causas de separación previstas en la ley de control de confianza materia de este asunto, con la aclaración de que esta última no es un ordenamiento que regule las responsabilidades de los funcionarios judiciales, en términos de los artículos 109 y 113 de la Constitución.
- c) Se declaran fundados los argumentos del Poder Judicial del Estado de Jalisco, en los que se aduce que la ley impugnada lo somete a los lineamientos, criterios y aprobación de órganos que pertenecen a un poder distinto, de manera que atenta contra el principio de división de poderes contenido en el artículo 116, fracción III, constitucional.

Comparto la conclusión en cuanto a la invalidez de las normas y porciones normativas que se invalidan, pues considero que éstas vulneran el principio de división de poderes previsto en el artículo 116, fracción III, constitucional. Coincido en que es fundado el argumento de que tales preceptos someten al actor a un poder distinto.

Sin embargo, con todo respeto, estimo que esa razón es suficiente para sostener el sentido, y no comparto, ni me pronuncio, sobre las demás consideraciones en que se sustentó la referida invalidez, de las cuales me separo.

Específicamente, considero que en este asunto no resultaban necesarias las consideraciones sobre la interpretación de los artículos 21, 73, fracción XXIII y 123, apartado B, fracción XIII, constitucionales, ni de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Aunque pudiera coincidir con algunas de las afirmaciones del proyecto, no comparto cualquier aseveración o implicación de esta decisión, en el sentido de limitar la aplicación de los procesos de evaluación de confianza exclusivamente a los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales.

Así lo sostuve en el voto particular que emití, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 36/2011, aprobada por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de febrero de dos mil doce. Cabe destacar que en dicha ejecutoria no se limitó la aplicación de esas evaluaciones a los sujetos previstos en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, y en el voto particular, sostuve que es constitucional que las leyes establezcan el control de confianza en cargos de elección popular si es estrictamente voluntario someterse a pruebas de control, pero en ese caso no puede ni debe imponerse a los partidos políticos o los candidatos que las mismas se realicen, obligatoriamente, solamente en un lugar predeterminado por el legislador; si la sujeción a las pruebas de control de confianza son absolutamente voluntarias, también debe serlo la determinación del lugar en que se desea realizarlas.

En ese sentido, aunque voté a favor de la sentencia emitida en este asunto, no me pronuncio sobre la constitucionalidad o no de establecer en la ley evaluaciones de control de confianza a los funcionarios de los Poderes Judiciales Locales.

Por otro parte, también me separo de las consideraciones en que se sostiene que las normas invalidadas vulneran la independencia judicial de los Magistrados y Jueces, ratificados o reelectos, del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Con todo respeto, reitero que la cuestión constitucional planteada en esta controversia se relaciona principalmente con la violación al principio de división de poderes por el sometimiento del Poder Judicial, como institución, a procedimientos y controles del Poder Ejecutivo en la selección y designación de su personal, y esto es fundado y suficiente para sustentar la invalidez de las disposiciones impugnadas. De esta manera, el análisis relativo a la estabilidad e inamovilidad de Magistrados y Jueces resulta innecesario.

En este asunto, más que la independencia individual de cada juzgador, se está afectando el principio de división de poderes y las facultades del Poder Judicial Local, como institución en su conjunto.

Además, este pronunciamiento tiene el inconveniente de que sólo es válido para Jueces y Magistrados, sobre todo para los juzgadores ratificados. En cambio, su aplicación no protege a los secretarios, actuarios y demás personal que se consideren servidores públicos de la administración de justicia, así como de consejeros y miembros del Instituto de Justicia Alternativa, que sí están incluidos en la ley impugnada.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DELITOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, AL PREVER QUE SE IMPONDRÁN DE 100 HASTA 500 DÍAS MULTA A LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO QUE, EN EL DESARROLLO DE ACTOS PROPIOS DE SU MINISTERIO, O A QUIEN EN EL EJERCICIO DEL CULTO RELIGIOSO, PRESIONEN EL SENTIDO DEL VOTO O INDUZCAN EXPRESAMENTE AL ELECTORADO A VOTAR POR UN CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD RELIGIOSA. El citado precepto no contraviene el derecho humano a la libertad religiosa reconocido en el artículo 24 constitucional, ya que cumple con el objetivo de sancionar penalmente a quienes utilicen actos de culto religioso con fines políticos de proselitismo o de propaganda política, lo que regula a través de dos acciones específicas, la de presionar el sentido del voto y la de inducir expresamente al electorado a votar o a abstenerse de votar. En efecto, los términos "presionar" e "inducir" corresponden a las conductas con las cuales el legislador pretende impedir que los ministros de culto religioso en el desarrollo de los actos propios de su ministerio o a quien en el ejercicio del culto religioso, utilicen esas circunstancias para influir en la voluntad del electorado, en la inteligencia de que esta sanción penal obedece a lo determinado por el Poder Reformador de la Constitución, pues un Estado democrático de derecho descansa sobre la base de que la ciudadanía elige de entre sus miembros a aquellos que han de dirigir el destino del Estado y la sociedad, lo que se logra a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en términos del artículo 41, base I, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, en el cual se establece, además, que la elección de los representantes populares debe llevarse a cabo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, lo que implica que el ciudadano debe acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto eligiendo la opción política de su preferencia según sus convicciones e ideología política, sin coacción o cualquier otra influencia externa que atente contra esa libre voluntad.

P/J. 18/2015 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 50/2014. Partido de la Revolución Democrática. 8 de septiembre de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 50/2014, publi-

cada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 301; y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de enero de 2015.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 18/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DELITOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, EN TANTO PREVÉ LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE REGULA, RESPETA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado reconoce el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, pues ordena que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, de donde se entiende que corresponde al legislador emitir normas claras y exactas respecto de la conducta a sancionar, así como de su consecuencia jurídica. En ese sentido, el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014, en tanto prevé los elementos del tipo penal que regula, respeta aquel derecho fundamental, pues de su lectura se advierte que con claridad prevé los elementos del tipo penal que regula, a saber, el sujeto activo, que corresponde a los ministros de culto religioso o a cualquier persona en el ejercicio del culto religioso; las conductas a sancionar consistentes en presionar el sentido del voto o inducir expresamente al electorado a votar o a abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición; y como pena o sanción la de 100 hasta 500 días multa.

P/J. 20/2015 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 50/2014. Partido de la Revolución Democrática. 8 de septiembre de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta

votación. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 50/2014, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 301; y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de enero de 2015.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 20/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DELITOS ELECTORALES. LA SUPRESIÓN DE LA PORCIÓN NORMATIVA "ORIENTAR EL SENTIDO DEL VOTO" EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD RELIGIOSA.

La eliminación de la referida expresión en el mencionado precepto legal no contraviene el derecho humano a la libertad religiosa reconocido en el artículo 24 de la Ley Fundamental. Lo anterior es así ya que, por una parte, el hecho de que la conducta concerniente a "orientar el sentido del voto" ya no se encuentre tipificada en el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no conlleva a que se transgredan los principios y valores que se tutelan en la referida norma constitucional, pues el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, está ampliamente facultado para determinar las conductas que deben ser sancionadas penalmente, conforme al principio de *ultima ratio* que informa la potestad punitiva del Estado, en cuanto castiga con penas graves los ataques intolerables a los bienes jurídicos más importantes y, por otra, el legislador no se encuentra constreñido a tipificar penalmente toda conducta que resulte susceptible de transgredir la proscripción constitucional de utilizar los actos públicos de expresión religiosa, con fines políticos de proselitismo o de propaganda política; máxime que tales acciones u omisiones pueden ser sancionadas por medios menos lesivos o alternativos a la legislación penal.

P/J. 19/2015 (10a.)

Acción de inconstitucionalidad 50/2014. Partido de la Revolución Democrática. 8 de septiembre de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales,

Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 50/2014, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 301; y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de enero de 2015.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 19/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE HIDALGO. EL ARTÍCULO 30, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2015. PARTIDO HUMANISTA. 15 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al quince de junio de dos mil quince.

VISTOS; para resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015, promovida por el Partido Humanista; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción. Por escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Javier Eduardo López Macías, en su carácter de coordinador ejecutivo nacional del Partido Humanista, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
2. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Normas generales cuya invalidez se reclaman:

- El Decreto 314 que contiene el Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el veintidós de diciembre de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales violados.** El promovente estima violados los artículos 41, base II, 73, fracción XXIX-U, 116, base IV, inciso g), y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez adujo, en síntesis, lo siguiente:

I. Que el contenido de los incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m) y n), de la base o fracción I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que regula el financiamiento de los partidos políticos por actividades ordinarias, violenta lo establecido en los artículos 41, base II, y 116, base IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen el esquema de financiamiento público a los partidos políticos y la obligación de las Legislaturas de los Estados para garantizar la distribución equitativa de los mismos, respectivamente.

Que ello es así, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala un esquema de distribución con base en una fórmula que combina una distribución igualitaria del treinta por ciento del total del financiamiento, y el setenta restante con base en la proporción de la votación que cada partido haya obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, por otra parte, la obligación de las Legislaturas Locales para emitir leyes que garanticen la distribución equitativa del financiamiento público de los partidos políticos.

Lo anterior, en atención a que la propia Carta Magna dispone que el financiamiento público prevalezca por encima de cualquier otro tipo de financiamiento, y resultando, en consecuencia, que el mismo es la fuente primordial de ingresos de los partidos políticos, que le permiten la realización de sus actividades ordinarias, específicas o de campaña, por lo que, una limitación legislativa al respecto, limita, consecuentemente, sus actividades y el cumplimiento de sus fines constitucionales y sus obligaciones.

En el caso que nos ocupa, la LXXII Legislatura del Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, no atiende las disposiciones constitucionales y el principio de supremacía constitucional, al emitir una ley que en nada se ajusta a lo mandatado por la Carta Magna, pues en el texto del artículo controvertido se realiza un esquema de asignación o distribución del financiamiento público, que no es equitativo ni igualitario.

Aduce que, únicamente se establece un monto determinado en número de días de salario mínimo general vigente del Estado, con base en porcentajes de votación que obtengan los partidos políticos, sin garantizar por lo menos, que parte del presupuesto anual para el financiamiento público y sea distribuido en forma equitativa entre todos los partidos políticos con registro nacional o estatal vigentes, y la otra parte de manera proporcional a su votación. Es decir, con este esquema o disposición, los partidos políticos no pueden acceder al financiamiento público en su totalidad de manera proporcional y equitativa, sino que su prerrogativa constitucional se ve limitada al porcentaje de votación en relación con un monto determinado por número de salarios mínimos generales vigentes en el Estado.

Argumenta que la Ley General de Partidos Políticos establece, en su artículo 51, las disposiciones relativas de financiamiento público a que tienen acceso los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones constitucionales, en relación con su artículo tercero transitorio, que mandata a los Congresos Locales y a la Asamblea del Distrito Federal, a adecuar su marco jurídico-electoral a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce, resultando, en consecuencia, que respecto al esquema de financiamiento, el Congreso del Estado de Hidalgo no adecuó su legislación conforme a las bases constitucionales y legales aprobadas por el Congreso de la Unión; lo que considera contrario a la Constitución Federal y a la ley de la materia que de ella emana (Ley General de Partidos Políticos), la disposición normativa que prevé el acceso al financiamiento a los partidos políticos que no obtuvieron la votación mínima del tres por ciento para conservar su registro, específicamente el inciso "ñ" de la base I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, en atención a lo que dispone el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, respecto de la disposición expresa de la votación mínima del tres por ciento, en la última elección para que los partidos políticos tengan acceso a las prerrogativas en los procesos electorales locales, otorgando con ello un derecho o una prerrogativa a institutos políticos que no cumplieron con los requisitos mínimos.

Señala que el inciso p) de la base I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo contraviene lo dispuesto por el artículo 51, numeral 2, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual dispone que los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro con fecha posterior a la última elección o que no tengan representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión

o en el Congreso Local, tendrán derecho al dos por ciento del monto total presupuestado para el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.

Explica que en el artículo 51, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se precisa que los partidos políticos de nueva creación o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a lo siguiente: Se otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda; y participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Asimismo, indica que el artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos establece que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate. Que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con el porcentaje indicado, se establecerán en las legislaciones locales respectivas, que si bien en la especie, el procedimiento o esquema de asignación se ha venido aplicando en dicha entidad federativa desde antes de la promulgación del nuevo código, el Congreso Local estaba obligado a revisar y adecuar su marco jurídico-electoral, de conformidad con la Constitución General y las leyes generales que de ella emanan, de tal manera que insiste que esas disposiciones debieron actualizarse y modificarse como lo establece el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos. De igual forma señala, que del referido precepto no se desprende disposición que establezca la forma o fórmula para calcular el financiamiento público de los partidos políticos de conformidad con el artículo 41, base II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, aduce que lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso g), y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, debe interpretarse de manera armónica, sistemática y funcional con lo dispuesto en la legislación general señalada, a fin de establecer las bases a partir de las cuales, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar el financiamiento público que reciban los partidos políticos.

Por tanto, manifiesta que, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso g), y 73, fracción XXIX-U, de la

Constitución Federal, con el artículo 51, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Partidos Políticos, se colige que los partidos políticos que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, incluidos los partidos políticos nacionales con registro local, tienen derecho a acceder al financiamiento público local en los términos de la citada ley general, es decir, la parte proporcional que corresponda a la anualidad, respecto del dos por ciento del monto que por financiamiento total le corresponda, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como participar en el financiamiento público para actividades específicas en la parte que se distribuye igualitariamente.

Señala que respecto del penúltimo párrafo de la base I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, se advierte que para las actividades específicas, los partidos políticos sólo podrán disponer del dos por ciento del monto total anual que les corresponda, luego entonces, si se atiende a lo establecido por la Constitución Federal, por lo menos el monto actual de financiamiento por actividades específicas a que tiene acceso el partido político actor, sería duplicado.

Concluye, exponiendo que el legislador local inobservó lo dispuesto en los artículos 41, base II, 73, fracción XXIX-U, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el artículo 51, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer diversas fórmulas y porcentajes para el financiamiento público de los partidos políticos de nueva creación.

II. Por otro lado, solicita la invalidez de todos los incisos y párrafos que contiene la fracción II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, debido a que resulta contrario a la Norma Suprema que prevé que por actividades de campaña o para la obtención del voto se distribuirá un financiamiento equivalente al treinta por ciento del monto total del financiamiento para actividades ordinarias, en el caso de elección de diputados, y para el caso de elección de los Poderes Ejecutivo y Legislativo un cincuenta por ciento.

Que el inciso "b", de dicha porción normativa, dispone que el monto se determinará con base en la prerrogativa que por actividades ordinarias permanentes reciba cada partido político, mismo que no podrá exceder de 3 veces la cantidad mensual, que por este concepto reciba durante seis meses.

Que la citada disposición toma como base para su cálculo la distribución de prerrogativas que se controvierten en el concepto de invalidez primero, por estimarse contrario a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que al solicitarse la invalidez de dichas porciones, en consecuencia, lo procedente es solicitar la invalidez del referido precepto.

Agrega, que dicho esquema de distribución no resulta equitativo ni igualitario, pues impide acceder al total del financiamiento que se debe destinar para dicho objeto, es decir, el Congreso Local limita la participación o la prerrogativa de los partidos políticos, por concepto de actividades de proselitismo o de campaña, a tres veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses.

En el mismo sentido, indica que el inciso "e)" limita excesivamente la prerrogativa por actividad electoral a los partidos con registro vigente, pero que no cuenten con antecedentes de participación electoral, a un monto que no podrá exceder de seiscientos cincuenta salarios mínimos, por lo que los partidos se verían material y económicamente imposibilitados para desplegar actos de campaña.

Señala, que lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso g), y 73, fracción XXIX-U, constitucionales, deben interpretarse de manera armónica, sistemática y funcional con lo dispuesto en la legislación general señalada, a fin de establecer las bases a partir de las cuales, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar el financiamiento público que reciban los partidos políticos.

Sin que obste que en el artículo 116 de la Constitución Federal, no se establece alguna fórmula para calcular el financiamiento público que recibirán los partidos políticos a nivel local cuyo registro sea posterior a la última elección, pues únicamente señala que los partidos políticos deben recibir financiamiento de forma equitativa para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto, dichas bases son las contenidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Argumenta, que el artículo 51, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos establece las bases acordes con la Constitución Federal, a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento para partidos políticos, que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección.

En ese sentido, de una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, con el artículo 51, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Partidos Políticos, se colige que los partidos políticos que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, incluidos los partidos políticos nacionales con registro local, tienen derecho a acceder al financiamiento público local en los términos de la citada ley general, es decir, la parte proporcional que corresponda a la anualidad, respecto del dos por ciento del monto que por financiamiento total le corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como participar en

el financiamiento público para actividades específicas en la parte que se distribuye igualitariamente.

Finalmente, concluye que el legislador local inobservó lo dispuesto en los artículos 41, base II, 73, fracción XXIX-U, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con el artículo 51, párrafos 2 y 3, de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer diversas fórmulas y porcentajes para el financiamiento público de los partidos políticos de nueva creación, e invoca la jurisprudencia de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD."

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiuno de enero de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 5/2015, promovida por el coordinador ejecutivo nacional del Partido Humanista y, por razón de turno, se designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Asimismo, por acuerdo de veintidós de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la referida acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo, a su vez, al Congreso del Estado de Hidalgo, por conducto de quien legalmente lo representa, para que, al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma general impugnada; ordenó dar vista al procurador general de la República, a efecto de que formulara el pedimento respectivo; asimismo, requirió al presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo, para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad; al presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que remitiera copia certificada de los estatutos del Partido Humanista, así como la certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes de su comité ejecutivo nacional y, finalmente, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con la acción intentada.

QUINTO.—Informe del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Hidalgo, mediante oficio IEE/PRESIDENCIA/009/2015, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintinueve de enero de dos mil quince, hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que el próximo proceso electoral a desarrollarse en la entidad, iniciará

el quince de diciembre de dos mil quince, para renovar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a los Ayuntamientos.

SEXTO.—Informe del Congreso del Estado de Hidalgo. María del Carmen Rocío Tello Zamorano, presidenta de la directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, presentó su respectivo informe en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que sostiene que son infundados los conceptos de invalidez que hace valer el partido accionante, en atención a los siguientes argumentos:

- En relación con primer concepto de invalidez, donde sostiene el promovente que el artículo 30, fracción I, incisos a) al ñ), y p), y su penúltimo párrafo, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, es inconstitucional, por contravenir lo dispuesto en los artículos 41, fracción II, inciso a), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal; el referido ente señala que el esquema de financiamiento previsto en el Código Electoral del Estado de Hidalgo, salvaguarda el principio de equidad en el financiamiento público de los partidos políticos, ya que fue legislado atendiendo a la autonomía otorgada al Congreso del Estado por el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos, el cual faculta a las Legislaturas Locales para determinar las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos en sus legislaciones respectivas.

- En atención al segundo concepto de invalidez, donde el Partido Humanista combate la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por considerar que se transgreden las fórmulas que por financiamiento para gastos de campaña establece la Constitución Federal; la emisora reitera lo aducido en el párrafo anterior, agregando que las entidades federativas cuentan con libertad de normar el esquema de financiamiento local de los partidos políticos, con la limitante de respetar el principio de equidad y justa distribución, sin ser exigibles que se prevea a la letra, conforme a las bases que a nivel de financiamiento federal establece la Constitución Federal.

SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. El gobernador del Estado de Hidalgo presentó su informe en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de enero de dos mil quince, en el que señala que, en su carácter de gobernador, realizó la promulgación y publicación del Decreto 314, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el veintidós de diciembre de dos mil catorce, que contiene el Código Electoral del Estado de Hidalgo, y que le fue remitido por el Congreso del Estado de Hidalgo, sin hacer observación alguna en el sentido de que, con la entrada en vigor de ese código, se da cabal cumplimiento al artículo tercero

transitorio de la Ley General de Partidos Políticos, más aún con la promulgación de ese código quedaron colmados todos los temas y aspectos pendientes de armonizarse con las leyes generales en materia electoral.

Manifiesta que en el capítulo I, "Del Financiamiento Público", del título quinto del libro primero del Código Electoral del Estado de Hidalgo, se establecen las reglas para que los partidos políticos puedan acceder al financiamiento público local; de ahí que, al analizar el artículo 30 del referido código, establece el financiamiento público al que pueden acceder los partidos políticos, el cual deberá ser equitativo, para sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, tal como lo mandata el inciso g), fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal.

Aduce que, aun cuando el artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos obligó al Congreso del Estado de Hidalgo, a adecuar su legislación electoral en materia de partidos políticos, el artículo 52, párrafo segundo, de dicha disposición general faculta a las Legislaturas Locales determinar las reglas para otorgar el financiamiento local de los partidos. En ese sentido, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa de sus leyes, ya que, si bien es verdad que la ley ha de producirse de una manera acorde a la Constitución, lo cierto es que, dentro de ese contexto, el legislador actúa con plena libertad de configuración, lo que no puede ser equiparado a una mera discrecionalidad administrativa, sino a una auténtica libertad política de realización de contenidos normativos, es por ello que, por cuanto hace a la fórmula específica para la determinación del financiamiento de los partidos políticos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos, que el actor pretende sea replicado en el artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el Estado establece las reglas por las cuales los partidos políticos pueden acceder al financiamiento público, garantizando con ello que lo reciban de manera equitativa para sus actividades ordinarias, permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Citó en apoyo la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVO.—Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al formular su opinión, la citada Sala señaló, en síntesis, lo siguiente:

Que le asiste la razón al partido recurrente, ya que el artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral para el Estado de Hidalgo, el cual regula el financiamiento público que deben recibir los partidos para el desarrollo de

sus actividades ordinarias, electorales y específicas, no se ajusta a las reglas de distribución y cálculo del mismo, previstas en los artículos 41, fracción II, incisos a), b) y c), 16, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, en relación con lo establecido en los artículos del 50 al 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

Que el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales de la materia, las Constituciones y leyes de los Estados garantizaran que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Por su parte, el artículo 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos del financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de las actividades que realizan, así como las atinentes a su distribución.

En ese sentido, de conformidad con el decreto de reforma constitucional en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, en el transitorio segundo de dicho decreto, se dispuso que el Congreso de la Unión debería expedir, entre otras, las normas que establecieran la ley general que regulara los partidos políticos nacionales y locales, la ley general que regulara los procedimientos electorales, y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

El veintitrés de mayo de dos mil catorce, fueron emitidos los decretos en los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, las cuales prevén un nuevo marco de carácter general, en el que se establecen las bases y parámetros del sistema electoral mexicano tanto a nivel federal como local.

Se debe tomar en cuenta, que el artículo 51, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos, acorde con las bases establecidas en el artículo 41, fracción II, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la forma y términos respecto a cómo se deben calcular los montos de financiamiento tanto para partidos políticos nacionales como locales, así como para su distribución.

Dicha disposición establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la ley general

referida, de dichas normas, es posible advertir que en ellas se establecen los mecanismos para calcular el financiamiento público que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir, para el desarrollo de sus actividades ordinarias, electorales y específicas, así como reglas mínimas para su distribución, las cuales deben regir en las legislaciones locales, conforme a una interpretación armónica, sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que, tanto las bases para el cálculo del financiamiento, como las reglas para su distribución que se prevean en la legislación local, deberán ser las contempladas en la Ley General de Partidos Políticos, en este sentido, si la Constitución Federal y las leyes generales establecen las bases a partir de las cuales las Constituciones y leyes locales regularán la materia electoral, los Constituyentes Permanentes Locales o Legislaturas Estatales deben respetarlas.

En el caso concreto, en el numeral 30, fracciones I y II, del Código Electoral, se regula el esquema de distribución del financiamiento público para actividades ordinarias, de campaña y actividades específicas, por tanto, la Sala Superior considera que, en términos de lo previsto en el artículo 41, base II, inciso a), así como 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el financiamiento público local que se otorga a los partidos políticos, se rige por el principio constitucional de equidad, quedando las Legislaturas de las entidades federativas, vinculadas a observar en la emisión de la normativa correspondiente, las bases y reglas previstas en la propia Constitución y en las leyes generales que, en lo que al caso atañe, es la Ley General de Partidos Políticos, de manera que, por disposición del Poder Revisor de la Constitución, las entidades federativas tienen la obligación de atender a los parámetros fijados en ese ordenamiento general.

Al respecto, en el artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, se establece una fórmula equitativa para el cálculo del financiamiento público tanto de partidos locales, como de partidos políticos nacionales, a partir de la cual, la autoridad electoral que corresponda, cuantificará el total de recursos públicos que se deben asignar anualmente a los partidos políticos, y establecerá los montos de financiamiento que equitativamente corresponda a cada una de las instituciones de interés público, según se trate del ámbito federal o local.

Por tanto, respecto del ámbito local, de una interpretación sistemática, funcional y, por tanto, armónica de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, con el numeral 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, la Sala Superior considera que las Legislaturas Locales se encuentran constreñidas a establecer que la base para la cuantificación del financiamiento público que debe distribuirse entre los par-

tidos políticos nacionales y locales, en las respectivas entidades federativas, es la que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón local, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la región, en la cual se encuentre la entidad federativa correspondiente.

Las Legislaturas de las entidades federativas se encuentran vinculadas a establecer normas de distribución de ese financiamiento ordinario, que sean congruentes con lo previsto en el artículo 41, base II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En función de dicha interpretación, esta Sala Superior considera que lo previsto en el artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, es contrario a las bases constitucionales y legales establecidas por el legislador para el otorgamiento de los montos de dicho financiamiento, pues de la interpretación de tales preceptos se desprende que para el otorgamiento del financiamiento ordinario permanente de los partidos políticos, es la que deriva de la aplicación de la fórmula prevista en el numeral 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

Que lo anterior es así, ya que en las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, se contempla un catálogo en el que se precisan diversos porcentajes para calcular el monto del financiamiento que se debe entregar a los partidos políticos, mientras que la legislación general contempla expresamente el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en la región de que se trate.

De ahí que esta Sala Superior considera que el legislador del Estado de Hidalgo incumplió con observar lo dispuesto en el artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, al no establecer una fórmula para cuantificar el financiamiento público anual a los partidos políticos, ni tampoco prever el procedimiento para la distribución de esos recursos entre las entidades de interés público local y las de registro federal con acreditación en esa entidad federativa, pues no parte de la base mínima establecida por la legislación general en materia electoral para su cuantificación, ni tampoco atiende al procedimiento de repartición equitativa previsto en el artículo 41, base II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en el artículo 51, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, se dispone, en lo que al caso interesa, que a los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación alguna en el Congreso Local, se les deberá entregar el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.

Cabe señalar que en el párrafo 1 del artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, se dispone que para que a un partido político nacional se le asigne financiamiento público local, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida, emitida en el proceso electoral local, anterior en la entidad federativa de que se trate.

En este sentido, si el legislador del Estado de Hidalgo estableció un procedimiento para la cuantificación del financiamiento público ordinario, que debe entregarse a los partidos políticos que actualicen los supuestos que se han mencionado, el cual no guarda congruencia con las directrices señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, resulta evidente que se trata de normas jurídicas que son contrarias al mandato constitucional, de observar lo previsto en las leyes generales en materia electoral.

En relación con las reglas establecidas por el legislador del Estado de Hidalgo, para la cuantificación del financiamiento público para actividades específicas y las tendentes a la obtención del voto, que debe entregarse a cada partido político, previstas en la fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, (sic) del Código Electoral del Estado de Hidalgo; la Sala Superior señaló que también resultan contrarias a las bases constitucionales, toda vez que el parámetro previsto para cuantificar esos recursos es el financiamiento público anual ordinario que corresponde a cada entidad de interés público.

Por ello, si las normas en que se establecen las bases para cuantificar el monto de financiamiento anual ordinario, para cada uno de los partidos políticos en el Estado de Hidalgo, son contrarias a las reglas y principios constitucionales, también lo son aquellas que utilizan como parámetro para asignar los recursos relativos a actividades específicas y de campaña.

En atención a los argumentos expuestos, concluyó que lo previsto en el artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, es inconstitucional, por ser contrario a las bases constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

NOVENO.—Ausencia de pedimento. El procurador general de la República no formuló pedimento respecto de la presente acción de inconstitucionalidad.

DÉCIMO.—Cierre de instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos y transcurrido dicho plazo; mediante acuerdo de diez de febrero de dos mil quince, el Ministro instructor determinó cerrar la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte del partido político promovente la posible contradicción entre diversos artículos contenidos en el Decreto 314, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el veintidós de diciembre de dos mil catorce, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

SEGUNDO.—**Precisión de la Litis.** Del análisis del escrito de la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que el partido político accionante señala, como acto impugnado, el Decreto 314, que contiene el Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el veintidós de diciembre de dos mil catorce. No obstante ello, de dicho decreto únicamente vierte argumentos en contra del artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, de ahí que, en el presente asunto, se tenga como impugnado sólo el citado precepto.

TERCERO.—**Oportunidad.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹ establece que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

Del análisis del Decreto 314, por el que se expide el Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cómputo de la oportunidad de la acción debe

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

realizarse atendiendo a la fecha de publicación, esto es, el lunes veintidós de diciembre de dos mil catorce,² por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción, por lo que hace a dicho código estatal, transcurrió del martes veintitrés de diciembre de dos mil catorce al miércoles veintiuno de enero de dos mil quince.

En tales condiciones, dado que de autos se advierte que la acción se presentó el veintiuno de enero de dos mil quince³ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que se promovió oportunamente.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

CUARTO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Al respecto, suscribe el escrito de acción de inconstitucionalidad, Javier Eduardo López Macías, en su carácter de coordinador ejecutivo nacional del Partido Humanista, lo que acredita con la certificación del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que manifiesta que el accionante se encuentra registrado como **coordinador ejecutivo nacional del Partido Humanista**, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto.⁴

De acuerdo con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual, deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva, por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso), y que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y,

² Como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas 89 a 156 del expediente principal.

³ Sello asentado al reverso de la foja 16 del expediente principal.

⁴ Foja 19 del expediente principal.

c) Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

En el caso se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) De la certificación que obra en autos,⁵ expedida por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 51, párrafo 1, inciso V), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el Partido Humanista, es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral.

b) Asimismo, de diversa constancia expedida por el mismo funcionario precisado en el párrafo anterior, se advierte que Javier Eduardo López Macías, quien suscribe el libelo de la acción a nombre y en representación del citado partido, se encuentra registrado como coordinador ejecutivo nacional del Partido Humanista.⁶

Ahora bien, del artículo 47, fracción II, del Estatuto del Partido Humanista, se desprende que el coordinador ejecutivo nacional cuenta con facultades para representar legalmente al partido, ante toda clase de autoridades.⁷

c) La norma impugnada es de naturaleza electoral, en tanto que trata sobre el financiamiento público al que tienen derechos los partidos políticos, así como su asignación.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Humanista se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el coordinador ejecutivo nacional del partido en comento, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

⁵ Foja 17 del expediente principal.

⁶ Foja 81 del expediente principal.

⁷ "Artículo 47. Son facultades y responsabilidades del coordinador ejecutivo de la junta de gobierno nacional:

"...

"II. Representar legalmente el partido, ante toda clase de autoridades, con poder general para actos de administración, pleitos y cobranzas, apertura de cuentas bancarias, pudiendo delegarlos por acuerdo de la junta de gobierno nacional."

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** En sus conceptos de invalidez, el partido promovente aduce que el artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que regulan el esquema de asignación del financiamiento público, son contrarias a lo dispuesto por los artículos 41, base II, y 116, base IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos; precisando, al respecto, que mientras la Constitución Federal prevé un esquema de distribución de financiamiento público ordinario con base en una fórmula que combina una distribución igualitaria del 30% del financiamiento, y el 70% restante con base en la proporción de la votación que cada partido haya obtenido en la elección de diputados inmediata anterior, aduciendo al respecto, que el Código Electoral del Estado de Hidalgo, en las fracciones cuestionadas, realiza un esquema de asignación, que no es equitativo ni igualitario; toda vez que, para la distribución del financiamiento público, señala que será asignado en atención a los porcentajes de la votación obtenida, sin garantizar que, por lo menos, parte del presupuesto anual para que el financiamiento sea distribuido en forma equitativa en todos los partidos políticos con registro nacional y estatal vigentes, y la otra parte de manera proporcional a su votación.

En relación con el inciso ñ) de la fracción I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que prevé que los partidos políticos con registro nacional que obtengan a nivel estatal del 1% hasta el 2% de la votación en la última elección ordinaria de diputados y que hubiesen participado con fórmulas de candidatos, en cuando menos doce distritos electorales, se les otorgarán un porcentaje en salarios mínimos generales vigentes en el Estado; señala que es contraria a la Constitución Federal y a la Ley General de Partidos Políticos; pues prevé el acceso al financiamiento público local de los partidos políticos nacionales, no obstante que no alcancen el porcentaje mínimo requerido del 3% para conservar su registro, otorgando con ello un derecho a una prerrogativa a institutos políticos que no cumplieron con los requisitos mínimos que establece la Constitución y la Ley General de Partidos Políticos.

Respecto del inciso p) de la fracción y precepto indicados, aduce que contraviene lo dispuesto por el artículo 51, apartado 2, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, pues el inciso señala que los partidos políticos que no tengan antecedente electoral en la elección de diputados, se les otorgará un determinado monto fijado en salarios mínimos, siendo que el último de los preceptos establece que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado el registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o Congreso Local, tendrán derecho a que se les otorgue el 2% del financiamiento público total que les corresponde a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como participar en el financiamiento público para actividades específicas en la parte que se distribuye igualitariamente.

En relación con el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, tocante al financiamiento público por actividades específicas, indicó que por dicho precepto los partidos políticos recibirán un monto total anual equivalente al 2% del monto total anual, del que corresponda en el mismo año para las actividades generales, siendo que la Constitución mandata que ese 2% del total del financiamiento se distribuya en forma equitativa conforme a la regla 30%-70%.

Con relación a la fracción II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual regula el financiamiento para gastos de campaña, el recurrente estima que se aparta de lo establecido en la Constitución Federal y en la Ley General de Partidos Políticos, ya que en su inciso b), de la referida fracción, determina que el monto a distribuir se determinará con base en la prerrogativa que por actividades ordinarias permanentes reciba cada partido político, mismo que no podrá exceder de tres veces la cantidad mensual que por ese concepto reciba durante seis meses.

Aduce que el inciso e), de la referida fracción y precepto, limita a acceder a dicha prerrogativa y desplegar actos de campaña a los partidos políticos que no cuenten con antecedentes de participación electoral, pues prevé que tendrán derecho a acceder a un monto que no podrá exceder de seiscientos cincuenta salarios mínimos.

Son fundados los argumentos anteriormente referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

El artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal,⁸ que regula lo relativo al régimen electoral aplicable a las elecciones federales; en lo que interesa, establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de sus actividades que realizan, así como su distribución.

⁸ **"Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación."

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g),⁹ de la Constitución Federal –que establece el régimen relativo a las elecciones locales– **dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia**, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Asimismo, es necesario indicar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,¹⁰ que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en dicha Constitución. La cual, en lo que interesa, establece:

"Título primero

"Disposiciones generales

"Capítulo I

"Disposiciones preliminares

"Artículo 1.

⁹ **"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:**

"...

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes."

¹⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

"1. La presente ley es de orden público y **de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:**

" ...

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, **sus prerrogativas** y la transparencia en el uso de recursos."

"Artículo 4.

"1. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

" ...

"j) Partidos políticos: Los partidos políticos nacionales y locales."

"Título segundo

"De los partidos políticos

"Capítulo III

"De los derechos y obligaciones de los partidos políticos

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

" ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables.

"En las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

"...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades."

"Título quinto

"Del financiamiento de los partidos políticos

"Capítulo I

"Del financiamiento público

"Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

"Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

"a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento

del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o **el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;**

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o **los Congresos de las entidades federativas**, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente **al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y**

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la comisión de fiscalización diez días

antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del consejo general del instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El consejo general, a través de la unidad técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político **el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y**

"b) **Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.**

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anual-

dad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

"Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

De lo que se desprende, en principio, que ley general es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias como prerrogativas de los partidos políticos, entre las que se encuentran el financiamiento público, pues los artículos 23 y 26 transcritos, precisan que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, esa ley y demás leyes federales o locales aplicables.

Así, en tratándose de financiamiento público, el artículo 50 de la citada ley general establece que los partidos políticos (nacionales y locales) tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público, que se distribuirá de manera equitativa, **conforme a lo establecido en el artículo 41, base II, de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.**

Por otra parte, el artículo 51 de la aludida ley general prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del punto 1, que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el consejo general, en el caso de los partidos políticos nacionales, o **el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por**

ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, **o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.**

Así, se determina que el resultado de la operación señalada constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes **y se distribuirá en la forma que establece el inciso a) de la base II del artículo 41 de la Constitución**, esto es, **el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.**

Igualmente, para gastos de campaña, el aludido artículo 51, en el inciso b), del punto 1, establece que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local, y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, **se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;** y cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, **se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento** del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por otra parte, en el punto 2, se estatuye que los partidos políticos (nuevamente nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o **en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales**, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, **el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos**, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro, y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Tendrán derecho, asimismo, en el año de la elección de que se trate, al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente, y que participarán del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Por último, el artículo 52 de la aludida ley estipula que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, **deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

No obstante lo anterior, en el precepto impugnado, artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el Congreso de la referida entidad estableció el esquema de distribución del financiamiento público que reciben los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y gastos de campaña, de la siguiente forma:

- El financiamiento para actividades ordinarias permanentes, **se asigna a partir de porcentajes específicos de votación alcanzados en la última elección ordinaria de diputados locales, en correspondencia con montos de salarios mínimos generales vigentes en el Estado de Hidalgo.**

- Asimismo, señala que los partidos políticos sin antecedente electoral en la elección de diputados, se les asignará un monto determinado de salarios mínimos vigentes en el Estado de Hidalgo, menor al que sí tiene antecedente electoral.

- El financiamiento para actividades específicas, se aplica a partir de un monto total anual equivalente al 2% del que corresponda en el mismo año para las actividades generales, cuyo monto total será distribuido y regulado con base en los lineamientos que establezca el Instituto Estatal Electoral.

- Y el financiamiento para gastos de campaña, cuyo monto se determina con base en la prerrogativa que por actividades ordinarias permanentes reciba cada partido político, mismo que no podrá exceder de tres veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses.

Lo anterior se expresó en el sentido literal siguiente:

"Artículo 30. El financiamiento público que reciben los partidos políticos del Instituto Estatal Electoral, se divide en:

"I. Financiamiento por actividades ordinarias permanentes:

"a. Los partidos que hubieren obtenido más del 2% hasta el 3.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, per-

cibirán una cantidad igual a la suma de tres mil salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"b. Los partidos que hubieren obtenido más del 3.5% hasta el 5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de tres mil trescientos salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"c. Los partidos que hubieren obtenido más del 5% hasta el 7.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de tres mil ochocientos cuarenta y un salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"d. Los partidos que hubieren obtenido más del 7.5% hasta el 10% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de cuatro mil trescientos ochenta y dos salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"e. Los partidos que hubieren obtenido más del 10% hasta el 12.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de cuatro mil novecientos veintitrés salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"f. Los partidos que hubieren obtenido más del 12.5% hasta el 15% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de cinco mil cuatrocientos sesenta y cuatro salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"g. Los partidos que hubieren obtenido más del 15% hasta el 17.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de seis mil cinco salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"h. Los partidos que hubieren obtenido más del 17.5% hasta el 20% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de seis mil quinientos cuarenta y seis salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"i. Los partidos que hubieren obtenido más del 20% hasta el 22.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de siete mil ochenta y siete salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"j. Los partidos que hubieren obtenido más del 22.5% hasta el 25% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de siete mil seiscientos veintiocho salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"k. Los partidos que hubieren obtenido más del 25% hasta el 27.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de ocho mil ciento sesenta y nueve salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"l. Los partidos que hubieren obtenido más del 27.5% hasta el 30% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de ocho mil setecientos diez salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"m. Los partidos que hubieren obtenido más del 30% hasta el 35% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de nueve mil doscientos cincuenta salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"n. Los partidos que hubieren obtenido más del 35% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de nueve mil setecientos cincuenta salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"ñ. Los partidos políticos con registro nacional que obtengan a nivel estatal del 1% hasta el 2% de la votación en la última elección ordinaria de diputados y que hubiesen participado con fórmulas de candidatos, en cuando menos doce distritos electorales, se les otorgarán mil ciento cincuenta salarios mínimos generales vigentes en el Estado;

"o. Los partidos políticos que obtengan menos del 1% de la votación en la última elección ordinaria de diputados, no tendrán derecho a recibir este financiamiento;

"p. Los partidos políticos que no tengan antecedente electoral en la elección de diputados, se les otorgarán seiscientos cincuenta salarios mínimos vigentes en el Estado; y

"q. El financiamiento será entregado en exhibiciones mensuales a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos, debidamente acreditados ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, de acuerdo a sus normas estatutarias.

"Aunado a lo anterior, los partidos políticos recibirán por concepto de actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales, financiamiento público por un monto total anual equivalente al dos por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades generales a que se refiere esta fracción, el monto total será distribuido y regulado con base en los lineamientos que emita el Instituto Estatal Electoral.

" Se destinará anualmente por lo menos el cinco por ciento del financiamiento público a la capacitación, promoción y desarrollo político de las mujeres.

"II. Financiamiento para gastos de campaña:

"a. En años de elecciones locales y con base en el presupuesto autorizado para tal fin, se darán apoyos adicionales a los partidos políticos;

"b. El monto se determinará con base en la prerrogativa que por actividades ordinarias permanentes reciba cada partido político, mismo que no podrá exceder de 3 veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses;

"c. Dicha prerrogativa se otorgará mensualmente a partir de la instalación formal del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y hasta el término de los cómputos respectivos;

"d. Para hacer uso de esta prerrogativa, los partidos políticos deberán exhibir antes de la instalación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la constancia certificada por la autoridad competente de la vigencia de su registro; y

"e. En el supuesto de que algún partido político con registro vigente no cuente con antecedentes de participación, tendrá acceso a la prerrogativa por actividad electoral en un monto que no podrá exceder de seiscientos cincuenta salarios mínimos vigentes en el Estado.

"III. Bonificación por actividad electoral:

"Los partidos políticos tendrán derecho a recibir una bonificación por actividad electoral, en base al número de representantes de partido debidamente acreditados ante las casillas electorales de acuerdo al siguiente procedimiento:

"a. La representación para efectos de esta bonificación será de un representante por partido político en cada casilla electoral;

"b. La Coordinación de Prerrogativas de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral verificará la participación de los partidos políticos a través del acta de la jornada electoral, la cual deberá estar firmada, cuando menos, por un representante debidamente acreditado ante la casilla electoral correspondiente;

"c. El monto por casilla será de diez veces el salario mínimo general vigente en el Estado; y

"d. Esta bonificación se entregará en dos partes:

"La primera entrega, se realizará una vez efectuado el registro de los representantes generales ante las mesas directivas de casilla, a más tardar diez días antes de la fecha de la elección de la que se trate, la cual será equivalente al cincuenta por ciento de la cantidad total de representantes registrados.

"La segunda entrega, se realizará quince días después de haberse efectuado el cómputo de la elección correspondiente, conforme al registro total de representantes dado en tiempo y verificada su asistencia en el acta de la jornada electoral.

"En caso de haber diferencia entre el registro de representantes y la verificación de su asistencia, la cantidad que resulte será descontada de las prerrogativas por actividad general."

Como se advierte, aun cuando el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Norma Fundamental y en **las leyes generales** respectivas, y la Ley General de Partidos Políticos establece bases precisas respecto de cómo debe calcularse el monto del financiamiento público para actividades de los partidos políticos nacionales y locales, la legislación electoral estatal en las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, no establece una fórmula para cuantificar el financiamiento público anual de los partidos políticos, ni prevé el procedimiento para la distribución de dichos recursos, pues únicamente desarrolló un catálogo en el que se precisan diversos porcentajes para calcular el monto del financiamiento que se debe otorgar tanto a partidos nacionales como locales, que van desde haber obtenido el 1% y hasta un 35% o más, de la votación en la última elección ordinaria, otorgando en el caso que se ubique,

para su financiamiento, un determinado número de salarios mínimos generales vigentes en el Estado, el cual es muy variado, como se visualiza en la siguiente tabla:

PORCENTAJE DE VOTACIÓN	SALARIOS MÍNIMOS VIGENTES PARA EL ESTADO DE HIDALGO (\$66.45)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO
1-2%	1150	\$76,417.50
2-3.5%	3000	\$199,350.00
3.5-5%	3300	\$219,285.00
5-7.5%	3841	\$255,234.45
7.5-10%	4382	\$291,183.90
10-12.5%	4923	\$327,133.35
12.5-15%	5464	\$363,082.80
15-17.5%	6005	\$399,032.25
17.5-20%	6546	\$434,981.70
20-22.5%	7087	\$470,931.15
22.5-25%	7628	\$506,880.60
25-27.5%	8169	\$542,830.05
27.5-30%	8710	\$578,779.50
30-35%	9250	\$614,662.50
Mayor al 35%	9750	\$647,887.50
Nuevo registro (sin antecedente electoral)	650	\$43,192.50

Esto es, la norma impugnada no observa las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, en específico, para determinar el monto anual de financiamiento público, el cual debe ser el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo de la región que corresponda, lo cual debe servir de base para hacer el cálculo respectivo. Tampoco observa la estipulación relativa a que de

dicho financiamiento público anual, para actividades ordinarias permanentes, se distribuya el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Asimismo, no se atiende a la base relativa a que en el año de la elección en que se renueven el Poder Local y el Congreso de alguna entidad federativa, a cada partido político se otorgue un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y cuando se renueve solamente el Congreso, se le otorgue para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

De igual manera, como lo señala el partido accionante, se incumple con la estipulación relativa a que los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación alguna en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, **el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos** para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; asimismo, al financiamiento para gastos de campaña que pertenezca en la parte proporcional que corresponda y que participarán del financiamiento público para actividades específicas, sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria. Pues, como se ha venido destacando, el precepto impugnado parte de una base diferente a la de la ley general y, en este rubro, sólo estipula que *el monto se determinará con base en la prerrogativa que por actividades ordinarias permanentes reciba cada partido político, mismo que no podrá exceder de tres veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses.*

De ahí que, si el Congreso del Estado de Hidalgo, al instaurar el esquema de distribución del financiamiento público que recibirán los partidos políticos en las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, tanto para actividades ordinarias permanentes, el cual se asigna a partir de porcentajes específicos de votación alcanzados en la última elección ordinaria de diputados locales, en correspondencia con montos de salarios mínimos generales vigentes en el Estado de Hidalgo y para partidos políticos sin antecedente electoral en la elección de diputados, se les asignará un monto determinado de salarios mínimos vigentes en el Estado de Hidalgo, menor al que sí tiene antecedente electoral; así como para actividades específicas,

el cual se aplica a partir de un monto total anual equivalente al 2% del que corresponda en el mismo año para las actividades generales, cuyo monto total será distribuido y regulado con base en los lineamientos que establezca el Instituto Estatal Electoral; y para gastos de campaña, cuyo monto se determina con base en la prerrogativa que por actividades ordinarias permanentes reciba cada partido político, mismo que no podrá exceder de tres veces la cantidad mensual que por este concepto reciba durante seis meses. No estableció una fórmula para cuantificar el financiamiento público anual de los partidos políticos, ni se ajusta a las bases para la distribución de dichos recursos, por lo que debe decirse que dicho precepto impugnado, no guarda congruencia con las directrices señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, en consecuencia, es contrario a la Constitución Federal.

Máxime, que los incisos a) y o) de la fracción I del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo establecen que *los partidos que hubieren obtenido más del 2% hasta el 3.5% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, percibirán una cantidad igual a la suma de tres mil salarios mínimos generales vigentes en el Estado, y que los partidos políticos que obtengan menos del 1% de la votación en la última elección ordinaria de diputados, no tendrán derecho a recibir este financiamiento*; de lo que se desprende, que se prevé el otorgamiento de financiamiento público a partidos que hayan obtenido desde el 2.1% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, lo que es contradictorio con lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, que a la letra dice:

"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:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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:

"...

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

Asimismo, es contrario a lo que señala el transcrito artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, que establece que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales **deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate** y que **las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas.**

Así, si la Norma Fundamental precisa que el partido político local que no obtenga, al menos, **el tres por ciento** del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, **le será cancelado el registro**, y la ley general establece que sólo los partidos políticos nacionales que hayan obtenido **el tres por ciento** de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa, tendrán derecho a recursos públicos locales; es evidente que, al haber establecido el legislador local que el partido político (nacional o local) que haya obtenido el 2.1% de la votación en la última elección ordinaria de diputados locales, rompe con dicho esquema, pues se prevé, en el primer caso, **otorgar financiamiento público a partidos que debieron haber pedido su registro local**, lo que de ninguna manera puede aceptarse y, en el segundo, se incumple una estipulación precisa de la ley general, la que es acorde con las recientes estipulaciones de la Constitución Federal.

Consecuentemente, las fracciones I y II del artículo 30 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, resultan violatorias de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece que las leyes de los Estados en materia electoral deberán ser acordes con las bases establecidas en la propia Norma Fundamental y en **las leyes generales** respectivas; en tanto no observa las bases establecidas en los artículos 51 y 52 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado mediante Decreto Número 134, en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de diciembre de dos mil catorce.

En consecuencia, ha lugar a declarar la inconstitucionalidad del artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

SÉPTIMO.—Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹¹

Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado mediante Decreto Número 314, dado a conocer a través del Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil catorce, determinación que surtirá efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos del presente fallo.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 5/2015.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 30, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado mediante Decreto Número 314, en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil catorce, determinación que surtirá efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Hidalgo.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

¹¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

Notifíquese. Por oficio, a las autoridades.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por diferentes consideraciones, Franco González Salas por diferentes consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. por diferentes consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas por diferentes consideraciones, Pérez Dayán con la invalidez de la fracción II en vía de consecuencia, y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de quince de junio de dos mil quince, previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de julio de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE UN AYUNTAMIENTO O DE SUS MIEMBROS. REQUISITOS PARA DECRETLARLA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2014. MUNICIPIO DE COSOLAPA, TUXTEPEC, ESTADO DE OAXACA. 8 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día ocho de junio de dos mil quince por el que se emite la siguiente:

Sentencia.

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 31/2014 promovida por el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca, por conducto de Alejandrina Carmina Álvarez García y Bertoldo Pulido Aponte, quienes se ostentaron como presidenta en funciones y síndico municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez del acto emitido por la autoridad que se indica:¹

Autoridades demandadas:	Actos impugnados:
Poder Legislativo del Estado de Oaxaca (la emisión del decreto impugnado)	Decreto Número 536 por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca como medida cautelar y faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de marzo de dos mil catorce.
Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (promulgación y publicación)	Artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

¹ Por oficio recibido el 27 de marzo de 2014 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Antecedentes.

1. De las constancias de autos, se advierten como antecedentes del caso, los siguientes:

2. Un grupo de seis ciudadanos del Municipio actor presentó el dieciséis de enero de dos mil catorce, una solicitud para suspender y desaparecer al Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca ante el Poder Legislativo del Estado, formándose el expediente número CPG/37/2014 en la Comisión Permanente de Gobernación del Congreso del Estado.²

3. Las causas de la solicitud consistieron, esencialmente, en diversos hechos de violencia y actos irregulares tales como que las autoridades municipales no se habían presentado a laborar en el palacio municipal, que no se estaban brindando los servicios elementales para el buen funcionamiento del Ayuntamiento y la existencia de ingobernabilidad en el Municipio.

4. El veinte de enero siguiente, en las oficinas de la Comisión Permanente de Gobernación, se recibieron tanto la solicitud como los documentos que acompañaron los solicitantes.³ En la misma fecha la comisión acordó citar a estos últimos para que ratificaran su escrito, lo que aconteció el veintidós siguiente.⁴

5. Posteriormente, la Comisión Permanente de Gobernación, el cinco de febrero de dos mil catorce, ordenó notificar, emplazar y correr traslado a los integrantes del Ayuntamiento, a fin de que contestaran la denuncia, dentro del plazo de diez días hábiles que establece el inciso b) del artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.⁵ El emplazamiento se llevó a cabo el veinte de febrero siguiente.⁶

6. El cinco de marzo de dos mil catorce, se llevó a cabo un enfrentamiento provocado por los grupos en conflicto en el Municipio (lo que generó la causa de suspensión provisional del Ayuntamiento).

7. El seis de marzo del mismo año, se rindió la contestación a la solicitud de suspensión y desaparición de Ayuntamiento, en la cual se negaron las imputaciones de los solicitantes.⁷

² Página 5 del legajo de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

³ *Ibíd.* Página 3.

⁴ *Ibíd.* Página 117.

⁵ *Ibíd.* Página 167.

⁶ *Ibíd.* Páginas 170 y siguientes.

⁷ *Ibíd.* Páginas 1049 y siguientes.

8. El siete de marzo siguiente, se recibieron en la Comisión Permanente diversas documentales probatorias privadas, las cuales consistieron en cinco videos grabados en medio magnético y una galería fotográfica, con las que se pretende acreditar diversos hechos graves de violencia suscitados el cinco de marzo del mismo año.⁸

9. El ocho de marzo hubo reunión de comisión y se presentó el proyecto de dictamen.⁹

10. En sesiones ordinarias de seis, diez y trece de marzo de dos mil catorce,¹⁰ el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó, con veintinueve votos a favor y nueve en contra, el dictamen por el cual se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento actor, como medida cautelar en tanto se resuelve la situación definitiva del caso, asimismo, se designó a un encargado de la administración municipal, y se ordenó comunicar esta determinación a los solicitantes de la suspensión y desaparición del Ayuntamiento, a los integrantes del mismo, al Ejecutivo de la entidad, a los secretarios general de Gobierno y de Finanzas, al auditor superior del Estado y al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado.

11. El catorce de marzo de dos mil catorce se notificó la decisión anterior al síndico del municipio actor.¹¹

12. Asimismo, la decisión anterior fue publicada mediante Decreto Número 536 en el Periódico Oficial de la entidad de veinticinco de marzo de dos mil catorce.¹²

13. **Conceptos de invalidez.** En su oficio de demanda, el Municipio actor señaló como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:

14. **Impugnación de los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.** El Municipio actor impugnó este precepto básicamente por los siguientes motivos:

a) El artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, es violatorio del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, porque faculta a la

⁸ Ibíd. Páginas 1248 y siguientes.

⁹ Página 12 del oficio de demanda.

¹⁰ Páginas 128 y siguientes del expediente principal.

¹¹ Ibíd. Página 56.

¹² Ibíd. Página 58.

Legislatura Local para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, pero no establece claramente los parámetros, medidas o cuantificaciones de las causas graves en que se debe de sustentar su aplicación. El precepto legal sólo hace referencia sucinta, a causas graves tales como: violencia, vacío de autoridad y estado de ingobernabilidad, pero no establece las características de la gravedad de la falta, la proporción de la violencia y, en su caso, la medida del vacío de autoridad, por lo que, indebidamente se deja al arbitrio de la Legislatura su interpretación y aplicación, lo que se traduce en una facultad discrecional desmedida que contraviene a la Constitución Federal, principalmente, en cuanto a la presunción de inocencia, al debido proceso y al cumplimiento de la garantía de audiencia.

b) Si bien el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal otorga facultades a las Legislaturas Locales para suspender Ayuntamientos, previo a dicha suspensión se debe otorgar a sus miembros, la oportunidad de que se sustancie el procedimiento, observando las formalidades esenciales y otorgándoles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos a fin de que el procedimiento culmine con una resolución fundada y motivada.

c) El artículo 59 impugnado va más allá del artículo 115, fracción I, constitucional, pues éste no prevé la figura de la suspensión provisional o en su caso, la definitiva, sino que se refiere en forma general, a cualquier tipo de suspensión, (la que por su naturaleza debe ser temporal), entonces, si el artículo impugnado contempla la facultad del Congreso Local para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, tal circunstancia rebasa a la norma constitucional.

d) Además, la disposición impugnada no contempla el deber que tiene la legislatura para que, previamente a la suspensión, se otorgue al Municipio la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos, en relación con los motivos o causas que pudieran dar origen a la desintegración de su Ayuntamiento, contravinando así el mandato constitucional consistente en otorgar audiencia previa al Municipio que se coloque en la hipótesis de suspensión de funciones.

e) Similar criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil cuatro, al resolver la controversia constitucional 49/2003, promovida por el Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Mixe, Estado de Oaxaca.

15. f) El artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado también es inconstitucional, porque no establece término alguno que señale el plazo en que se resolverá el fondo del asunto, puesto que aun y cuando se decreta la suspensión provisional del Ayuntamiento, lo cierto es que, dicha suspensión es definitiva, toda vez que se designa a un encargado de la administración municipal "hasta en tanto" se resuelva la situación definitiva.

16. Impugnación del Decreto Número 536 por violación a la garantía de audiencia y debido proceso. El Municipio actor señaló que este decreto, al sustentarse en el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, también resulta violatorio de los artículos 1o., 14, 16 y 115 de la Constitución Federal por los siguientes motivos:

a) En el caso, no se cumplió con la garantía de audiencia y debido proceso, ya que no se dio intervención alguna a los miembros del Ayuntamiento para que pudieran ofrecer pruebas, hacer manifestaciones y formular alegatos con anterioridad a que el Congreso del Estado decretara la suspensión provisional. Esto es, se omitió observar que el procedimiento de defensa previo a la declaración de la suspensión o desaparición, además de que en ningún momento del procedimiento se acreditaron fehacientemente las conductas imputadas como causas graves.

b) Si bien, en el caso la Comisión Permanente del Gobierno del Congreso del Estado corrió traslado y emplazó para que en un término de diez días se contestara la denuncia, no cumplió con lo establecido en los incisos c) y d) del artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, pues una vez concluido el plazo de la contestación, tenía la obligación de fijar día y hora para una audiencia de pruebas dentro de los diez días siguientes; y una vez agotado el término de prueba, debía conceder un término de cinco días para la presentación por escrito de los alegatos; una vez transcurrido dicho término, la Comisión Permanente podía formular su dictamen dentro de un plazo de veinte días naturales, el cual podía ser ampliado por autorización expresa del Congreso, satisfaciendo en el dictamen los requisitos de una resolución judicial, resultandos, considerandos y puntos resolutivos.

c) En el caso, no se llevó a cabo la notificación o emplazamiento para la audiencia de pruebas, ni se otorgó el término de cinco días que la ley prevé para presentar los alegatos.

d) La Comisión Permanente no valoró las documentales ofrecidas por el Municipio actor en el escrito de contestación, restándoles valor probatorio pleno a pesar de haber sido ofrecidas en copia certificada y por autoridad

competente –secretaría municipal–. En cambio dicha comisión tuvo por admitidas y acreditadas plenamente las documentales ofrecidas por los demandantes, para determinar que sus aseveraciones eran ciertas y que cumplían los supuestos que señala el artículo 58 de la ley orgánica municipal. Sin embargo, las pruebas que ofrecieron los promoventes se desvanecen con las documentales investidas de fe pública, presentadas por la Secretaría Municipal en funciones del Ayuntamiento, lo que demuestra la falta de veracidad de lo señalado por los denunciantes, ya que con dichas pruebas no acreditan ninguno de los supuestos previstos en el artículo 58 de la mencionada ley, ni las circunstancias de modo, tiempo y lugar necesarias para su convalidación.

e) Respecto a los hechos mencionados por los denunciantes, así como a las pruebas que aportaron, el Municipio actor señala lo siguiente:

- Los diversos recortes de periódicos con los que se pretende acreditar actos de violencia relacionados con la ingobernabilidad, carecen de sustento legal, porque no se acredita lo que se afirma, ya que la administración municipal se encontraba plenamente en funciones y no existe tal estado de ingobernabilidad, puesto que en el caso no se advierte la participación directa o indirecta del Ayuntamiento en las faltas que se le imputan. Las publicaciones contenidas en los periódicos carecen de eficacia probatoria, puesto que son instrumentos privados no aptos para estimar que la información que contienen y que hacen del conocimiento público se encuentre apegada a la realidad, por tanto, lo consignado en una nota periodística no debe tenerse como un hecho verídico, pues al margen de que el reportaje fuere o no desmentido por quien resulte afectado con su publicación, su veracidad se encuentra supeditada a que se corrobore por otros medios de prueba.

- Desconoce los acuerdos adoptados en una reunión que al parecer llevó a cabo el nueve de enero de dos mil catorce entre diversos funcionarios públicos del Gobierno del Estado, un diputado local y actores políticos (en el caso, representantes y ex candidatos de diversos partidos políticos), por no ser actos propios de la administración pública municipal. No obstante los denunciantes pretenden acreditar dolosamente una situación adversa a la que existe en el Municipio, a través de un documento en el cual los implicados en su mayoría, son los partidos políticos que no se vieron favorecidos con el resultado de la elección. En todo caso, los denunciantes pudieron haber tramitado ante la autoridad electoral desde que tuvieron conocimiento de los actos que les generaban perjuicio, las acciones necesarias para hacer valer su derecho, y no esperarse hasta ver que no les favorecían los resultados de la elección, para realizar señalamientos subjetivos carentes de sustento legal.

- En cuanto a la denuncia presentada por Luis Flores Guerrero ante la Fiscalía de Acatlán de Pérez Figueroa, Tuxtepec, Oaxaca, supuestamente por los delitos de amenazas, allanamiento de morada y demás que se consideran en agravio de los denunciantes, niegan cualquier imputación que puedan realizar a los integrantes del Municipio, aunado a que la administración municipal no guarda ninguna relación con dicha persona. Además, esta denuncia no es motivo suficiente para presumir que existe ingobernabilidad en el Municipio, más aún cuando la conducta denunciada es en perjuicio de una sola persona y no de todos los ciudadanos del Municipio, lo que demuestra una indebida valoración de pruebas.

- Niega los hechos que se pretenden acreditar con las fotografías que ofrecieron los denunciantes, fechadas con el día primero de enero de dos mil catorce, puesto que contrariamente a lo aseverado la toma de protesta del Ayuntamiento se llevó a cabo tal y como lo dispone la ley, asimismo, dichas fotografías no acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar que permitan imputar alguna conducta contraventora de la ley en perjuicio de los habitantes del Municipio. Además no pueden considerarse como prueba plena, ya que en todo caso, de ellas, sólo se desprenden supuestos hechos que sucedieron el primero de enero indicado, mas no en los subsecuentes días en los que el Municipio ha ejercido sus funciones en beneficio de los habitantes del Ayuntamiento.

- Respecto a las supuestas anomalías que acontecieron en la sesión del cómputo municipal de la elección, éstas ya fueron motivo de pronunciamiento por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-REC-165/2013, en donde se determinó confirmar el triunfo logrado en las urnas a favor de Movimiento Ciudadano, en virtud de que no se acreditaron dichas anomalías.

- En relación con las fotografías por las que se pretende acreditar la ausencia de servicios públicos, contrariamente a lo aseverado, las áreas que comprenden y prestan servicio del Ayuntamiento se encuentran en funcionamiento efectivo desde que la administración pública municipal asumió sus funciones el primero de enero de dos mil catorce, lo cual se constata con las pruebas que ofreció el Municipio al rendir su contestación, mismas que constituyen prueba plena, al estar administradas con otras probanzas y al haber sido emitidas por la Secretaría Municipal.

Además, de las fotografías no se acreditan circunstancias de modo, tiempo y lugar que permitan imputar alguna conducta contraventora de la ley o que se hayan dejado de prestar los servicios públicos a la comunidad, por lo

que no son jurídicamente viables para acreditar que existe ingobernabilidad en el Municipio y por tanto no son eficaces para sustentar la suspensión provisional del Ayuntamiento.

- En cuanto a la supuesta información que solicitaron los denunciantes de diversas dependencias relativa al funcionamiento efectivo del Ayuntamiento, ésta no existe en el expediente de suspensión y desaparición, siendo que contrario a lo que pretenden acreditar, la administración pública municipal ha cumplido a cabalidad con el ofrecimiento de servicios a la comunidad, hechos que se constatan con las probanzas ofrecidas por el Municipio y que no fueron tomadas en cuenta.

Además, en todo caso, desconoce el resultado de la información que hubieren dado las referidas dependencias, lo que lo deja en estado de indefensión, puesto que no puede estar en condiciones de manifestar lo que a su derecho conviniera.

17. Así entonces, del análisis de las documentales aportadas por los denunciantes no se desprenden medios de convicción idóneos que permitan establecer que existe ingobernabilidad en el Municipio, por lo que la Comisión Permanente de Gobernación se excedió en sus atribuciones y facultades, ya que emitió un dictamen que no es congruente con la realidad, violando los principios de legalidad y certeza con que debe conducirse toda autoridad, por ende, no se encuentra fundado ni motivado el decreto impugnado, lo que vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales.

18. El decreto impugnado, al sustentarse en el artículo 59 de la ley orgánica municipal de la entidad, conculca los artículos 1o. y 115, fracción I, constitucional, porque trastoca la organización política y administrativa del Municipio libre. De la teleología del artículo 115 constitucional, se desprende como prerrogativa principal preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados contraría la voluntad popular, causando una afectación al ente municipal.

19. Asimismo, el respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y a su integración, tiene como fin preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, ello en

aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.

20. El decreto impugnado trastoca el sistema democrático, la libertad municipal, la libertad y el valor del sufragio, el acceso al ejercicio del poder público, la participación pacífica en los asuntos políticos de la localidad, el derecho de votar en las elecciones populares y poder ser votado a los cargos de elección popular, previstos en los artículos 1o., 9o., 35, fracciones I, II y III; y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, así como en los artículos 24, fracciones I, II y III y 27 de la Constitución de la entidad, al dejar sin efectos una elección democrática que fue revisada por el máximo órgano jurisdiccional electoral federal.

21. El decreto impugnado somete el interés de la mayoría de los habitantes del Municipio a las reivindicaciones de media docena de sus pobladores (seis personas aspirantes en la pasada elección a ocupar el cargo de presidente municipal del Ayuntamiento por distintos partidos políticos), y además sienta un precedente negativo, puesto que envía un mensaje a aquellos candidatos que resulten perdedores de una contienda electoral para que, si por las urnas no lograron ganar, denuncien una supuesta ingobernabilidad, para que se inicie un procedimiento que tenga como fin disolver determinado Ayuntamiento, dándoles una segunda oportunidad antes de los tres años, para buscar presidir dicho Ayuntamiento.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado I.

22. Artículos constitucionales señalados como violados. El Municipio actor señaló como violados los artículos 1o., 9o., 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I, II y III; 36, fracción V; 39; 40; 41, párrafo primero; 115, fracción I, párrafo tercero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Trámite de la controversia constitucional.

23. Admisión y trámite. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de conformidad con la certificación que al efecto se acompañó.¹³

¹³ Por acuerdo de 27 de marzo de 2014. Fojas 60 y 61 del expediente.

24. El Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al síndico del municipio actor, mas no así a la presidenta municipal, porque la representación legal recae sólo en el síndico; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, emplazándolas para que formularan su contestación; finalmente, dio vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.¹⁴

25. **Contestación a la demanda.** El Poder Legislativo de la entidad demandado en su contestación señaló, en síntesis, que:

a) Es cierto que el trece de marzo de dos mil catorce emitió el Decreto Número 536, mediante el cual con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 59, fracción IX, de la Constitución Local; 59 y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, declaró la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolopa. De igual manera, es cierto que dicho decreto fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veinticinco de marzo de dos mil catorce.

b) No ha violado ninguna parte de los artículos 1o., 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I, II y III; 36, fracción V; 39, 40, 41, párrafo primero; 115, fracción I, párrafo tercero y 133 de la Constitución Federal.

c) Suponiendo sin conceder que con la entrada en vigor del decreto impugnado se afectara la continuidad en el ejercicio de funciones de gobierno del Ayuntamiento, ello obedece esencialmente a evitar que se siga alterando en forma grave la seguridad de los habitantes del Municipio actor, ya que de continuar los hechos de violencia como los acontecidos el cinco de marzo de dos mil catorce, fecha en que se dio un enfrentamiento provocado por los grupos en conflicto, puede generarse una tragedia mayor, lo que daría un real estado de ingobernabilidad que pondría en caos total a la población.

¹⁴ Por acuerdo de 1 de abril de 2014. Fojas 62 y siguientes del expediente. Cabe señalar que mediante auto de esta misma fecha se concedió la suspensión al Municipio actor, para que se interrumpieran los efectos irreparables que produce el decreto impugnado, restableciendo la integración del Ayuntamiento hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, quedando en suspenso también el nombramiento del administrador municipal que, en su caso, se haya designado. Esto último obra en el cuaderno incidental de la controversia a fojas 61 y siguientes. Así mismo cabe señalar que en el auto admisorio el Ministro instructor, del análisis integral de la demanda, tuvo como impugnados los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, dado que el Municipio actor en su demanda aludía a ambos preceptos.

d) Contrariamente a lo manifestado por el Municipio actor, el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, no es violatorio del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, puesto que prevé que antes de determinar como medida cautelar la suspensión provisional del Ayuntamiento –por actualizarse la causal de violencia grave a que se refiere el artículo 59 aludido–, se dé oportunidad al Ayuntamiento para ser oído y exponer lo que a su derecho proceda, lo que en el caso se actualizó, ya que se dio la oportunidad al Ayuntamiento para que compareciera a deducir sus derechos en el expediente CPG/37/2014, observando con ello las formalidades esenciales del procedimiento a que se refieren los artículos 14 y 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, siendo que dicho procedimiento no se ha resuelto de manera definitiva.

e) En el caso, la Legislatura Local declaró la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, basándose en diversas pruebas aportadas por los denunciantes en el expediente CPG/37/2014, consistentes en cinco videos grabados en medio magnético y una galería fotográfica, que acreditan hechos de violencia grave, suscitados en el Municipio actor el día cinco de marzo de dos mil catorce, como resultado de un enfrentamiento provocado por los grupos en conflicto. En ese sentido y con la finalidad de garantizar la seguridad de los habitantes del citado Municipio, es que se emitió el decreto impugnado por ende contrario a lo manifestado por el Municipio actor se actualiza la causal de violencia grave establecida en el artículo 59 de la ley orgánica municipal.

f) No es cierto que el decreto impugnado se sustente en el artículo 58 de la ley orgánica municipal, en virtud de que la suspensión provisional se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 59 de la citada ley, el cual es armónico con el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que, en el caso, previo a la declaratoria de suspensión provisional, oportunamente se dio la oportunidad al Ayuntamiento de apersonarse en el expediente CPG/37/2014, en observancia a las formalidades esenciales del procedimiento.

g) No es cierto que el decreto violente los derechos fundamentales de los integrantes del Ayuntamiento, ya que su emisión tuvo la finalidad de salvaguardar la seguridad de los habitantes del Municipio actor, en virtud de que el cinco de marzo de dos mil catorce se dio un enfrentamiento de los grupos en conflicto en dicho Municipio, por lo que se pretendió evitar que continuaran los hechos violentos, lo que podría generar una tragedia mayor. Estas consideraciones fueron analizadas para posteriormente declarar la suspensión provisional del Ayuntamiento. Por lo que, en el procedimiento de suspensión no se está ante una situación dolosa o carente de sustento jurídico como lo asegura el Municipio actor.

h) No se vulnera el artículo 14 constitucional, porque en el expediente CPG/37/2014 se han observado las formalidades esenciales del procedimiento. Se notificó y emplazó al Ayuntamiento a fin de que se apersonara en el procedimiento de suspensión y desaparición, a deducir sus derechos y aportar pruebas tendentes, a desvirtuar los hechos y pruebas de los ciudadanos demandantes del Municipio.

i) En relación con las manifestaciones del Municipio actor, relativas a que no se cumplió con el artículo 65 de la ley orgánica municipal, en lo relativo a las etapas del procedimiento, el mismo no ha concluido, por lo que dichas etapas están pendientes, en ese orden, no es cierto que la Comisión Permanente de Gobernación no haya valorado las pruebas documentales ofrecidas por los integrantes del Ayuntamiento accionante, puesto que el procedimiento de suspensión y desaparición no ha concluido.

j) No es cierto que el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Gobernación contravenga los artículos 65 y 58 de la Ley Orgánica Municipal y 16 de la Constitución Federal, puesto que, se reitera, la suspensión se declaró atendiendo a los hechos de violencia grave acontecidos en el Municipio el cinco de marzo de dos mil catorce, en virtud que de continuar los hechos de violencia se estaría ante un real estado de ingobernabilidad que pondría en caos total a la población.

k) Es falso que en el expediente CPG/37/2014 no se les haya dado intervención a los miembros del Ayuntamiento, puesto que obran en dicho expediente las constancias que demuestran la notificación y emplazamiento y, en consecuencia, se rindió la contestación a la demanda de suspensión y desaparición, por lo tanto, no es cierto que no se le haya dado la intervención, toda vez que el Ayuntamiento se apersonó contestando la demanda y aportando pruebas.

26. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado. Este poder no formuló contestación a la demanda, a pesar de haber sido notificado de la demanda.¹⁵

27. Opinión del procurador general de la República. Este funcionario no rindió opinión.¹⁶

¹⁵ Según se advierte de la razón actuarial que obra a foja 69 del expediente.

¹⁶ A este funcionario se le notificaron el escrito de demanda y anexos, así como el auto de presidencia de radicación y turno el 13 de mayo de 2013, según constancia de notificación que obra a foja 277 del expediente.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado II.

28. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional 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, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.¹⁷

III. Competencia.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado III.

29. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

IV. Oportunidad.

30. Del escrito integral de demanda se advierte que el Municipio actor impugna en la presente controversia constitucional lo siguiente:

a) El artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca¹⁸ y

b) El Decreto Número 536 por el que se declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca y se faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de marzo de dos mil catorce.

31. Por cuanto hace al artículo 59 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, se advierte que se trata de una norma general, porque cuenta con los elementos de generalidad y abstracción, ya que es aplicable para todo supuesto que se coloque en la hipótesis normativa, no se encuentra dirigido a un caso en particular y no se agota al momento de su aplicación.

¹⁷ La audiencia se celebró el 11 de septiembre de 2014.

¹⁸ Cabe señalar que si bien en el auto admisorio el Ministro instructor tuvo como normas impugnadas a los artículos 58 y 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, dado que el Municipio actor hacía mención a ambos preceptos, lo cierto es que ya de un análisis exhaustivo y pormenorizado de los conceptos de invalidez se advierte que la impugnación únicamente se hace valer respecto del artículo 59 mencionado.

32. Respecto del decreto emitido por el Congreso del Estado de Oaxaca, se advierte que constituye un acto, por referirse a situaciones particulares y concretas. El acto que perjudica al Municipio actor es la declaración de suspensión provisional emitida por el Poder Legislativo del Estado respecto del Ayuntamiento del Municipio actor, así como la autorización para nombrar a un administrador municipal derivada del propio decreto impugnado.

33. En esas circunstancias, las fracciones I y II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁹ indican que al impugnarse actos, la demanda deberá promoverse dentro de los siguientes treinta días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor; o bien, a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, tratándose de normas generales, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

34. Cabe precisar que la impugnación del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca se hace con motivo de su primer acto de aplicación, el cual se hizo consistir en el Decreto Número "536", mediante el cual el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca aprueba la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, y faculta a la Junta de Coordinación Política para designar a un encargado de la administración municipal.

35. Así, en primer lugar debe determinarse si el decreto impugnado, constituye o no un acto de aplicación de la norma general impugnada, para lo cual es conveniente tener en cuenta que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, y que en ella se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.

¹⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y".

36. En el artículo primero del decreto impugnado, se dice:

"Artículo primero. La Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con las facultades que le otorgan los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 59, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, artículos 59 y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, como medida cautelar en tanto se resuelve la situación definitiva del caso, con apego a los principios de legalidad y certeza, al Estado de derecho y la justicia y equidad que el caso reviste".

37. De la transcripción anterior, se advierte que el decreto impugnado sí constituye un acto de aplicación del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, toda vez que este precepto legal fue, entre otros, el fundamento para declarar la suspensión provisional del Ayuntamiento del Municipio actor. Además, debe considerarse como el primer acto de aplicación de la ley, por virtud de que no obra en autos constancia alguna de la que pueda advertirse que previamente a la emisión de éste se hubiese pronunciado un diverso acto de aplicación de la norma.

38. Así entonces, si el Decreto Número 536 impugnado constituye el primer acto de aplicación de la norma general impugnada y tomando en cuenta que a la parte actora le fue notificado dicho decreto el catorce de marzo de dos mil catorce,²⁰ debe estimarse que el plazo legal de treinta días hábiles para promover la demanda de controversia constitucional en contra, tanto del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como de su primer acto de aplicación –Decreto Número 536–, transcurrió del miércoles diecinueve de marzo al miércoles siete de mayo de dos mil catorce.²¹

²⁰ Páginas 56 y 57 del expediente principal.

²¹ Esto de conformidad con el artículo 65, inciso f), de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca en relación con los artículos 119 y 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Oaxaca. Se deben descontar del cómputo respectivo los días quince, dieciséis, diecisiete, veintiuno, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, primero, cinco, seis, doce, trece, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril, tres y cuatro de mayo, todos de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero, incisos a), b) y c), en relación con el artículo 74, fracción III, de la Ley Federal

39. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veintisiete de marzo de dos mil catorce, debe concluirse que respecto de la norma general impugnada, así como de su primer acto de aplicación, fue promovida oportunamente.²²

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IV.

V. Legitimación activa.

40. El actor es el Municipio de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca, y en su representación promueve la demanda Bertoldo Pulido Aponte, quien se ostenta con el carácter de síndico municipal,²³ carácter que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección de munícipes para la integración del Ayuntamiento de Cosolapa, Oaxaca, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad el dieciocho de octubre de dos mil trece, y de la acreditación expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado, de las que se advierte que dicho funcionario fue electo como concejal –segundo propietario– y que se le acreditó como síndico municipal, para el periodo de enero de dos mil catorce hasta diciembre de dos mil dieciséis.²⁴

41. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional,²⁵ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En este sentido, el artículo 71, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone que, corresponde al

del Trabajo, y f), g) y h), del Acuerdo General del Tribunal Pleno 18/2013; y, finalmente, por lo que hace los referidos días del dieciséis al dieciocho de abril, por acuerdo del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal en sesión privada del veinticuatro de marzo de dos mil catorce.

²² Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja cuarenta y nueve del expediente principal.

²³ Conviene recordar, que si bien la demanda fue signada por la presidenta y síndico municipales, por auto de primero de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor solamente reconoció personalidad al síndico en virtud de que en él recae la representación legal del municipio actor.

²⁴ Páginas 49 y 52 del expediente principal.

²⁵ "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. ..."

síndico la representación jurídica del Municipio.²⁶ Por lo tanto, Bertoldo Pulido Aponte, quien acreditó su carácter de síndico municipal, tiene las facultades necesarias para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio actor.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V.

42. Finalmente cabe señalar que el Municipio actor está legitimado para promover la presente controversia constitucional, al ser uno de los órganos previstos para ello por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Legitimación pasiva.

43. En el auto admisorio de primero de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, y se les requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.²⁷

44. **Poder Legislativo Local.** Por este poder, compareció el diputado Alejandro Avilés Álvarez, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, personalidad que acreditó con copias certificadas del acta de la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil trece, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de dicha Legislatura, de la que se advierte que Alejandro Avilés Álvarez, asumió el cargo de presidente de la Junta de Coordinación Política del Poder Legislativo a partir del veintiuno de noviembre de dos mil trece, y tomó la protesta respectiva en dicho cargo.²⁸

45. Al respecto, el artículo 40 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca establece, entre otras cosas, que la representación legal del Congreso la tiene el presidente de la

²⁶ "Artículo 71. Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

I. "Procurar, defender y promover los intereses municipales, presentar denuncias y querellas, representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal."

²⁷ Este auto admisorio obra a fojas 62 y 34 vuelta del expediente principal.

²⁸ Foja 92 del expediente.

Junta de Coordinación Política, por lo tanto, se concluye que el diputado presidente de la Junta de Coordinación Política que contesta la demanda, goza de la representación legal del Congreso Local y cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo local.²⁹ Asimismo, el Poder Legislativo Local cuenta con la legitimación pasiva necesaria, ya que emitió la norma y el acto impugnados.

46. **Poder Ejecutivo Local.** El Poder Ejecutivo Local no comparó a la presente controversia, a pesar de que el acuerdo de admisión de primero de abril de dos mil catorce se notificó a dicho poder (foja 69 del expediente principal), en el cual se le tuvo como demandado por lo que se refiere a la promulgación y publicación de la norma y decreto impugnados, en consecuencia, de conformidad con el artículo 30 de la ley reglamentaria de la materia³⁰ se presumen como ciertos los actos reclamados a este poder.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI.

VII. Causas de improcedencia.

47. Al no existir motivos de improcedencia planteados por las partes ni advertidos de oficio por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio del fondo del asunto.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VII.

VIII. Consideraciones y fundamentos.

48. El Municipio actor plantea en su demanda dos tipos de impugnaciones, esencialmente, bajo los siguientes argumentos de invalidez:

A) Impugnación del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, por otorgar a la Legislatura Local la facultad para suspender provisionalmente a los Ayuntamientos, como una medida cautelar, lo cual estima contrario al artículo 115, fracción I, párrafo ter-

²⁹ "Artículo 40 BIS. El Presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes: ...

II. "Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias."

³⁰ "Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvención dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

cero, de la Constitución Federal, ya que éste precepto prevé la figura de la suspensión de los Ayuntamientos de una manera general y no la distingue como provisional o definitiva, sin embargo, el artículo impugnado otorga una facultad discrecional desmedida a la Legislatura local, ya que al no establecer el plazo en el que se debe resolver el fondo del asunto, genera la aplicación de una suspensión definitiva, toda vez que se designa a un encargado de la administración municipal "hasta en tanto" se resuelva la situación definitiva. Además, el precepto impugnado no establece las características de la gravedad de la falta, la proporción de la violencia, y en su caso, la medida de vacío de autoridad que pudiera generar la aplicación de la suspensión.

B) Impugnación del Decreto Número 536 por violación a la garantía de audiencia y debido proceso, ya que previamente al acto de suspensión, se debe otorgar al Municipio la oportunidad de defensa, ofrecer pruebas y formular alegatos, siendo que, en el caso, no se dio intervención alguna a los miembros del Ayuntamiento, para que pudieran ofrecer pruebas, hacer manifestaciones y formular alegatos con anterioridad a que el Congreso del Estado decretara la suspensión provisional. Esto es, se omitió observar que el procedimiento de defensa es previo a la declaración de la suspensión o desaparición.

49. En primer término, se estudiarán aquellos conceptos encaminados a demostrar la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, ya que en caso de resultar fundados y suficientes para declarar su invalidez, ello generaría la invalidez del decreto impugnado, dado que su emisión se fundó en dicha norma. Para ello retomaremos diversos precedentes emitidos por este Alto Tribunal en la materia que abordaremos.

50. El artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³¹ establece que las Legislaturas Locales

³¹ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

"Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y

tienen facultades para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, siendo evidente que tales supuestos causan una afectación al Ayuntamiento, sin embargo, dicha afectación se puede generar de distintas maneras.³²

a) Actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad, en cuanto impiden el ejercicio municipal, como sería la declaración de suspensión o desaparición del mismo; puesto que tales sanciones van dirigidas al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes en lo particular, impidiéndole de esta forma continuar con el cumplimiento de sus atribuciones y con el ejercicio de las funciones de gobierno que constitucional y legalmente corresponden a dicho nivel; y

b) Actos que afectan la integración del Ayuntamiento, como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, en este caso, a diferencia de la hipótesis señalada en el inciso que antecede, la sanción recae en alguno o algunos de sus miembros individualmente considerados, en tanto que el Ayuntamiento como órgano de gobierno seguirá en el ejercicio de sus funciones, aunque para ello deba seguirse el procedimiento de designación de suplentes que prevea la legislación local.

51. Al respecto, este Tribunal Pleno ha precisado que, tal como lo indica el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, constitucional, para que pueda

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 periodos 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".

³² Los precedentes en los que el Tribunal Pleno ha precisado esta cuestión son las controversias constitucionales 49/2003 y 43/2004, resueltas en sesiones públicas de 24 de agosto y 9 de noviembre de 2004, por unanimidad de 10 y 11 votos, respectivamente.

afectarse al Ayuntamiento, en cualquiera de las hipótesis señaladas, las Legislaturas Estatales, deben cumplir con los siguientes requisitos:

a) La ley deberá prever las causas graves para suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido o para suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros;

b) Previo a la emisión del acto, se debe otorgar al Ayuntamiento la oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos; y,

c) El acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, debe ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

52. En relación con lo anterior, cabe señalar que en la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se destacó como prerrogativa de los Municipios su integración y la continuidad en el ejercicio de sus funciones.³³

³³ "... El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizada, cuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal no requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio ...

"Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que por meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política ...

"Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía

53. Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que de la teleología del artículo constitucional aludido, se advierte que, el Órgano Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal, preservar a los

política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados de la Federación.

"En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

"Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

"Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

"Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco fundamental de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres ...

"En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

"Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar: las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

"Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que

Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local; por tanto, la mutilación de ese plazo en cualquiera de los supuestos señalados, contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal.³⁴

54. Asimismo, se ha interpretado que el respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y a su integración, tiene como fin el preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, ello en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.

55. De este modo, si bien el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal faculta a las Legislaturas Locales para suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, facultades que sin lugar a dudas generan una afectación a los Ayuntamientos, las Legislaturas Locales al ejercerlas deberán hacerlo dentro del marco de actuación que para ello les determinen sus constituciones y leyes locales, mismas que deberán ser acordes con lo establecido por el artículo 115 constitucional.

56. Al respecto, cabe señalar que el artículo 115 constitucional, al referirse a los actos que afectan al Ayuntamiento en su integridad –entendidos estos como aquéllos que afectan al órgano en sí y no a alguno de sus integrantes–, contempla dos procedimientos distintos: la suspensión de los Ayuntamientos y la desaparición de éstos. Ahora bien, por lo que se refiere a la facultad de suspensión de Ayuntamientos, el artículo 115 constitucional,

puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión. ...".

³⁴ Criterio emitido por este Tribunal Pleno al resolver, por mayoría de 10 votos, la controversia constitucional 9/2000 en sesión pública de 18 de junio de 2001. De este precedente se puede citar la tesis de jurisprudencia P./J. 84/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.". Este criterio ha sido reiterado y aplicado posteriormente en diversos precedentes tales como las controversias constitucionales 49/2003, 43/2004 y 90/2009, entre otras.

en ningún momento la contempla como una medida cautelar, sino que se trata de un procedimiento definitivo que tiene como resultado la suspensión del Ayuntamiento, suspensión que necesariamente siempre deberá tener un plazo específico o tiempo determinado dentro del plazo para el cual haya sido designado el Ayuntamiento para desempeñar sus funciones, pues de lo contrario, se llegaría al extremo del diverso procedimiento también previsto en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, el de desaparición de Ayuntamiento. De este modo, si bien el legislador local puede prever la figura de la suspensión de Ayuntamientos, ello lo deberá hacer como una resolución definitiva con un plazo determinado y específico, el cual nunca podrá ir más allá del tiempo para el que hubiere sido designado el Ayuntamiento, además de que evidentemente, deberá contar con todas las garantías de legalidad necesarias, entre ellas, la garantía de audiencia previa.

57. Ahora bien, en relación con la suspensión de Ayuntamientos, el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, impugnado, señala lo siguiente:

"Artículo 59. En el caso de desaparición de un Ayuntamiento, se podrá decretar la suspensión provisional de éste ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad. La suspensión provisional se acordará por el Congreso con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, durará hasta en tanto no se emita la resolución definitiva del caso; podrá nombrarse por el propio Congreso un encargado del municipio, que ejercerá sus funciones hasta que se emita la referida resolución. Antes de emitir esta medida cautelar el Congreso dará oportunidad al Ayuntamiento o su representante de ser oídos y exponer lo que a su derecho proceda."

58. Como se advierte, este precepto faculta a la Legislatura del Estado, para que ante una situación de violencia grave, vacío de autoridad o estado de ingobernabilidad, suspenda a un Ayuntamiento, pero ello lo prevé como medida cautelar, ya que además de calificarla expresamente como tal, indica que la misma durará hasta que se emita una resolución definitiva del caso.

59. Conforme a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca impugnado, contraviene lo dispuesto por el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que faculta a la Legislatura Local

para que declare la suspensión de los Ayuntamientos, pero como una medida cautelar, facultad que sin duda alguna, va más allá de lo previsto por el aludido artículo 115 constitucional, por lo tanto, lo procedente es declarar su invalidez.

60. Derivado de lo anterior, también resulta procedente declarar la invalidez del Decreto Número 536, emitido el trece de marzo de dos mil catorce y publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticinco de marzo del mismo año, en virtud de que éste se emitió con fundamento en el citado precepto legal y con base en él se declaró, como medida cautelar, la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca y se autorizó a la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado para que designara a un encargado de la administración municipal hasta que se resuelva la situación definitiva del caso, tal como se advierte del contenido de dicho decreto:

"Artículo primero. La Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con las facultades que le otorgan los artículos 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 59, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, **artículos 59** y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; declara la suspensión provisional del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca, como medida cautelar en tanto se resuelve la situación definitiva del caso, con apego a los principios de legalidad y certeza, al Estado de Derecho y la justicia y equidad que el caso reviste."

"Artículo segundo. Asimismo, se designa a un encargado de la administración municipal hasta en tanto, se resuelve la situación definitiva del caso, para cuyo nombramiento, la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca faculta a la Junta de Coordinación Política del Honorable Congreso del Estado."

"Artículo tercero. Comuníquese esta determinación a los promoventes de la solicitud de suspensión provisional y desaparición del Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, Oaxaca; a los integrantes del Ayuntamiento en cuestión, en la forma y términos legales; al titular del Ejecutivo del Gobierno del Estado; a los secretarios general de Gobierno y de Finanzas; al titular de la Auditoría Superior del Estado y al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para los efectos legales procedentes."

61. Por lo anterior, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez estudiados y haberse declarado la inconstitucionalidad del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como del Decreto Número 536, resulta innecesario ocuparse de los restantes, ya que a ningún fin práctico conduciría, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 100/99,³⁵ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VIII, en cuanto a la declaración de la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, publicada mediante Decreto número 2107 en el Periódico Oficial de esa entidad el 30 de noviembre de 2010.

IX. Efectos.

62. A continuación se procede a determinar los efectos de esta ejecutoria conforme a lo establecido en los numerales 41 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

63. Al respecto, toda vez que la presente controversia versa sobre una disposición general del Estado de Oaxaca, impugnada por uno de sus Municipios, así como respecto de su primer acto de aplicación, en términos del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, la declaratoria de invalidez decretada únicamente tendrá efectos entre las partes. En tales condiciones, al haber resultado inconstitucional el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, este precepto no podrá ser aplicado al Municipio actor.

64. Cabe señalar que no se hace pronunciamiento alguno respecto de la situación fáctica del Ayuntamiento ya que mediante auto de primero de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor concedió la suspensión en la controversia constitucional para el efecto de interrumpir los efectos irreparables que producía el decreto legislativo impugnado, restableciendo la integración del Ayuntamiento hasta en tanto se dictara sentencia en la controversia, quedando en suspenso también el nombramiento del administrador municipal, por lo que se presu-

³⁵ Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X. Septiembre de 1999. Página 705, de contenido: "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."

me que la situación del Ayuntamiento se encuentra como hasta antes de la emisión del Decreto Número 536, dado que no hubo una denuncia sobre una posible violación a la medida cautelar otorgada en esta controversia.³⁶

65. Lo anterior, tal como se indicó en la medida cautelar otorgada, sin perjuicio de que el Congreso Local pueda continuar con el trámite del procedimiento de desaparición del Ayuntamiento, siempre que respete a cabalidad todas y cada una de las fases del procedimiento.³⁷

Por unanimidad de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IX.

66. Finalmente, la declaratoria de invalidez aquí decretada, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como del Decreto Número 536, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veinticinco de marzo de dos mil catorce; declaración de invalidez que surtirá sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

³⁶ El auto de suspensión dictado en esta controversia constitucional obra en las páginas 61 y siguientes del cuaderno del incidente de suspensión.

³⁷ Cabe señalar que si bien el título tercero, capítulo V, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca denominado "De la suspensión y desaparición del Ayuntamiento, suspensión o revocación de sus miembros" prevé en sus artículos 58 al 65 las causas y el procedimiento a seguir para este tipo de figuras, lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que en dicho capítulo únicamente se establecen las causas graves para la desaparición del ayuntamiento —artículo 58— y para la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento —artículos 60 y 61—, de lo que se infiere que no se previó el procedimiento de suspensión del ayuntamiento —ello como un procedimiento definitivo y no como medida cautelar—, ya que no se regularon las causas graves que pueden detonar el inicio de este tipo de procedimiento. Por esta razón se afirma en este párrafo que el Congreso Local puede continuar con el trámite del procedimiento de desaparición del ayuntamiento. Máxime que como quedó indicado en los antecedentes de este asunto, en el caso se presentó ante el Congreso Local una solicitud para "suspender y desaparecer al Ayuntamiento de Cosolapa, Tuxtepec, del Estado de Oaxaca".

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, quienes votaron por la invalidez propuesta, respecto del apartado IX, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 84/2001 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 925.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de julio de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.

Por imperativo del artículo 1o., en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o *ex officio*, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su acto, si ésta es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional. Ahora bien, cuando se habla del control *ex officio* debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes. En estas circunstancias, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento

del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla.

P. IX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1046/2012. Araceli Margarita Fernández Marín, por propio derecho y como albacea de la sucesión a bienes de María Marín Vázquez o Cristina Marín Vázquez. 16 de abril de 2015. Mayoría de siete votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, con salvedades, José Fernando Franco González Salas, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales, con salvedades; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número IX/2015 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.

No corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación (autoridades administrativas, jueces, salas de instancia, etcétera), pues sostener lo contrario, es decir, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden, mediante un control difuso de regularidad constitucional declarar, en amparo directo, la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en leyes que rigen el procedimiento o juicio de origen generaría inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador, sin que deba soslayarse que el cumplimiento al imperativo prescrito en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a toda autoridad, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de

derechos humanos. Ahora, esta manera de ordenar el sistema no significa que se impongan límites a los tribunales de la Federación que por disposición constitucional tienen a su cargo el conocimiento de los mecanismos para la protección de la Norma Fundamental, para cumplir con el imperativo que ésta ordena ni que se desconozcan las obligaciones adquiridas en diversos tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en el sentido de proteger en todo momento los derechos humanos de los justiciables, pues los órganos federales encargados de ejercer el control de regularidad constitucional concentrado cuentan con las herramientas necesarias para cumplir con ese mandato, en cuya labor deben observar las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo, de manera que, en ejercicio de este control concentrado, pueden emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma a partir de lo siguiente: (i) en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; (ii) por virtud de la causa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios; o bien, (iii) con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo que, en ciertas materias, permite ese análisis aun ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. En las circunstancias apuntadas, no es que los órganos de control concentrado estén exentos de ejercer un control difuso, sino que sólo pueden hacerlo en los términos que la propia Constitución les faculta.

P. X/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1046/2012. Araceli Margarita Fernández Marín, por propio derecho y como albacea de la sucesión a bienes de María Marín Vázquez o Cristina Marín Vázquez. 16 de abril de 2015. Mayoría de siete votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, con salvedades, José Fernando Franco González Salas, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales, con salvedades; votaron en contra Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaría: Mireya Meléndez Almaraz.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número X/2015 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la

esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales "originales", como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus "reformas" pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.

P. VIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1046/2012. Araceli Margarita Fernández Marín, por propio derecho y como albacea de la sucesión a bienes de María Marín Vázquez o Cristina Marín Vázquez. 16 de abril de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordeiro de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número VIII/2015 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA

JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.

AMPARO EN REVISIÓN 735/2014. 18 DE MARZO DE 2015. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia y oportunidad.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del punto octavo del Acuerdo General 1/1998, adicionado por el Acuerdo Número 7/2003, ambos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, asunto en el cual se reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos del Código Familiar del Estado de Colima y no ha lugar a dar intervención al Tribunal Pleno.

Por otro lado, se estima innecesario hacer un pronunciamiento en relación con la oportunidad del presente recurso, toda vez que el Tribunal Colegiado ya se ocupó de este aspecto.

SEGUNDO.—**Elementos necesarios para resolver el presente recurso.** A continuación se sintetizan las consideraciones expuestas por el quejoso en

la demanda de amparo, la respuesta dada por el Juez de Distrito y los argumentos esgrimidos en el recurso de revisión.

I. Demanda de amparo.

En el escrito de demanda, los quejosos plantearon los argumentos que se sintetizan a continuación:

(1) Las normas que regulan el matrimonio en el Estado de Colima son de carácter auto-aplicativo por contravenir el principio de igualdad y no discriminación.

(2) El artículo 147 de la Constitución del Estado de Colima y los preceptos del Código Civil para el Estado de Colima, reformados mediante el Decreto Número 155, transgreden el principio de igualdad y no discriminación, la dignidad humana y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al hacer una distinción entre parejas homosexuales y parejas heterosexuales y generar un régimen de "separados pero iguales". Esta distinción la creó el legislador local al hacer una figura similar al matrimonio a las parejas homosexuales a la que denominó "enlace conyugal". Distinción que excluye a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos y materiales derivados del matrimonio.

(3) La omisión de reformar el artículo 391 del Código Civil para el Estado de Colima vulnera el derecho a la protección de la familia contenido en el artículo 4o. constitucional, toda vez que excluye de la posibilidad de adoptar a las parejas homosexuales unidas bajo la figura del "enlace conyugal".

(4) Los legisladores locales incurrieron en una omisión legislativa por las siguientes razones: **(i)** expidieron una ley, los Decretos Números 142 y 155, que favorece a las parejas heterosexuales en relación con las homosexuales; **(ii)** aprobaron preceptos que excluyen expresa y tácitamente a las familias homoparentales respecto de las familias conformadas por heterosexuales; **(ii)** (sic) regulan los matrimonios y los enlaces conyugales omitiendo un elemento o condición esencial.

II. Sentencia de amparo indirecto

El Juez Primero de Distrito en el Estado de Colima sobreseyó en el juicio de amparo con base en las siguientes consideraciones:

(1) En el caso concreto, se acredita la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, en razón de que las normas impugnadas son de naturaleza heteroaplicativa. Como el quejoso no se encuentra en alguno de los

supuestos regulados por las normas impugnadas para que se considere lesionada su esfera jurídica, no es posible tener por acreditado el acto concreto de aplicación del precepto reclamado y, ello conduce a estimar actualizada la causa de improcedencia. Dado que no se demostró la aplicación de los numerales reclamados, debe concluirse que éstos no afectan el interés jurídico del inconforme porque siendo normas de carácter heteroaplicativo no evidenciaron la aplicación en su detrimento, resultando, por ende, procedente sobreseer en el juicio, al respecto con fundamento en el artículo 61, fracción XII, en concordancia con el precepto 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

(2) En cuanto al concepto de violación referente a la omisión legislativa relacionada con el artículo 391 del Código Civil para el Estado de Colima, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado que resulta improcedente el juicio de amparo por omisiones legislativas, de conformidad con la tesis «2a. VIII/2013 (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

III. Recursos de revisión

En contra de la sentencia del Juez de Distrito, el recurrente planteó en síntesis los siguientes argumentos:

(1) El quejoso tiene interés legítimo para impugnar los Decretos Números 155 y 142 del Estado de Colima, en tanto los artículos reformados afectan su esfera jurídica al privarlo de los beneficios derivados del matrimonio con base en su situación especial de "homosexual". En este sentido, únicamente es necesario acreditar interés legítimo para impugnar los artículos que regulan el matrimonio y el enlace conyugal en Colima, de tal manera que no es necesario acreditar interés jurídico como erróneamente lo manifestó la autoridad responsable.

(2) El sobreseimiento decretado transgrede las garantías de audiencia y tutela jurisdiccional, al imponer a los justiciables condiciones de trámite y aspectos formales que obstaculizan el acceso a la justicia.

(3) La sentencia impugnada viola el control de convencionalidad *ex officio*, al no haber llevado a cabo la autoridad responsable la interpretación más favorable a la persona al momento de conocer del asunto.

TERCERO.—Estudio de los agravios. En el escrito de revisión, el quejoso adujo en síntesis que contaba con interés jurídico para acudir al amparo

ya que los artículos que regulan el matrimonio en Colima contravienen los principios de igualdad y no discriminación, al excluir a las parejas del mismo sexo de los derechos y obligaciones del matrimonio, con motivo de la categoría sospechosa de preferencia sexual. Como se muestra a continuación, este argumento es **fundado**.

Esta Primera Sala explicó en el **amparo en revisión 152/2013**¹ que la fracción I del artículo 107 de la Ley de Amparo, establece que el juicio de amparo indirecto procede contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso. En este sentido, se señaló que anteriormente el principio de afectación se acreditaba a partir de la titularidad de un derecho subjetivo, pero a raíz de la reforma constitucional al artículo 1o. de la Constitución y a la emisión de la nueva Ley de Amparo, se determinó que para poder acudir al amparo, existen dos espacios de afectación posibles: aquellos derivados de la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo el cual se refiere a aquel "interés personal" —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso.

De esta manera, una norma puede afectar la esfera jurídica de un ciudadano a partir de dos momentos. Un primer momento de afectación, puede surgir con la simple entrada en vigor de una norma y un segundo momento, ocurre a partir de un acto concreto de aplicación. En la tesis de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO."² esta Primera Sala reiteró que para distinguir entre los dos espacios de afectación existe la clasificación de las normas en "autoaplicativas" y "heteroaplicativas", clasificación que parte de la noción de "individualización incondicionada" a la luz del interés legítimo. Así, si el contenido de la norma está condicionado, se trata de normas heteroaplicativas y, por ello, para impugnarlas a través del juicio de amparo es necesario que los quejosos acrediten que hubo un acto concreto de aplicación. En cambio, las normas autoaplicativas se refieren a aquellas en las que hay una afectación en la esfera jurídica del quejoso sin la necesidad de un acto posterior de aplicación, es decir, no están condicionadas a ningún acto y, por ello, para impugnarlas, los quejosos deben acreditar tener interés legítimo.

¹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte en la sesión respectiva al 23 de abril de 2014.

² Tesis 1a. CCLXXXI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 148 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas.

En el citado **amparo en revisión 152/2013**, este Alto Tribunal reconoció que la afectación derivada de normas autoaplicativas puede suceder de manera indirecta, en los siguientes escenarios: **(i)** cuando la ley establezca obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin necesidad de acto de aplicación, garantizada por el derecho objetivo y, en caso de concederse el amparo se obtendría un beneficio jurídico; **(ii)** terceros que por su posición preferente al ordenamiento jurídico resienten efectos relacionados a la hipótesis normativa, aunque no sean los destinatarios de la norma, en grado suficiente para ser personal o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante y en caso de concederse el amparo, el quejoso obtendría un beneficio jurídico; y, **(iii)** afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, en caso de concederse el amparo, en beneficio jurídico al quejoso.

En el caso concreto, el Juez de Distrito determinó que el quejoso no tenía interés jurídico para impugnar la constitucionalidad de los artículos reformados mediante los Decretos Números 144 y 155, con apoyo en lo dispuesto en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo. Así, en el recurso de revisión el quejoso adujo tener interés legítimo para impugnar dichas normas por tratarse de normas de carácter autoaplicativo, además de sostener que los artículos le generan una afectación al hacer una distinción con base en la categoría sospechosa de preferencias sexuales y excluir a las parejas del mismo sexo del matrimonio.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se analizará si las normas impugnadas son normas de carácter autoaplicativo y si el quejoso tiene interés legítimo para impugnar su constitucionalidad. En relación con este tema, es necesario señalar que en el citado **amparo en revisión 152/2013**, esta Primera Sala le reconoció interés legítimo a personas que manifestaron ser homosexuales para impugnar las normas que regulaban el matrimonio en el Estado de Oaxaca. En este sentido, a continuación se reiteran las consideraciones expuestas en dichos precedentes al resultar aplicables al presente asunto.

Esta Primera Sala ha reconocido que las leyes en ocasiones no son neutras al tener una "parte dispositiva y también una parte valorativa" que puede generar una afectación en sentido amplio a determinado grupo de personas. A este tipo de afectación se le conoce "estigmatización por discriminación" que se traduce en una afectación "impersonal y objetiva que implica un perjuicio social, directo, personal y casi individualizable", que no depende de las impresiones subjetivas de los quejosos "sino de una evaluación impersonal y objetiva del juzgador, lo que se determina mediante la derivación de entendimientos colectivos compartidos, el contexto social en que se desenvuelve y la historia de los símbolos utilizados."

La afectación por discriminación se traduce en la generación por parte de la norma de "un mensaje tachado de discriminatorio por la utilización de una de las categorías sospechosas establecidas en el artículo 1o. constitucional", afectación concreta para los miembros de dicha categoría sospechosa ya que es necesario que "sean destinatarios del mensaje que transmite la norma impugnada en la parte valorativa, aun cuando no sean destinatarios directos de la parte dispositiva de la norma". Este tipo de discriminación se puede presentar a través de normas que promocionen y ayuden a construir un significado social de exclusión o degradación, que si bien pueden no tener a los miembros de cierto grupo vulnerable como destinatarios, los efectos de su aplicación mediante la regulación de la conducta de terceros sí les genera un daño.

Así, en los citados asuntos se reconoció que "la estigmatización constituye un daño jurídicamente relevante que es actual y real, producido por un mensaje del cual, el quejoso es destinatario, quien lo puede combatir sobre la base de defender un interés garantizado por el derecho objetivo, como lo es el derecho a la no discriminación.". El beneficio jurídico en este tipo de afectación se traduce "en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad", criterio que fue recogido en la tesis de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUÉLLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS."³

Ahora bien, en la tesis: "ESTIGMATIZACIÓN LEGAL. REQUISITOS PARA TENER POR ACREDITADO EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO INDIRECTO PARA COMBATIR LA PARTE VALORATIVA DE UNA LEY Y EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN.",⁴ esta Primera Sala ha determinado que el interés legítimo por razón de afectación por estigmatización se actualiza cuando se cumplen los siguientes requisitos:

(1) Se combata una norma de la cual se extraiga un mensaje perceptible objetivamente –aunque no cabe exigir que sea explícito, sino que puede ser implícito– del que se alegue exista un juicio de valor negativo o estigmatizador, mediante la indicación de los elementos de contexto de los símbolos utilizados, la voluntad del legislador, la historia de discriminación, etcétera,

³ Tesis 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 146 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas.

⁴ Tesis 1a. CCLXXXIV/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 144 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas.

que simplemente permitan afirmar al quejoso que dicho mensaje es extraíble de la norma. No será requisito exigir al quejoso acreditar un acto de aplicación de la parte dispositiva de la norma que regule el otorgamiento de beneficios o la imposición de cargas.

(2) Se alegue que ese mensaje negativo utilice un criterio de clasificación sospechoso en términos del artículo 1o. constitucional, del cual, se insiste, el quejoso es destinatario por pertenecer al grupo identificado por alguno de esos elementos: 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.

(3) Finalmente, se debe acreditar que el quejoso guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje.

Ahora bien, para poder estar en condiciones de determinar si las normas impugnadas causan una afectación a los quejosos por razón de discriminación por estigmatización, es necesario tener en lo que disponen las normas impugnadas. Con todo, basta con reproducir aquí el artículo 147 de la Constitución de Colima, pues el contenido de los preceptos reformados del Código Civil para el Estado de Colima mediante el Decreto Número 155 está determinado por la distinción que traza expresamente el citado artículo constitucional:

"Artículo 147. Las relaciones conyugales se establecen por medio de un contrato civil celebrado entre dos personas, con la finalidad de formar una familia, establecer un hogar común, con voluntad de permanencia, para procurarse y ayudarse mutuamente en su vida.

"En el Estado existen dos tipos de relaciones conyugales:

"I. Matrimonio: Es aquel que se celebra entre un solo hombre y una sola mujer; y

"II. Enlace conyugal: Es aquel que se celebra entre dos personas del mismo sexo.

"A quienes celebren una relación conyugal se les denominará indistintamente, cónyuges, consortes, esposos o casados.

"La ley reglamentará las relaciones conyugales."

De los artículos impugnados se desprende que si bien el quejoso no se ubica en ninguna de las categorías contenidas en la parte dispositiva de dichas normas, ya que no ha solicitado adoptar a alguien, ni tampoco contraer matrimonio, es el destinatario de la parte valorativa de dichos preceptos legales y, por ello, se genera una afectación autoaplicativa por razón de discriminación por estigmatización, como se aprecia a continuación:

(1) Las normas impugnadas establecen un juicio de valor negativo sobre las parejas homosexuales ya que si bien no establecen una obligación de hacer o no hacer a este grupo, la norma sí obliga a las autoridades estatales a hacer una distinción entre parejas del mismo sexo y aquellas de sexo distinto.

(2) Las normas al diferenciar el "matrimonio" del "enlace conyugal" se basan en una de las "categorías sospechosas" enunciadas en el artículo 1o. de la Constitución: las preferencias sexuales. Asimismo, las normas impugnadas excluyen de la posibilidad de adoptar a aquellas parejas que formen un "enlace conyugal" y únicamente dan preferencia a las uniones de personas de distinto sexo. A pesar de que no sea requisito para adoptar que las personas manifiesten su preferencia sexual, las normas hacen una distinción entre aquellas parejas heterosexuales y las parejas homosexuales, al dar preferencias a los matrimonios y excluir al enlace conyugal del régimen de adopción.

(3) Finalmente, el quejoso acreditó vivir en el Estado de Colima, por lo que se cumple con el requisito de proximidad geográfica ya que el mensaje que transmite la norma local les afecta directamente a aquellas personas que sean parte del grupo excluido.

De acuerdo con lo anterior, al haber resultado fundado el agravio del recurrente en el que se combatía el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, a continuación se procede a realizar el estudio de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo.

CUARTO.—**Estudio de los conceptos de violación.** En el argumento de la demanda de amparo identificado con el número (2), el quejoso señaló en síntesis que el artículo 147 de la Constitución del Estado de Colima y los preceptos del Código Civil para el Estado de Colima, reformados mediante el Decreto Número 155, transgreden los principios de igualdad y no discriminación, al hacer una distinción entre parejas homosexuales y parejas heterosexuales que genera un régimen de "separados pero iguales", toda vez que se crea una figura similar al matrimonio para las parejas homosexuales que el legislador denominó "enlace conyugal". Como se explica a continuación, este argumento es **fundado**.

En primer lugar, conviene precisar que el principio constitucional de igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el *igual tratamiento* a todas las personas en la *distribución* de los derechos.⁵ Así, existe discriminación normativa cuando *dos supuestos de hecho equivalentes* son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado.⁶ En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la *razonabilidad* de la medida.⁷

De acuerdo con la doctrina especializada, entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa.⁸ Como su nombre lo indica, la *discriminación por exclusión tácita* de un beneficio tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, *sin hacer mención alguna de otro colectivo* que se encuentra en una situación equivalente.

En la jurisprudencia de esta Suprema Corte un ejemplo reciente de este tipo de discriminación, lo constituye el tratamiento diferenciado que muchos códigos civiles establecen en relación con el acceso al matrimonio para las parejas del mismo sexo. En este tipo de casos, la disposición normativa sólo establece la posibilidad de casarse a las parejas heterosexuales, por lo que *implícitamente* se excluye a las parejas homosexuales del beneficio consistente en poder acceder al matrimonio.⁹

En cambio, la *discriminación por diferenciación expresa* ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. En este orden de ideas, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa

⁵ Guastini, Riccardo, "Breve lección sobre igualdad", Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Núm. 4, 2013, p. 34.

⁶ González Beilfuss, Markus, *Tribunal Constitucional y Reparación de la Discriminación Normativa*, Madrid, CEPC, 2000, p. 24

⁷ *Ibíd.*, p. 37.

⁸ *Ibíd.*, pp. 29-30.

⁹ Ver, entre otros, los asuntos fallados por la Primera Sala en los siguientes asuntos: amparo en revisión 122/2014 (Baja California), amparo en revisión 591/2014 (Estado de México), amparo en revisión 615/2014 (Colima) y amparo en revisión 263/2014 (Sinaloa).

busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.

De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala entiende que la distinción entre "matrimonio" y "enlace conyugal" constituye un caso paradigmático de una diferenciación expresa, la cual en este caso es impugnada con el argumento de que resulta discriminatoria. Esta distinción se advierte con toda claridad de la lectura del artículo 145 del Código Civil del Estado de Colima:

"Artículo 145. Las relaciones conyugales se establecen por medio de un contrato civil celebrado entre dos personas, con la finalidad de formar una familia, establecer un hogar común, con voluntad de permanencia, para procurarse y ayudarse mutuamente en su vida.

"En el Estado existen dos tipos de relaciones conyugales:

"I. Matrimonio: Es aquel que se celebra entre un solo hombre y una sola mujer; y

"II. Enlace conyugal: Es aquel que se celebra entre dos personas del mismo sexo.

"A quienes celebren una relación conyugal se les denominará indistintamente, cónyuges, consortes, esposos o casados."

Por lo demás, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto *relacional*, en el sentido de que, en principio, ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en *comparación* con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la *relación* que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara.¹⁰ Ahora bien, cuando el legislador establece una *distinción* que se traduce en la existencia entre dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. Para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan *equivalentes* o *semejantes* los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción.

¹⁰ González Beilfuss, *op. cit.*, p. 23

Ahora bien, una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer la intensidad con la cual se llevará a cabo el escrutinio de razonabilidad de la medida. En este sentido, el quejoso alega que la medida legislativa impugnada hace una distinción basada en las preferencias sexuales de las personas. Al respecto, esta Suprema Corte ha sostenido en múltiples precedentes que cuando la distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un *escrutinio estricto* para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.¹¹ En esos casos, se ha señalado que "el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente cuidadoso* desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad" (énfasis añadido).¹²

¹¹ Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." (Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, tesis aislada 1a. CII/2010, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional) "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); y, "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional)

¹² "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." (Novena Época. Registro digital: 169877. Primera Sala. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175)

En este orden de ideas, una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, *preferencias sexuales*, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.¹³ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

De acuerdo con lo anterior, la cuestión que debe verificarse es si en el caso concreto las normas impugnadas efectivamente hacen una distinción basada en una categoría sospechosa como lo alega el quejoso. Esta Primera Sala considera que los artículos impugnados de la Constitución y el Código Civil del Estado de Colima contemplan dos regímenes jurídicos diferenciados a los que pueden acceder las parejas en función de sus *preferencias sexuales*: el "matrimonio" para las parejas de distinto sexo y el "enlace conyugal" para las parejas del mismo sexo.

Si bien podría argumentarse que los preceptos impugnados no hacen una distinción con base en las preferencias sexuales de las personas, toda vez que a nadie se le pide que manifieste su preferencia sexual para acceder al matrimonio o al enlace conyugal, ello no es obstáculo para sostener que las normas impugnadas efectivamente hacen una distinción apoyada en esa categoría sospechosa. El hecho de que el acceso al poder normativo para contraer matrimonio o celebrar un enlace conyugal no esté condicionado *aparentemente* a las preferencias sexuales no significa que no exista una distinción apoyada en ese criterio.

Para poder establecer si existe una distinción basada en las preferencias sexuales no es suficiente saber *quiénes* tienen el poder normativo en cuestión, sino también *qué les permite hacer* a esas personas.¹⁴ En este sentido, aunque

¹³ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y Democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

¹⁴ Green, Leslie, "Sex-Neutral Marriage", *Current Legal Problems*, vol. 64, 2011, p. 13.

la norma conceda el poder normativo para casarse o llevar a cabo un enlace conyugal a cualquier persona con independencia de su preferencia sexual, si ese poder únicamente puede ejercitarse para establecer una relación conyugal con alguien del *sexo opuesto* en el caso del matrimonio y del *mismo sexo* en el caso del enlace conyugal, es indudable que la norma impugnada sí comporta en realidad una distinción basada en las preferencias sexuales.

En esta línea, puede sostenerse que se trata de una diferenciación apoyada en las preferencias sexuales porque un homosexual únicamente puede acceder al matrimonio *si niega su orientación sexual*, que es precisamente la característica que lo define como homosexual.¹⁵ Por lo demás, debe señalarse que la preferencia sexual no es un estatus que el individuo posee, sino algo que se demuestra a través de *conductas concretas* como la elección de la pareja.¹⁶ Así, esta Primera Sala, considera que las normas impugnadas hacen una diferenciación basada en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que trazan para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial o un enlace conyugal se apoya en las *preferencias sexuales* de las personas.

Una vez establecido que las normas impugnadas hacen una distinción basada en las categorías sospechosas del sexo y las preferencias sexuales, corresponde realizar un *escrutinio estricto* de la medida legislativa. Para mayor claridad, esta Primera Sala estima conveniente hacer una explicación de la forma en la que se tiene que realizar el test de igualdad en estos casos para poder clarificar las diferencias que existen entre un escrutinio ordinario y el que debe aplicarse a las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa.

En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional. Al respecto, esta Primera Sala sostuvo en el **amparo directo en revisión 988/2004**¹⁷ que cuando se aplica el test de escrutinio estricto para enjuiciar una medida legislativa que realiza una distinción no debe exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una

¹⁵ Al respecto, véase *Varnum vs. Brien*, 763 N.W.2d 862 (Iowa 2009), sentencia de la Corte Suprema de Iowa.

¹⁶ En este sentido se pronunció la Corte Suprema canadiense en *Egan vs. Canada*, (1995) 2 S.C.R. 513, párrafo 175.

¹⁷ Resuelto el 29 de septiembre de 2004 por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

finalidad *constitucionalmente admisible*. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales. Así, al elevarse la intensidad del escrutinio debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo *constitucionalmente importante*.

En la terminología de la jurisprudencia estadounidense, se dice que la medida tiene que perseguir un *compelling state interest*.¹⁸ En el ámbito doctrinal se ha señalado que una forma de entender en la tradición continental este concepto podría ser que la medida debe perseguir la satisfacción o protección de un mandato de rango constitucional.¹⁹

En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. En el citado **amparo directo en revisión 988/2004**, la Primera Sala explicó que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados. Otra forma de decirlo, sería que la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. En este caso, en la jurisprudencia norteamericana se ha establecido que la medida debe estar *narrowly tailored* con la finalidad.

Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. A esta grada del test se refiere la jurisprudencia norteamericana cuando exige que la distinción legislativa sea *the least restrictive means*. Una vez explicada la estructura del test de escrutinio estricto, esta Primera Sala procede a aplicarlo al caso concreto.

De acuerdo con lo antes expuesto, lo primero que debe determinarse es si las normas que regulan el enlace conyugal tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa. Esta Primera Sala advierte que la distinción entre "matrimonio" y "enlace conyugal" es claramente inconstitucional, puesto que ni siquiera persigue una finalidad constitucionalmente admisible. En efecto, como se señaló en el **amparo en revisión 581/2012**,²⁰ una distinción como ésta

¹⁸ Esta expresión a veces es traducida como "interés urgente". Cfr. Saba, Roberto P., "Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?", en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

¹⁹ En este sentido, véase Ferreres Comella, *op. cit.*, p. 233.

²⁰ Sentencia de 5 de diciembre de 2012, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

"resulta totalmente inaceptable en un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos", ya que únicamente se basa en un sentimiento de desaprobación hacia un grupo de personas en específico: los homosexuales.²¹

En el citado **amparo en revisión 581/2012**, esta Primera Sala señaló que en aquellos casos en los que la ley niega el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo "la existencia de un régimen jurídico diferenciado al cual puedan optar las parejas homosexuales *en lugar de casarse*, incluso si la figura en cuestión tuviera los mismos derechos que el matrimonio, evoca a las medidas avaladas por la conocida doctrina de «separados pero iguales» surgida en Estados Unidos, en el contexto de la discriminación racial de finales del siglo XIX". Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: "EXCLUSIÓN DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO DEL MATRIMONIO. EL HECHO DE QUE EXISTA UN RÉGIMEN SIMILAR PERO DISTINTO AL MATRIMONIO Y QUE POR ELLO SE LES IMPIDA EL ACCESO A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO ES DISCRIMINATORIO."²²

Al respecto, vale la pena recordar que en ***Plessy vs. Ferguson***,²³ la Corte Suprema norteamericana sentó una doctrina que consagró constitucionalmente la discriminación racial, la cual se puede resumir con la conocida expresión "separados pero iguales". En un pronunciamiento tristemente célebre, dicho tribunal sostuvo que "las leyes que consientan o incluso que obliguen a la separación entre razas, en lugares en los que puedan estar en contacto, no implican necesariamente la inferioridad de una respecto de otra", de lo cual "el ejemplo más habitual es el de las escuelas separadas para niños blancos y para niños negros". En este sentido, concluyó que "si una raza es inferior a otra desde la consideración social, la Constitución de los Estados Unidos no la puede situar en posición de igualdad".²⁴

Medio siglo después, la propia Corte Suprema norteamericana abolió la doctrina de "separados pero iguales" en uno de los precedentes más importantes de toda la historia constitucional de Estados Unidos: ***Brown vs. Board***

²¹ En este sentido, véase *Perry vs. Brown*, 671 F.3d 1052 (2012).

²² Tesis aislada CIV/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 959 del Libro XIX (abril de 2013) del Tomo I del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Amparo en revisión 581/2012, 5 de diciembre de 2012.

²³ 163 U.S. 537 (1896) 163 U.S. 537.

²⁴ Citado por la traducción de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, en *Las Sentencias Básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2a. ed., Madrid, CEPC/BOE, 2006, pp. 166 y 168.

of Education of Topeka.²⁵ En dicha sentencia se afirmó que la segregación de los niños en las escuelas públicas basada únicamente en la raza vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, a pesar de que las instalaciones y otros factores tangibles sean iguales en las escuelas de niños negros, toda vez que el efecto perjudicial que tiene la segregación racial en las escuelas públicas genera un sentimiento de inferioridad racial en los niños afroamericanos sobre su lugar en la sociedad. De esta manera, la Corte Suprema de Estados Unidos concluyó que "en el campo de la enseñanza pública no tiene cabida la doctrina de 'separados pero iguales'", puesto que un "sistema con escuelas separadas es intrínsecamente desigualitario".²⁶

De acuerdo con lo anterior, en el citado **amparo en revisión 581/2012** se sostuvo que "los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de 'separados pero iguales'". En esta línea, se explicó que si "la segregación racial se fundamentó en la inaceptable idea de la supremacía blanca, la exclusión de las parejas homosexuales del matrimonio también está basada en los prejuicios que históricamente han existido en contra de los homosexuales", de tal manera que "la exclusión de éstos de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas".²⁷

Al respecto, es importante señalar que el impacto de la desigualdad que afecta a las parejas del mismo sexo es similar a la violencia estructural que afectaba a los afroamericanos en Estados Unidos. En este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso **Atala Riffo y niñas vs. Chile**²⁸ también ha señalado que "los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente,

²⁵ 347 U.S. 483 (1954) 347 U.S. 483.

²⁶ Citado por la traducción de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, *op. cit.*, pp. 302-303. En el derecho comparado, las razones de *Brown* han sido aplicadas en sentencias norteamericanas y canadienses a Casos de discriminación por motivo de sexo: *United States vs. Virginia*, 518 U.S. 515 (1996); y a Casos donde la discriminación alegada era por motivos de *orientación sexual*: *Romer vs. Evans*, 517 U.S. 620 (1996); *Baker vs. Vermont*, 744 A.2d 864 (Vt. Sup. Ct. 1999); *Egan vs. Canada*, 29 C.R.R. (2d) 79 (1995); y, *Canada (Attorney General) vs. Moore*, 55 C.R.R. (2d) 254 (Federal Court Trial Division, 1998).

²⁷ En este sentido, véase *Halpern v. Toronto*, párrafos 107 y 137, sentencia de la Corte de Apelaciones de Ontario.

²⁸ Caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239.

a crear situaciones de discriminación de *jure* o de *facto*", además de estar obligados a "adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias" (párrafo 80).

No pasa inadvertido que el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo en la **acción de inconstitucionalidad 2/2010** que "el hecho de que en una entidad se regule de determinada manera una institución civil, *no significa que las demás deban hacerlo en forma idéntica o similar*, como tampoco que se limite o restrinja la facultad de una entidad para legislar en sentido diverso a las restantes" (énfasis añadido, párrafo 295). Con todo, resulta incuestionable que esa amplia libertad de configuración que poseen los Congresos Estatales para regular el estado civil de las personas se encuentra limitada por los mandatos constitucionales, de tal manera que los derechos fundamentales condicionan materialmente dicha regulación. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL."²⁹

De esta manera, las consideraciones precedentes llevan a esta Primera Sala a considerar que el régimen separado al "matrimonio" que establecen los artículos 147 de la Constitución de Colima y 145 del Código Civil para el Estado de Colima bajo el rubro de "enlace conyugal" vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación del quejoso, lo que significa que no sólo son inconstitucionales esas disposiciones, sino también todas las porciones normativas de los artículos señalados en la demanda de amparo como actos reclamados en las que se establece como condición de aplicación de esas normas ser una persona que haya celebrado un "enlace conyugal".

Ahora bien, como se señaló anteriormente, al impugnar las normas que distinguen expresamente entre "matrimonio" y "enlace conyugal" con el argumento de que son discriminatorias, en realidad lo que el quejoso busca es quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido explícitamente, que en este caso es régimen jurídico del matrimonio. En consecuen-

²⁹ Tesis aislada CCLVIII/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 150, Libro VIII, Tomo I, julio de 2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas. Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014.

cia, para que este efecto pueda lograrse, esta Primera Sala estima necesario declarar inconstitucionales las porciones normativas de la fracción I de los artículos 147 de la Constitución de Colima y 145 del Código Civil en las que se establece que el matrimonio se celebra entre "un solo hombre y una sola mujer" por vulnerar el derecho a la igualdad y no discriminación.

En efecto, esas porciones normativas también son claramente discriminatorias. Como se señaló en el citado **amparo en revisión 581/2012** "las relaciones que entablan las parejas homosexuales pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la vida familiar", lo que significa que "para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una *situación equivalente* a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio". Al respecto, es aplicable la tesis de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO."³⁰

En esta línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo recientemente en **Schalk y Kopf vs. Austria**³¹ que las parejas homosexuales se encuentran en una situación similar a las parejas heterosexuales en cuanto a su capacidad para desarrollar una vida familiar, en la medida en que también mantienen relaciones comprometidas y estables. En consecuencia, debe entenderse que la relación entre dos personas homosexuales que hacen una vida de pareja constituye *vida familiar* para efectos del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En este sentido, en el referido **amparo en revisión 581/2012** se destacó que "la vida familiar de dos personas homosexuales no se limita a la vida en pareja", de tal manera que "la procreación y la crianza de menores no es un fenómeno incompatible con las preferencias homosexuales", toda vez que "existen parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con menores procreados o adoptados por alguno de ellos, o parejas homosexuales que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear, con independencia de que se les permita el acceso al poder normativo para casarse". Al respecto, es aplicable la tesis de rubro: "MATRIMONIO. LA LEY QUE, POR UN LADO, CONSIDERA QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE

³⁰ Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Décima Época, Primera Sala, tesis 1a. CCLX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 151 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014, a las 8:05 horas.

³¹ Sentencia del 4 de junio de 2010, párrafo 99.

LO DEFINE COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."³²

De no considerarse inconstitucionales esas porciones normativas, esta Primera Sala estaría avalando una decisión basada en prejuicios que históricamente han existido en contra de los homosexuales. En el precedente en cita se sostuvo que "la razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del legislador, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra", lo que significa que "la ausencia de los beneficios que el derecho asigna a la institución matrimonial es una consecuencia directa de la prolongada discriminación que ha existido hacia las parejas homosexuales por razón de su preferencia sexual".³³

Así, en el citado **amparo en revisión 581/2012** se destacó que "las desventajas históricas que los homosexuales han sufrido han sido ampliamente reconocidas y documentadas: acoso público, violencia verbal, discriminación en sus empleos y en el acceso a ciertos servicios, además de su exclusión de algunos aspectos de la vida pública".³⁴ En esta línea, se explicó que "en el derecho comparado se ha sostenido que la discriminación que sufren las parejas homosexuales cuando se les niega el acceso al matrimonio guarda una *analogía* con la discriminación que en otro momento sufrieron las parejas interraciales.

En el célebre Caso ***Loving vs. Virginia***, la Corte Suprema estadounidense argumentó que "restringir el derecho al matrimonio sólo por pertenecer a una o a otra raza es incompatible con la cláusula de protección equitativa" prevista en la Constitución Norteamericana.³⁵ En conexión con esta analogía, puede decirse que el poder normativo para contraer matrimonio sirve de poco si no otorga la posibilidad de casarse con la persona que cada quien elige.³⁶

³² Tesis aislada 1a. CCLIX/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 152, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014, a las 8:05 horas. Amparo en revisión 152/2013, 23 de abril de 2014.

³³ En este sentido, véase *Fourie vs. Minister of Home Affairs*, párrafo 76, sentencia de la Corte Suprema Sudafricana.

³⁴ En este sentido, véase *Egan vs. Canada*, (1995) 2 S.C.R. 513, párrafos 173-174, sentencia de la Corte Suprema Canadiense.

³⁵ 388 U.S. 1 (1967). Citada por la traducción de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, *op. cit.*, p. 372.

³⁶ Véase *Goodridge vs. Department of Public Health*, 798 N.E.2d 941 (Mass. 2003), sentencia de la Corte Suprema de Massachusetts.

Por lo demás, como se expuso en el **amparo en revisión 581/2012** "el derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los *beneficios expresivos* asociados al matrimonio, sino también el derecho a los *beneficios materiales* que las leyes adscriben a la institución",³⁷ toda vez que "acceder al matrimonio comporta en realidad 'un derecho a otros derechos'" que "aumentan considerablemente la calidad de vida de las personas."³⁸ En este sentido, en el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio, entre los que destacan los beneficios *fiscales*, de *solidaridad*, *por causa de muerte de uno de los cónyuges*, de *propiedad*; en la *toma subrogada de decisiones médicas*, *migratorios* para los cónyuges extranjeros, etcétera.³⁹

En este sentido, en el **amparo en revisión 581/2012** también se destacó que "negarle a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase'", puesto que "no existe ninguna justificación racional para darle a los homosexuales *todos* los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, otorgarles *un conjunto incompleto* de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja".⁴⁰ En esta línea, en el caso **National Coalition for Gay and Lesbian Equality vs. Minister of Justice**, la Corte Constitucional sudafricana destacó que "era claro que la protección constitucional de la dignidad requiere el reconocimiento del valor de todos los individuos como miembros de la sociedad".⁴¹

Así, en el precedente que se ha venido citando, esta Primera Sala también explicó que "la exclusión de las parejas homosexuales del régimen matrimonial se traduce en una *doble discriminación*: no sólo se priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos del matrimonio, sino también se les excluye de los beneficios materiales", exclusión que "no sólo afecta a las parejas homosexuales, sino también a los hijos de esas personas que hacen vida familiar con la pareja".⁴²

³⁷ Sunstein, Cass, "The Right to Marry", *Cardozo Law Review*, Vol. 26, Núm. 5, 2005, pp. 2083-2084.

³⁸ Sobre este punto, véase *Baker vs. State of Vermont*, 744 A.2d 864 (Vt. 1999), sentencia de la Corte Suprema de Vermont.

³⁹ Con algunas variantes, la clasificación es de Sunstein, *op. cit.*, pp. 2090-2091.

⁴⁰ Sobre este punto, véase *Lewis vs. Harris*, 188 N.J. 415; 908 A. 2d 196 (N.J. 2006), sentencia de la Corte Suprema de Nueva Jersey.

⁴¹ Corte Constitucional de Sudáfrica. *National Coalition for Gay and Lesbian Equality v Minister of Justice and others* 1999 (1) SA 6 (CC), 1998 (12) bclr 1517 (CC) at para 28.

⁴² Este tema fue desarrollado en *Lewis vs. Harris*, 188 N.J. 415; 908 A. 2d 196 (N.J. 2006), sentencia de la Corte Suprema de Nueva Jersey.

Finalmente, cabe señalar que resulta innecesario analizar los agravios sintetizados en los incisos (2) y (3). En el primer caso, al haber sido declarada la inconstitucionalidad del régimen de "enlace conyugal", resulta irrelevante que el artículo 391 excluya de la posibilidad de adoptar a las parejas homosexuales que celebren un "enlace conyugal". En el segundo caso, esos argumentos de omisión tampoco es necesario estudiarlos, toda vez que han sido analizados en la presente sentencias como argumentos por los que se reclama la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por diferenciación expresa.

De acuerdo con todo lo anterior, esta Primera Sala considera que habiendo establecido que es las normas impugnadas discriminan al quejoso, las cuales tuvieron como origen claro limitar el matrimonio a parejas heterosexuales, no es posible realizar una interpretación conforme de éstas, pues dichas normas continuarían existiendo en su redacción, aun siendo ésta discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar por motivo de preferencia sexual. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por las quejosas y los quejosos.

En este sentido, hay que recordar que el concepto de violación del quejoso se dirige contra el mensaje discriminatorio contenido en las normas impugnadas, por lo que si se concluye que es contrario al artículo 1o. constitucional, la obligación de esta Suprema Corte es declarar la invalidez del mensaje mismo y disponer de todas las medidas para ello. En este orden de ideas, si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación, porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. En ese orden de ideas, el quejoso busca encontrarse legal y expresamente en una situación de igualdad y no discriminación en cuanto a la figura del matrimonio se refiere.

Esta Primera Sala considera que el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúan a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo. Al respec-

to, es aplicable la tesis de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."⁴³

En ese entendido, la obligación de reparar al quejoso cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de éstos es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. En el caso específico, al ser un asunto de discriminación legislativa, basada no sólo en juicios de valor del legislador, sino arraigado en mayor o menor medida en la sociedad, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades y de impulsar un cambio cultural. Así, la respuesta por parte del Poder Judicial ante este tipo de violaciones –discriminación con base en categorías sospechosas– debe no sólo puntualizar la violación específica por parte de una autoridad y cambiarla, sino que también debe buscar disuadir un cambio de conducta en la sociedad y de potenciales actores, mejorando las relaciones socialmente establecidas, en aras de cumplir con las obligaciones de respeto y garantía, reconocidos en el artículo 1o. constitucional. En ese sentido, cabe recordar que el derecho a la igualdad y a la no discriminación ha sido caracterizado por la Corte Interamericana como *ius cogens*, oponible *erga omnes*.⁴⁴

De esta manera, como ya se señaló, las consideraciones precedentes llevan a esta Primera Sala a considerar que el *régimen separado pero igual* al "matrimonio" que establece la fracción II de los artículos 147 de la Constitución de Colima y 145 del Código Civil para el Estado de Colima bajo el rubro de "enlace conyugal" vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación del quejoso, lo que significa que no sólo son inconstitucionales esas disposiciones, sino también todas las porciones normativas de los artículos señalados en la demanda de amparo como actos reclamados en las que se establece como condición de aplicación de esas normas, ser una persona que haya celebrado un "enlace conyugal".

En esta línea, esta Primera Sala estima necesario declarar inconstitucionales las porciones normativas de la fracción I de los artículos 147 de la Constitución de Colima y 145 del Código Civil en las que se establece que el matrimonio se celebra entre "un solo hombre y una sola mujer", por vulne-

⁴³ Tesis aislada 1a. CCLXI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 155, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas. Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014.

⁴⁴ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

rar el derecho a la igualdad y no discriminación. Al respecto, es importante aclarar que dicha declaración de inconstitucionalidad no crearía un vacío legal puesto que si bien el artículo citado define al matrimonio, la legislación civil estatal prevé los derechos y obligaciones de los cónyuges; es decir, las porciones normativas en cuestión no agotan la regulación jurídica de la institución en su totalidad. Además de un estudio comparativo con otras legislaciones civiles estatales se observa que no todas definen la figura del matrimonio,⁴⁵ lo cual no representa obstáculo alguno para que en las mismas legislaciones existan obligaciones y derechos para los cónyuges. Aunado a ello, de un estudio de la jurisprudencia constitucional comparada, se observa también que tribunales ya han realizado declaraciones de inconstitucionalidad de la totalidad o una porción de la definición de la institución del matrimonio.⁴⁶

Ahora bien, por lo que hace al artículo 102 del Código Civil local,⁴⁷ esta Primera Sala considera que dicho artículo es discriminatorio por la referencia

⁴⁵ Ejemplos de ello son las legislaciones civiles de los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero y Quintana Roo. *Cfr.* Voto concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el amparo en revisión 581/2012, resuelto en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce.

⁴⁶ *Varnum vs. Brien*, 763 N.W.2d 862 (Iowa 2009).

⁴⁷ **"Artículo 102.** En el lugar, día y hora designados para la celebración de la relación conyugal, los documentos que con ella se hayan presentado y las diligencias practicadas, e interrogará a los testigos en la forma prevenida en el artículo 44 de este ordenamiento y dos testigos por cada uno de ellos, que acrediten su identidad.

"Acto continuo, el oficial del Registro Civil leerá en voz alta la solicitud de la relación conyugal, los documentos que con ella se hayan presentado y las diligencias practicadas, e interrogará a los testigos acerca de si los pretendientes son las mismas personas a que se refiere la solicitud. En caso afirmativo, les será leída la carta de relación conyugal, preguntará a cada uno de los pretendientes si es su voluntad unirse en matrimonio o enlace conyugal, si aceptan los declarará unidos en legítimo (sic) relación conyugal en nombre de la ley y de la sociedad que representa ese acto.

"Siendo carta de relación conyugal la siguiente:

"El matrimonio y el enlace conyugal son un contrato civil que se celebra lícita y válidamente ante la autoridad civil. Para su validez es necesario que los pretendientes, previos las formalidades que establece la ley, se presenten ante la autoridad y expresen libremente su voluntad de unirse en relación conyugal.

"La bigamia y la poligamia continúan prohibidas y sujetas a las penas que les tienen señaladas nuestras leyes.

"El matrimonio, es el medio idóneo para el desarrollo de la familia, conservar la especie y suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano, pues ésta no existe en la persona sola, sino en la dualidad conyugal. Los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aún más de lo que es cada uno para sí.

"El hombre, actuando con fortaleza y responsabilidad, debe proporcionar a la mujer apoyo, protección y comprensión, tratándola siempre con amorosa generosidad, especialmente cuando ella se entrega incondicionalmente a él y que la sociedad se la ha confiado por conducto de este matrimonio.

que hace a las relaciones conyugales. En ejercicio de la facultad de apreciación de la cuestión efectivamente planteada a la luz de su obligación de analizar la demanda en su integridad, se observa además que el mismo hace distinciones con base en la categoría sospechosa de sexo, en relación con las diferentes funciones que el legislador atribuye a la mujer y al hombre en una relación conyugal, lo cual impacta directamente al argumento planteado por la parte quejosa en cuanto a que la legislación impugnada lo discrimina con base en el artículo 1o. constitucional.

Al respecto, esta Primera Sala estima que la asignación de tareas, habilidades y roles dentro de las parejas o las familias de acuerdo con el sexo o la identidad sexo-genérica de las personas corresponde a una visión estereo-

"La mujer, con actuar igualmente entregada y responsable, debe dar a su esposo, aliento, comprensión, consuelo y buen consejo, tratándolo siempre con amor y con la misma generosidad con la cual desea ser tratada.

"Los cónyuges, uno y el otro, se deben y tendrán siempre y en todo lugar respeto, fidelidad, confianza y ternura, y procurarán que lo que el uno esperaba del otro al unirse hoy en relación conyugal se convierta en una hermosa realidad.

"Las parejas deberán ser prudentes y atenuar sus faltas, nunca se dirán injurias, porque las injurias deshonran aún más a quien las vierte que a quien las recibe, mucho menos se maltratarán de obra, pues es vergonzoso y cobarde abusar de la fuerza.

"Ambos deberán prepararse, con el estudio amistoso y la mutua corrección de sus defectos para desempeñar de la mejor manera posible la más alta magistratura de la vida que es la de ser padres de familia para que sus hijos encuentren en ustedes el buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo.

"Como escuchamos, este mensaje comienza diciendo que la relación conyugal es un contrato civil. Así lo prevé el Código Civil vigente en nuestro Estado. La relación conyugal da lugar al nacimiento de derechos y obligaciones recíprocas para los cónyuges y crea un nuevo estado civil para ustedes, con todo lo que ello implica.

"Sin duda la relación conyugal es un vínculo precioso, en el que dos personas (sin perder su individualidad) deciden unirse para crear un proyecto de vida en común y trabajar juntos por ese proyecto. Afortunadamente, dado el marco constitucional del que gozamos en nuestro país cada pareja puede decidir cuál será ese proyecto de vida con enorme libertad. Obviamente es un gran privilegio y a la vez una enorme responsabilidad.

"La decisión que han tomado, además de ser una decisión racional, ve involucrada la parte emocional como un factor determinante, pues se entiende que hay entre ambos un afecto lo suficientemente fuerte como para haberlos hecho llegar al punto de unir sus vidas en la relación conyugal que hubieren elegido. Los exhorto no sólo a preservar, sino a fortalecer ese afecto.

"No podemos negar la posibilidad jurídica de disolver el vínculo jurídico de la relación conyugal, pero les recuerdo que la relación conyugal no debe ser visto como una unión liviana o pasajera, sino como un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y a la sociedad de la que formen parte del ambiente de estabilidad y solidez óptimo.

"Les recuerdo también que aun cuando existen ciertas diferencias naturales somos iguales ante la ley, así lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Construyan una relación conyugal digna, que sea de edificación para ustedes como individuos, para su familia y para toda la sociedad."

típica basada en características individuales o colectivas con significación social o cultural. Esto constituye una forma de discriminación –tanto para las parejas del mismo o distinto sexo– por cuanto el Estado determina a las personas con base en estas características y niega, por un lado, la diversidad de los proyectos de vida y, por el otro, la posibilidad de la distribución consensuada de las tareas dentro de las parejas y las familias.

Por tanto, esta Suprema Corte de Justicia, señala la inadecuación constitucional de las porciones normativas del artículo 102 del Código Civil local. En el mismo sentido se pronunció ya esta Primera Sala en los amparos en revisión 615/2013 y 704/2014.

Finalmente, se precisa que los efectos del presente amparo vinculan a todas las autoridades del Estado de Colima a tomar en consideración la inconstitucionalidad del mensaje transmitido por el precepto impugnado, por lo cual, no podrán utilizarlo como base para negar al quejoso beneficios o establecer cargas relacionados con la regulación del matrimonio, lo que es un efecto propio de la concesión de un amparo contra leyes, que es la inaplicación futura de la ley.⁴⁸ En este orden de ideas, el quejoso no debe ser expuesto al mensaje discriminatorio de la norma, tanto en el presente como en el futuro.⁴⁹

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso en contra del artículo 147 de la Constitución del Estado de Colima; el primer

⁴⁸ Ver, por ejemplo, los criterios de esta Suprema Corte en materia fiscal, en los que se ha analizado un esquema fiscal que excluye a ciertas personas de beneficios otorgados a terceros, y al estimar que no existe una justificación para distinguir entre ambos, el efecto del amparo ha sido incorporar en la esfera jurídica del quejoso ese beneficio excluido; ver la tesis de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 25. FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA." y "EXENCIÓN PARCIAL DE UN TRIBUTO. LOS EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA UNA NORMA TRIBUTARIA INEQUITATIVA POR NO INCLUIR EL SUPUESTO EN QUE SE HALLA EL QUEJOSO DENTRO DE AQUÉLLA, SÓLO LO LIBERA PARCIALMENTE DEL PAGO." «Tesis de jurisprudencia 2a./J. 141/2009 y P./J. 18/2003, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 678 y Tomo XVIII, julio de 2003, página 17, respectivamente».

⁴⁹ Ídem.

párrafo del artículo 35, el primer párrafo del artículo 37, la nomenclatura del capítulo VII del título cuarto, del libro primero, el primer párrafo y las fracciones I, II y III del artículo 97, las fracciones V y VI del artículo 98, los artículos 100, 101, los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo sexto y décimo séptimo del artículo 102, el primer párrafo y sus fracciones V, VI y VII del artículo 103, los artículos 105, 109, 110, 111, 112, el primer párrafo del artículo 113, 115, 116, la fracción II del artículo 119, el artículo 130, la nomenclatura del capítulo X del título cuarto, del libro primero, el segundo párrafo del artículo 134, la nomenclatura del título quinto y el de su capítulo I, pertenecientes al libro primero, los artículos 139, 141, 142, 143, 144, 145, la nomenclatura del capítulo II, del título quinto, del libro primero, 146, 148, 149, 152, 154, 155, el párrafo primero y sus fracciones V, VI y X del artículo 156, los artículos 158, 159 en su primer párrafo, 160, 161, el nombre del capítulo III, del título V, del libro primero, los artículos 162, 164, en su párrafo segundo, 176, 177, la nomenclatura del capítulo IV, del título quinto, del libro primero, los artículos 178, 179, 180, 181, 182, 184, el primer párrafo del artículo 187, el primer párrafo del artículo 188, el primer párrafo sus fracciones III y VIII del artículo 189, el artículo 193, el segundo párrafo del artículo 196, los artículos 197, 200, 201, 202, 204, 207, el primer párrafo del 209, 210, 211, 220, 230, la nomenclatura del capítulo IX, del título quinto, del libro primero, el primer párrafo y las fracciones I y II del artículo 235, 236, 238, la fracción segunda del artículo 239, 240, 241, 243, 244, el párrafo primero y sus fracciones II y III del artículo 245, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 261, primer párrafo del 262, 263, primer párrafo del artículo 264, 265, 266, las fracciones II y VI del artículo 267, los párrafos primero y segundo del 272, 277, el párrafo segundo del artículo 287, el párrafo primero y las fracciones II y III del artículo 287 Bis, la fracción III y V del artículo 288, 289, 291, 294, 641, 658, las fracciones III y V del artículo 1264, el primer párrafo del artículo 1526, del Código Civil para el Estado de Colima; el párrafo primero del artículo 24, el párrafo primero del artículo 59, el párrafo segundo del artículo 64, la fracción X del artículo 155, la fracción II del artículo 614, 673, el párrafo primero del artículo 681, la fracción II del artículo 699, 715, la fracción III del artículo 937, el párrafo segundo del artículo 938 y el párrafo primero del artículo 941, del Código de Procedimientos Civiles para Estado de Colima, en términos del último apartado de esta sentencia.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva el derecho de formular voto concurrente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien se reserva el derecho de formular voto particular).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada y/o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 2a. VIII/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1164.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el amparo en revisión 735/2014.

En el asunto citado al rubro, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba llamada a pronunciarse sobre si el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito fue correcto al estimar que el quejoso no tenía interés legítimo para impugnar los decretos que modificaron diversos artículos de la Constitución Local, del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Colima, los cuales establecen que el matrimonio se celebra entre un hombre y una mujer, mientras que el enlace conyugal se celebra entre dos personas del mismo sexo.

En la sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, la Primera Sala resolvió revocar por mayoría de cuatro votos la sentencia dictada por el Juez de Distrito y amparar al quejoso. Si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo, no comparto diversas consideraciones plasmadas en la resolución.

Específicamente, la posición mayoritaria sostuvo que el quejoso sí tenía un interés legítimo para impugnar dichas normas, y que el artículo 147 de la Constitución de Colima¹ era inconstitucional, así como todas las porciones normativas de los artículos

¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

"Artículo 147. Las relaciones conyugales se establecen por medio de un contrato civil celebrado entre dos personas, con la finalidad de formar una familia, establecer un hogar común, con voluntad de permanencia, para procurarse y ayudarse mutuamente en su vida. En el Estado existen dos tipos de relaciones conyugales: I. Matrimonio: Es aquel que se celebra entre un solo hombre y una sola mujer; y II. Enlace Conyugal: Es aquel que se celebra entre dos personas del mismo sexo.—A quienes celebren una relación conyugal se les denominará indistintamente, cónyuges, consortes, esposos o casados. La ley reglamentará las relaciones conyugales."

del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles que hicieran referencia a "relación o relaciones conyugales" o "enlaces conyugales".

Deseo abundar en las razones por las cuales difiero de algunas de las consideraciones de mis compañeros Ministros, por lo que primero haré una breve referencia a los antecedentes del caso, para después precisar los argumentos por los que, respetuosamente, me separo de ciertos elementos de la decisión.

I. Antecedentes del caso

Un hombre, habitante de Colima que se asumió como una persona homosexual, promovió juicio de amparo indirecto en contra de diversas normas de la Constitución Local y la legislación local que consideró violatorias de los artículos 1o., 4o. y 133 constitucionales. Específicamente, el quejoso estimó que la institución del matrimonio que circunscribe el matrimonio a la unión entre un solo hombre y una sola mujer resulta discriminatoria y vulnera el mandato de protección a la familia.

El Juez de Distrito dictó sentencia en la que sobreescribió en el juicio de amparo sobre la base de que los artículos impugnados eran de naturaleza heteroaplicativa y que dichas normas no le producían por sí mismas ningún agravio al quejoso, por lo que no afectaban su interés jurídico. Inconforme con dicha resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual constituye la materia de estudio de la sentencia que aquí se comenta.

II. Consideraciones de las que me aparto de la decisión mayoritaria

Quiero empezar señalando que respecto de la concesión del amparo y el estudio de constitucionalidad, coincidí plenamente con mis compañeros Ministros; sin embargo, como ya lo he establecido reiteradamente en los asuntos que tratan este tema, no coincidí con el estudio que se hace sobre las figuras del interés legítimo y las normas heteroaplicativas.

Me parece que la relación entre el interés legítimo y la naturaleza auto o heteroaplicativa de una norma no puede funcionar como se presenta en la resolución, como una relación inversamente proporcional en donde al cambiar el concepto de interés (del jurídico al legítimo) cambie la relación de las normas aplicadas. Es decir que el criterio de clasificación de heteroaplicatividad y autoaplicatividad es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación. Tal relación no hace sentido, si la naturaleza auto o heteroaplicativa de las normas es formal, esto no cambia como dependiente del interés o de la "noción material de afectación"; de ser así, la distinción acabaría careciendo de sentido, dejando de identificar el acto que genera la oportunidad para la presentación de la demanda de amparo.

La falta de interés, como causal de improcedencia, claramente se ve modificada con el cambio del interés jurídico al interés legítimo, admitiendo muchas más alternativas de afectación, pero ello, no cambia la estructura de las normas generales, leyes o reglamentos, en cuanto al momento en el que ese perjuicio se causa, que constituye una causal de improcedencia distinta a la falta de interés. La primera de las causales, evalúa la intensidad en la afectación material al quejoso, la afectación "real y

actual" en la esfera jurídica del mismo, la cual claramente se hace más amplia con el concepto de interés legítimo; la otra, por otro lado, evalúa el momento en el cual se causa esta afectación para efecto de la oportunidad de la demanda. Es relevante subrayar que en ningún caso el concepto de interés legítimo hace subjetiva la apreciación de la afectación.

La complicación que crea la resolución al intentar la combinación de ambas vertientes de la afectación, finalmente lo lleva a cambiar su noción de norma jurídica. La consideración de que el concepto de afectación "expresiva", que desemboca en una afectación por estigmatización, debe encontrarse en la parte "valorativa" de la norma y no ya en su parte dispositiva, pretende que el juzgador haga una evaluación objetiva de esta parte "valorativa" de la norma, que no depende ya de elementos jurídico-positivos, sino de lo que identifica como: "una derivación de entendimientos colectivos compartidos, el contexto social en el que se desenvuelve y la historia de los símbolos utilizados".

Independientemente de la condición impuesta al juzgador no sólo para evaluar la parte dispositiva de la norma, sino la parte valorativa en los términos "objetivos" apuntados, lo que se pretende es que todo esto finalmente se evalúe por el "mensaje perceptible objetivamente" transmitido por la norma. En este tema y sobre la posibilidad de considerar o no protegido cierto tipo de discurso y de la posibilidad de evaluación objetiva del mismo (desde el derecho al insulto hasta los límites del discurso homófobo), me he expresado ya en otros asuntos y votos particulares, ya que mantengo una posición minoritaria claramente diferenciada de la mayoría de la Sala.

En este sentido, si bien me parecen interesantes las distintas aproximaciones posibles a las normas: analítica, antropológica, lingüística, sociológica, semiológica, etcétera, no podemos pretender que todas ellas se concilien en la función del juzgador, esto no sólo resulta pretencioso, sino impráctico y casi imposible de administrar. El juzgador evalúa la parte dispositiva de la norma, en primer término, para después analizar la exposición de motivos, los dictámenes de las comisiones de las distintas Cámaras y hasta las discusiones de los legisladores para hacer sentido de su contenido normativo. En la mayoría de los casos que llegan a este Alto Tribunal, fuera de aquellos que cuentan con un precedente claramente aplicable, estos procesos son de difícil definición, la objetividad en estos casos no es algo que sea fácil de alcanzar.

Lo que creo debe ser el resultado de esta resolución, y así es como quiero acotar mi posición, es un concepto de interés legítimo basado en una violación particular a un derecho humano: el derecho a no ser discriminado. Las condiciones de la violación y las llamadas "categorías sospechosas" que establecen el escrutinio más estricto posible, son aquellas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución y es a este tipo de violaciones a las que me parece que debe circunscribirse este tipo de interés, a la violación del derecho humano a la no discriminación.

En este sentido, no considero que cambie la naturaleza formal de la norma que se estima violatoria del derecho humano, convirtiéndose de hetero a autoaplicativa al cambiar el concepto de interés jurídico a legítimo, ni que deba cambiarse el tipo de análisis por parte del juzgador de la parte dispositiva a la parte valorativa o expresiva de la

norma, sino que la violación constitucional es de tal envergadura y encuentra una protección constitucional tan específica y concreta, que el interés se genera por una condición de exclusión de un grupo particular del ámbito de aplicación de la norma y lo excluye de la posibilidad de acceder al contexto normativo que esta norma actualiza: en este caso a la categoría de matrimonio. Esta violación concreta y definible le concede un grado de objetividad a la evaluación que no tiene nada que ver con la característica valorativa o expresiva de la norma, sino con su carácter positivo, sus remisiones concretas y el contexto normativo que éstas generan.

De este modo, creo que estamos frente a un tipo de interés específico, determinado por el tipo de violación y el derecho violado, que no nos lleva a cambiar la naturaleza formal de las normas, sino que nos encontramos frente al interés de un grupo definido constitucionalmente, cuyas características les permiten generar una pretensión como la que se analiza en la resolución.

En este sentido, es que me manifiesto en favor de los resolutivos de la sentencia, acotado por estas consideraciones; es una violación con estas características materiales la que estoy dispuesto a aceptar como una violación que otorga interés legítimo a las partes, así como una característica de violación continuada que me permite establecer un criterio de oportunidad distinto al que se ha aceptado por esta Suprema Corte. La única violación que genera una oportunidad continuada para su impugnación es la violación por discriminación basada en las categorías establecidas en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, por la condición particularmente discriminatoria que provoca la exclusión de un grupo social de ciertos contextos normativos específicos y que no requiere, pero tampoco se agota con un acto concreto de aplicación.

Por las razones expuestas, si bien comparto el sentido de la resolución, disiento respetuosamente de mis compañeros Ministros respecto de las consideraciones señaladas en la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en el amparo en revisión 735/2014.

I. Antecedentes

El quejoso reclamó la inconstitucionalidad del Decreto Número 155 de 10 de agosto de 2013, mediante el cual se reformaron diversos artículos del Código Civil de «Colima» y del Código de Procedimientos Civiles de la misma entidad federativa, preceptos que regulan las relaciones conyugales, haciendo una distinción entre el matrimonio y el enlace conyugal.

Para sustentar esa reclamación, manifestó que en su carácter de homosexual que se ubican en el ámbito espacial del Estado de Colima, cuenta con interés legítimo para combatir las normas en cuestión, ya que éstas tienen un efecto discriminatorio que le causa perjuicio.

De esa demanda conoció el Juez Primero de Distrito en el Estado de Colima, quien decidió sobreseer en el amparo por considerar que el quejoso no demostró ser titular de un derecho o interés legítimo individual o colectivo, que pudiera considerarse trastocado por las normas combatidas, en tanto que no demostró haber sido objeto de un acto discriminatorio en razón de esas normas.

Inconforme con esa decisión, el quejoso interpuso recurso de revisión, del cual esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumió competencia para conocer de él, dando origen a la sentencia respecto de la cual se emite el presente voto.

II. Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En la sentencia aprobada por la mayoría, se estimó que debía revocarse la decisión del Juez de Distrito y amparar al quejoso en contra de las normas combatidas, por considerar que eran inconstitucionales por su efecto discriminatorio.

Ahora bien, para superar la causal de improcedencia en que se apoyó el Juez de Distrito para sobreseer en el amparo, la mayoría consideró en esencia, que el quejoso tiene interés legítimo para combatir las normas impugnadas en su modalidad de normas autoaplicativas, por ser destinatario directo del mensaje negativo que dichas normas transmiten, en tanto que se ostenta como homosexual y se ubica dentro el périmetro de proyección del mensaje negativo que acusa de discriminatorio.

III. Razones del disenso en que se sustenta el voto particular

No comparto el sentido del proyecto, pues estimo que en el caso se debió confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, ya que el quejoso no demostró contar con interés legítimo para acudir al amparo combatiendo la inconstitucionalidad de las normas reclamadas.

Lo estimo de esa manera, en razón de que desde mi perspectiva, la normas combatidas no causan una afectación concreta al quejoso, por más que él se asuma como homosexual.

Lo anterior es así, porque aun y cuando la normas cuestionadas pudieran contener un mensaje implícito de discriminación prohibido por el artículo 1o. constitucional, al hacer una distinción entre matrimonio y enlace conyugal, estimo que esas normas por su sola existencia, no causan ningún perjuicio al quejoso.

Esto porque si el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como presupuesto procesal de procedencia de la acción constitucional, que ésta se siga siempre a instancia de la parte agraviada, indicando, al respecto que tiene tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo siempre que se alegue que el acto o la norma reclamada viola los derechos reconocidos en la Constitución y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su situación especial frente al orden jurídico, es evidente que aun en la hipótesis del interés legítimo, es necesario

que quien se ostenta como parte quejosa resienta un agravio en virtud de la situación especial que guarda frente a la norma jurídica.

En ese orden de ideas, para considerar que el quejoso contaba con interés legítimo para acudir al juicio de amparo reclamando la inconstitucionalidad de las normas combatidas, debía demostrar que esas normas, aun sin existir un acto concreto de aplicación dirigido a su persona le causaba agravio en razón de la situación especial que guarda frente a esa normatividad, agravio que debe ser real y patente, mas no subjetivo, a fin de que de ser el caso, de concederse el amparo, los efectos del fallo protector realmente puedan concretarse en beneficio del quejoso.

Lo que en el caso no acontece, pues con la concesión del amparo, no extinguiría el mensaje discriminatorio que se les atribuye a las normas, en virtud de que éstas no desaparecen ni pierden su vigencia; además, el quejoso no ha sido discriminado directamente con motivo de esas normas, a través de un acto concreto de aplicación que pudiera dejarse sin efectos, ya que en su caso, ello sólo podría acontecer hasta el momento en que acudiera ante el oficial del Registro Civil correspondiente a fin de contraer matrimonio y éste se negare a celebrar dicho acto jurídico, por considerar que conforme a la distinción que hacen las normas combatidas sólo pueden acceder a un enlace conyugal, lo que incluso podría no acontecer si el oficial del Registro Civil accediera a celebrar el matrimonio solicitado.

Por tales motivos es que no comparto el sentido de la sentencia a que este voto particular se refiere.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.

Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa insti-

tución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.

1a./J. 47/2015 (10a.)

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Amparo en revisión 122/2014. 25 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo en revisión 263/2014. 24 de septiembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo en revisión 591/2014. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo en revisión 735/2014. 18 de marzo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis de jurisprudencia 47/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de tres de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. DEBE DECLARARSE FUNDADO CUANDO SE TIENE POR CUMPLIDA UNA EJECUTORIA DE AMPARO SIN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE HAYA ACATADO LOS LINEAMIENTOS Y LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL FALLO PROTECTOR.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 53/2015. 6 DE MAYO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de inconformidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 201, fracción I, 203 y tercero transitorio, todos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, 10, fracción XII y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁸ en virtud de que se promueve en contra del acuerdo por el que se declaró cumplida una sentencia dictada en un juicio de amparo directo resuelto por un Tribunal Colegiado, que causó estado en fecha posterior al tres de abril de dos mil trece, en que entró en vigor la referida ley reglamentaria de la materia.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer término, se procede analizar si la inconformidad que nos ocupa se presentó dentro del plazo a que se refiere el artículo 202 de la Ley de Amparo aplicable.⁹

1. El acuerdo que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo le fue notificado a la parte tercero interesada personalmente el **doce de diciembre de dos mil catorce**.

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

⁹ Artículo 202. El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación.

2. La notificación surtió efectos el día hábil siguiente, esto fue el **quince de diciembre de dos mil catorce**.

3. El plazo de quince días para impugnar el proveído que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo transcurrió del **dos al veintidós de enero de dos mil quince**.

4. De dicho plazo hay que descontar los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de enero de dos mil quince, por ser sábados y domingos e inhábiles, de conformidad con lo establecido en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

5. El escrito de inconformidad se presentó **el ocho de enero de dos mil quince**, en el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, por tanto, debe declararse oportuna su presentación.

TERCERO.—**Acuerdo materia del recurso de inconformidad.** Por acuerdo Plenario de once de diciembre de dos mil catorce, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito declaró cumplida en su totalidad la ejecutoria de mérito, al estimar que la Sala responsable cumplió cabalmente las obligaciones impuestas en la ejecutoria de amparo, en virtud de que dejó insubsistente la resolución de dieciocho de febrero de dos mil catorce, dictada en el toca *****; luego, emitió un nuevo fallo en el que valoró las pruebas ofrecidas por *****; con las que evidenciaba que es copropietaria del bien inmueble, cuya entrega le reclamó el accionante *****; de ahí que confirmara el fallo de primer grado y, en lo conducente, resolviera que es improcedente la petición en relación con la entrega de dicho inmueble.

"La persona extraña a juicio que resulte afectada por el cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo también podrá interponer el recurso de inconformidad en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior, si ya había tenido conocimiento de lo actuado ante el órgano judicial de amparo; en caso contrario, el plazo de quince días se contará a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de la afectación. En cualquier caso, la persona extraña al juicio de amparo sólo podrá alegar en contra del cumplimiento o ejecución indebidos de la ejecutoria en cuanto la afecten, pero no en contra de la ejecutoria misma.

"Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo."

CUARTO.—**Motivos del recurso inconformidad.** La parte recurrente en sus agravios aduce, en lo medular, lo siguiente:

- En el expediente ***** se aprecia una incorrecta valoración de las pruebas, excediéndose en aquél el Juez, al estimar que por vivir con la ahora quejosa ya existía el concubinato, pues éste inició el veinte de mayo de mil novecientos noventa y siete, y el suscrito recurrente adquirió la propiedad el veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco, lo que de ninguna manera permite sostener que ya existía el concubinato, el cual se dio por demostrado indebidamente.

- También existe una mala valoración por parte de la responsable de las pruebas ofrecidas, pues el hecho de que el promovente haya acreditado mediante información ad perpétuam que "construí sobre el terreno de mi propiedad", tampoco esto permite considerar que la señora quejosa también es copropietaria del mismo.

- Que la a quo valoró indebidamente de forma excesiva las constancias, mediante las cuales las autoridades responsables, supuestamente, dan cumplimiento a la ejecutoria, toda vez que existe defecto de ejecución cuando la autoridad responsable no se ciñe en forma estricta a los términos de la ejecutoria, cuando su actuación es parcial o incompleta, ya que se llega al extremo de considerar como copropietaria a la quejosa en un juicio de terminación de concubinato en donde jamás se exhibieron escrituras de propiedad o diverso título cierto.

- La Sala responsable toma en cuenta que suponiendo sin conceder que la relación hubiese iniciado el veintidós de marzo de mil novecientos noventa y cinco, y el inmueble fue adquirido el cuatro de julio del mismo año, no se cumplía con el término que marca el código familiar para poder resolver que se trataba de un concubinato; es ahí donde se comete la valoración parcial de la Sala responsable, al apoyarse en una declaración de un juicio para la terminación del comodato, y no precisamente en los hechos de la demanda inicial ya aceptados por la quejosa.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** En primer término, antes de proceder al estudio de los motivos de inconformidad planteados por la parte recurrente, debe decirse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, el recurso de inconformidad procede —entre otros— contra el auto que

tenga por cumplida la ejecutoria de amparo en los términos del artículo 196 de la misma ley,¹⁰ esto es, deberá entenderse así, cuando lo sea en su totalidad.

En el caso, los motivos de agravio expresados por el recurrente resultan ser **inoperantes**, ya que de ninguna manera atacan las consideraciones emitidas por el Tribunal Colegiado para resolver que tuvo por cumplida la ejecutoria, y sólo se refieren a los actos llevados a cabo por la autoridad responsable en la sentencia que se dictó en cumplimiento a la ejecutoria de amparo y que se refieren a una incorrecta valoración de las pruebas aportadas en el juicio.

No obstante, los agravios resultan inoperantes; el artículo 214 de la Ley de Amparo vigente señala que *"no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada"*, razón por la que procede el estudio oficioso respecto al cumplimiento de la sentencia de amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de esta Primera Sala, cuyos texto y rubro se transcriben a continuación:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL PROMOVENTE DE DICHO RECURSO RESULTEN INOPERANTES EN SU TOTALIDAD, PROCEDE EL ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. El artículo 214 de la Ley

¹⁰ "Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."

de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, establece que no podrá archiversse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución, y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada. Por lo anterior, si los agravios expresados por el promovente del recurso de inconformidad resultan inoperantes en su totalidad, es preciso realizar un estudio oficioso respecto del cumplimiento de la sentencia de amparo, a fin de dar cumplimiento al precepto invocado; dicho estudio deberá atender de forma circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional y al límite señalado por la ejecutoria donde se otorgó la protección de la justicia federal."¹¹

Señalado lo anterior, debe decirse que para que una ejecutoria se tenga por cumplida, no basta que la autoridad responsable lleve a cabo algunos de los extremos indicados en el fallo protector, sino que debe agotar todos y cada uno de ellos, para que se diga que está totalmente cumplida; consecuentemente, esta Primera Sala estima que el presente recurso de inconformidad resulta **fundado**, en atención a las siguientes consideraciones:

Conforme al contenido del artículo 214 de la Ley de Amparo, se procede a precisar, acorde a la sentencia de amparo, los actos que la Sala responsable debía llevar a cabo, a fin de establecer si ha quedado o no cumplida en su totalidad la ejecutoria de mérito, esto es, sin excesos ni defectos, dado que el acatamiento de las sentencias es de orden público, pues dicho numeral refiere que no podrá archiversse ningún juicio de amparo, sin que se haya cumplido de manera total la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada.

Resulta aplicable, al respecto, la tesis jurisprudencial siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO. La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la

¹¹ Décima Época, jurisprudencia emitida por la Primera Sala, número 1a./J. 42/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 476 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».

propia ley; es decir, el estudio de legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó la protección de la Justicia Federal, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos, a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, sin que ello signifique que el Juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión."¹²

A continuación, se realizará un estudio oficioso respecto del cumplimiento de la sentencia de amparo, el cual deberá atender de forma circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional y al límite señalado por la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal.

De conformidad con la resolución de diecisiete de octubre de dos mil catorce, emitida por el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Décimo Segundo Circuito, en el juicio de amparo ***** (*****), los actos que debía llevar a cabo la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, con sede en Culiacán, Sinaloa, a fin de acatar el fallo protector, eran:

Efectos

1. Dejar insubsistente la sentencia de dieciocho de febrero de dos mil catorce.

2. Dictar otra sentencia en la cual:

¹² Décima Época, jurisprudencia emitida por la Primera Sala, número 1a./J. 120/2013 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 774 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».

a. Analice las pruebas en cuestión, acogiendo las consideraciones expuestas en la ejecutoria de amparo.

b. Resolver la controversia planteada conforme a derecho.

Ahora bien, para que una ejecutoria se tenga por cumplida, no basta que la autoridad responsable lleve a cabo algunos de los extremos indicados en el fallo protector, sino que debe agotar todos y cada uno de ellos, sin excesos ni defectos, para que se diga que está totalmente cumplida, ello, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 196 de la Ley de Amparo en vigor; por tal motivo, se procede a determinar conforme a las constancias que obran en autos, si la Sala responsable dio o no un cumplimiento total al fallo protector.

Acciones

Por lo que hace a los puntos 1 y 2, éstos se encuentran cumplidos. El 1, pues se advierte que con fecha tres de noviembre de dos mil catorce, la Sala responsable ordenó dejar insubsistente la sentencia de dieciocho de febrero de dos mil catorce (foja 57 del cuaderno de amparo directo civil *****), y el 2, dicha autoridad emitió una nueva resolución con fecha seis de noviembre siguiente.

Luego, por lo que respecta al inciso 2, éste se encuentra parcialmente cumplido, lo que resulta suficiente para declarar fundado el presente recurso de inconformidad.

En esa construcción argumentativa, tenemos que la Sala responsable sí tomó en consideración las pruebas sujetas a análisis, siendo éstas:

1) Documental pública, consistente en copias certificadas del expediente ***** del índice del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil, con sede en Mazatlán, Sinaloa.

2) Documental pública, consistente en copias certificadas de las actuaciones del expediente ***** del índice del Juzgado de Primera Instancia del Ramo Civil, con sede en Mazatlán, Sinaloa.

3) Instrumental de actuaciones, consistente en todo lo actuado en el expediente ***** del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil, con sede en Mazatlán, Sinaloa; y,

4) Presuncional legal y humana, de todo lo que se derive de lo actuado en el expediente ***** del índice del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil, con sede en Mazatlán, Sinaloa.

Empero, lo hizo únicamente a título de cita, pues la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, en el considerando tercero de su sentencia, se ciñó a decir:

"Que una vez analizadas las pruebas exhibidas por la parte apelada, consistentes en copias fotostáticas certificadas del expediente ***** del índice del Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Mazatlán, Sinaloa, así como la presuncional legal y humana e instrumental de actuaciones, consistente en todo lo actuado derivada de dicho expediente, y las constancias relativas a la sentencia dictada en el expediente ***** relativas a la acción reivindicatoria (improcedente) que promoviera el apelante en contra de la demandada, esta Sala advierte que el juzgador de la competencia civil, en el expediente citado en primer orden, consideró que la señora ***** había demostrado sus excepciones y defensas, al acreditar en forma plena que el terreno materia de esta controversia, fue adquirido entre ella y el señor ***** y que entre ambos edificaron la totalidad del inmueble que en él se encuentra, y que al haberlo realizado dentro de la figura jurídica del concubinato, lo que imperaba era una sociedad de hecho o copropiedad sobre el bien raíz, determinación que fue confirmada mediante resolución dictada con fecha 28 veintiocho de agosto del año 2008 dos mil ocho, en el toca civil número ***** (anexo a fojas 252 doscientos cincuenta y dos a la 264 doscientos sesenta y cuatro de este juicio), estimándose oportuno reproducir lo que dijo el Juez Segundo Civil, en lo que interesa: ... 'IV. Que en razón de todo lo antes expuesto y fundado atendiendo a que el accionante no acredita la existencia de la relación de contrato de comodato en que funda su acción, respecto a la planta baja de la finca ubicada en ***** en esta ciudad; tomando en cuenta que la demandada ***** demuestra que, por otra parte, sus excepciones y defensas al acreditar en forma plena que el lote de terreno lo adquirieron entre ambos contendientes y que entre ambos edificaron la totalidad del inmueble que en él se encuentra; demuestra igualmente que ello lo hicieron en calidad de concubinato, o sea en unión libre y, por consecuencia, no puede existir contrato de comodato alguno, sino más bien una especie de sociedad de hecho o de copropiedad, también de hecho basada en una relación de pareja similar a la de marido y mujer, esposo y esposa y, por tanto, el juzgador concluye que debe declararse que no ha procedido la acción de terminación del contrato verbal de comodato, promovida por el señor *****', que la demandada ***** demostró sus excepciones y defensas y que, por consecuencia, no ha lugar a condenar a dicha demandada a la desocupación y entrega del inmueble en favor del demandante; debiendo condenarse al demandante al pago de los gastos y costas del juicio a favor de la demanda, toda vez que ante las diversas contrariedades en que incurre y que quedaron precisadas en

esta sentencia, se demuestra la existencia de la mala fe de su parte.' ... De lo anterior transcrito, se advierte que ya existe pronunciamiento sobre el tema a debate, que lo es la existencia de una copropiedad entre la señora *****; elemento de convicción que debemos ponderar, para declarar improcedente lo peticionado por el demandante en el inciso b) de prestaciones de su escrito inicial de demanda, lo que lleva a concluir que ya quedó elucidado que son las dos personas, o sea el señor *****; quienes tienen dominio sobre el bien inmueble ubicado en ***** de la ciudad de Mazatlán, Sinaloa; observándose también que el señor ***** en el desahogo de la prueba confesional ofrecida por su contraparte, al responder la posición cuarta, aceptó que comenzó la relación de concubinato con la señora ***** el día 22 veintidós de marzo del año de 1995 mil novecientos noventa y cinco (véase fojas 528 quinientos veintiocho y 530 quinientos treinta del expediente que se analiza), lo que se valora como una confesión judicial en los términos de los artículos 395 y 398 del código procesal civil vigente en la entidad, es decir, cuando adquirió el bien inmueble en disputa, con fecha 4 cuatro de julio de 1995 mil novecientos noventa y cinco, ya se encontraba viviendo en unión concubinal con la demandada *****; de ahí lo inatendible de los alegatos hechos valer por el inconforme en esta instancia."

De la transcripción anterior se advierte que la autoridad responsable citó las pruebas que le fueron impuestas a consideración en la ejecutoria de amparo, y arribó a la conclusión de que la quejosa había demostrado sus excepciones y defensas, que la edificación materia de conflicto se había realizado dentro de la figura jurídica de concubinato y que lo que imperaba era una sociedad de hecho o copropiedad sobre el bien raíz.

Señaló también que dicha determinación había sido confirmada mediante resolución dictada el veintiocho de agosto de dos mil ocho dentro del toca civil *****.

En esa tesitura, si bien el tribunal de alzada sí atrajo las consideraciones obtenidas en los juicios de origen, también lo es que omitió fundamentar el valor de cada una de las probanzas.

Se insiste, el cumplimiento fue parcial, pues las consideraciones de la ejecutoria de amparo fueron explícitas, en el sentido de que el tribunal de alzada debía realizar una valoración respecto de cada una de las pruebas y fundar debidamente su resolución en ese aspecto.

Por las razones indicadas, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que el recurso de inconformidad es **fundado**, en atención a que la Sala

responsable no cumplió a cabalidad con las consideraciones de la sentencia de amparo.

Por último, en relación con el último efecto de la concesión, indicado en el cuerpo de la presente resolución como **(2b)**, siendo que el presente recurso resulta fundado, se hace innecesario entrar al estudio de éste.

Así, se estima que existe un defecto en el cumplimiento, ante lo cual, lo procedente es revocar el acuerdo plenario de once de diciembre de dos mil catorce, que dictó el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, en los autos del juicio de amparo ***** , en el que consideró que se encontraba cumplida la sentencia de amparo y, por ello, deben devolverse los autos a dicho órgano colegiado, a efecto de que precise a la Sala responsable la forma en la cual debe fundamentar y motivar el valor otorgado a cada una de las probanzas puestas a su consideración.

Tiene aplicación, al respecto, la tesis aislada número **1a. CLXI/2014**, de esta Primera Sala, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. DEBE DECLARARSE FUNDADO CUANDO SE TIENE POR CUMPLIDA UNA EJECUTORIA DE AMPARO SIN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE HAYA ACATADO LOS LINEAMIENTOS Y LAS CONSIDERACIONES EXPRESADOS EN EL FALLO PROTECTOR. Conforme a la regulación del recurso de inconformidad en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, si se concede el amparo para determinados efectos, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito deben analizar exhaustiva y oficiosamente la sentencia dictada en cumplimiento a dicho fallo, pues si de los autos se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito o los Juzgados de Distrito dieron por cumplida una ejecutoria de amparo y la autoridad responsable no la acató en sus términos, resulta evidente que el fallo no se ha cumplido y, por ende, el recurso de inconformidad interpuesto debe declararse fundado. Lo anterior es así, aun cuando el tribunal de amparo haya otorgado libertad de jurisdicción a la autoridad responsable, ya que ésta no debe obviar los lineamientos y las consideraciones señalados en la ejecutoria, en tanto que éstos constituyen las premisas que justifican, precisan o determinan el alcance y sentido de los efectos de la decisión de la potestad jurisdiccional federal."¹³

¹³ Décima Época, tesis aislada emitida por la Primera Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 810. "Recurso de inconformidad 727/2013. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea,

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es fundado el recurso de inconformidad a que este toca 53/2015 se refiere.

SEGUNDO.—Se revoca el acuerdo Plenario de once de diciembre de dos mil catorce, dictado por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, en los autos del juicio de amparo *****.

TERCERO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, para los efectos precisados en el apartado último de la presente resolución.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. DEBE DECLARARSE FUNDADO CUANDO SE TIENE POR CUMPLIDA UNA EJECUTORIA DE AMPARO SIN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE HAYA ACATADO LOS LINEAMIENTOS Y LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL FALLO PROTECTOR. Conforme a la regulación del recurso de inconformidad en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, si se concede el amparo para determinados

José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Daniela Spitalier Peña.

"Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

efectos, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los tribunales colegiados de circuito deben analizar exhaustiva y oficiosamente la sentencia dictada en cumplimiento a dicho fallo, pues si de los autos se advierte que los tribunales colegiados de circuito o los juzgados de distrito dieron por cumplida una ejecutoria de amparo y la autoridad responsable no la acató en sus términos, resulta evidente que el fallo no se ha cumplido y, por ende, el recurso de inconformidad interpuesto debe declararse fundado. Lo anterior es así, aun cuando el tribunal de amparo haya otorgado libertad de jurisdicción a la autoridad responsable, ya que ésta no debe obviar los lineamientos y las consideraciones señalados en la ejecutoria, en tanto que éstos constituyen las premisas que justifican, precisan o determinan el alcance y sentido de los efectos de la decisión de la potestad jurisdiccional federal.

1a./J. 55/2015 (10a.)

Recurso de inconformidad 727/2013. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Daniela Spitalier Peña.

Recurso de inconformidad 6/2014. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Recurso de inconformidad 713/2014. Beatriz Flores Naranjo y otros. 17 de septiembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Recurso de inconformidad 693/2014. Luis Eugenio Aguirre Olivas. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: María Isabel Castillo Vorrath.

Recurso de inconformidad 53/2015. Olegario Patrón Domínguez. 6 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 55/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha ocho de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECRETA FIRME EL SOBRESEIMIENTO DE LA CAUSA PENAL (LEGISLACIÓN FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y DE CHIAPAS).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 280/2013. SUSCITADA ENTRE EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, 22 DE ABRIL DE 2015. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; y, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos y, si bien, son tres los órganos jurisdiccionales involucrados, de los cuales dos de ellos pertenecen al mismo circuito, ello no impide su análisis por parte de este Alto Tribunal, para no dividir la continencia del asunto.

Lo anterior con base, además, en la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, derivada de la diversa contradicción de tesis número 259/2009, tal como se desprende de la tesis aislada 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 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107,

¹ El texto de la tesis es el siguiente: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito." (Décima Época. Registro digital: 2000331. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, tesis P. 1/2012, página 9)

fracción XIII, segundo párrafo, constitucional; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,² pues la denuncia fue formulada por el Pleno del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo ******, en sesión de dieciséis de mayo de dos mil trece, que sustentó un criterio que estima contradictorio al de dos Tribunales Colegiados de distintos circuitos.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Para establecer la materia de estudio de la contradicción de criterios denunciados, es preciso señalar brevemente los **antecedentes** que dieron origen a las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados y, enseguida, los **argumentos torales** en que descansaron sus posturas.

(1) El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al emitir el juicio de amparo directo ******, promovido por la parte ofendida del delito, en sesión de dieciséis de mayo de dos mil trece, aplicó la **Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece** y determinó que es competente para conocer del asunto un Juez de Distrito, al considerar que el acto reclamado es impugnado a través de un juicio de amparo indirecto.

- Consideraciones fácticas:

El acto reclamado lo constituyó la resolución de treinta de abril de dos mil doce, emitida por el Juez Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Chiapas, en la causa penal ******, en la que **negó la orden de aprehensión** contra dos personas al advertir que había prescrito la acción penal y decretó el **sobreseimiento de la causa penal**, determinación que al causar estado tendría efectos de cosa juzgada, en términos del artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Penales, asimismo, reclamó como acto destacado el auto que causó estado a esa determinación.³

- Argumentos centrales de la resolución:

"SEGUNDO.—Resulta innecesario ocuparse de la sentencia recurrida y de los agravios esgrimidos, toda vez que este órgano colegiado advierte que carece de competencia legal para conocer del presente juicio de amparo.—

² "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron. ..."

³ Así se desprende de las páginas 5 y reverso de su ejecutoria.

En efecto, el artículo 107, párrafo primero, fracción V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: (lo transcribe). Por su parte, los numerales 44, 46 y 158, de la Ley de Amparo, en el orden enunciado, textualmente establecen lo siguiente: (los transcribe). De una interpretación armónica y sistemática de los numerales preinsertos, básicamente se obtienen los siguientes principios: 1) Los Tribunales Colegiados de Circuito son legalmente competentes para conocer del juicio de amparo en la vía directa; 2) El juicio de amparo directo es procedente contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas; 3) Se entiende por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas; 4) También son sentencias definitivas las dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal; 5) Se entiende por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual, puedan ser modificadas o revocadas.— Como se ve, los Tribunales Colegiados de Circuito son legalmente competentes para conocer de los juicios de amparo directo, en los que se reclamen laudos o sentencias definitivas que deciden el juicio en lo principal, y respecto de las cuales, las leyes comunes no concedan recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, o contra resoluciones que sin decidirlo en lo principal, lo den por concluido, sin que proceda contra ellas recurso alguno, por el cual puedan ser revocadas o modificadas.—Así las cosas, es importante destacar que, el acto reclamado y la autoridad responsable en este juicio de garantías se hace consistir en lo siguiente: 'III. Autoridades responsables: Señalo como ordenadora al Juzgado 1o.(sic) de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Chiapas, quien tiene su domicilio ubicado en el Centro de Readaptación Social «El Amate» del Distrito Judicial de Cintalapa de Figueroa, Chiapas y, como ejecutora señalo al C. Secretario de Acuerdos del Juzgado 1o. de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Chiapas, quien tiene su domicilio ubicado en el Centro de Readaptación Social «El Amate» del Distrito Judicial de Cintalapa de Figueroa, Chiapas.'.—'IV. Acto reclamado: De la ordenadora le reclamo el contenido íntegro del proveído de fecha *****, dictado en la causa penal número *****, en el cual impone negar la orden de aprehensión solicitada en contra de los doctores ***** y *****, como probables responsables en la comisión del delito de lesiones culposas, agravadas por responsabilidad profesional, previsto y sancionado en el artículo 292, con relación al 228 y 60 todos del Código Penal Federal; y, de la ejecutora el cumplimiento de no librar la orden de aprehensión solicitada por el órgano de acusación de la Federación.'.—Del texto transcrito se advierte que, el acto reclamado consiste en la resolución

dictada por el Juez de Primera instancia, en la que determinó decretar el sobreseimiento de la causa penal, derivado de la negativa de emitir la orden de aprehensión solicitada en contra de los inculcados ***** y *****, como probables responsables en la comisión del delito de lesiones culposas, agravadas por responsabilidad profesional, en razón de que a su juicio la acción penal se encontraba prescrita.—Lo que de primer momento, bajo la óptica de la regla general de procedencia del juicio de amparo directo, se trataría de una resolución que sin resolver el fondo del juicio en lo principal, lo da por concluido.—Sin embargo, este Tribunal Colegiado, considera que en el caso que nos ocupa, nos encontramos en presencia de una excepción a esa regla, cuando se trata del ofendido o la víctima, quien acude al juicio de garantías impugnando una resolución de esa naturaleza.—En efecto, para arribar a la anterior conclusión, es menester precisar los siguientes aspectos: ...

a) El papel de la víctima u ofendido en el proceso penal.—Ha sido criterio reiterado de nuestro Máximo Tribunal funcionando en Pleno y Salas, que las partes interesadas que integran ese juicio la constituyen el Ministerio Público, el inculcado con defensor y la víctima u ofendido con asesor, aspecto este último, que es el más notable para nuestro estudio, por las razones siguientes: ... El resultado de la exploración a nivel constitucional es concluyente: la posición que guarda la víctima o el ofendido del delito frente al proceso penal —y aplicable también en la etapa preliminar de averiguación previa—, desde la óptica de las prerrogativas que otorga a su favor la Constitución Federal, es de 'parte procesal' con derecho a intervenir activamente en la misma.—Las anteriores reformas otorgaron legitimación a la víctima para constituirse como parte activa en el proceso penal. ... La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de resaltar el objetivo y finalidad de la acción constitucional de amparo, precisó que en atención al principio de supremacía constitucional, la legitimación del ofendido o víctima del delito para promover el juicio de amparo, debe regirse por el Texto Constitucional y los principios contenidos en el mismo, respecto de todos aquellos supuestos en que sufra un agravio personal y directo de alguna de las garantías individuales consagradas a su favor. ... Así, afirmó la Primera Sala, que la garantía del ofendido o víctima del delito a la reparación del daño, no podía hacerse nugatoria por un deficiente o insuficiente desarrollo normativo por parte del legislador secundario, por lo que estaba legitimado para participar con el carácter de tercero perjudicado en un juicio de amparo indirecto, en los casos en que el acto reclamado, si bien no se refería en forma directa a dicha figura reparatoria, sí le afectaba en los hechos.—De ese modo, es clara la participación activa en reclamo de la protección de las garantías individuales consagradas a su favor por la Constitución Federal, de parte de la víctima u ofendido del delito.—Cabe reiterar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática en precisar que la víctima u ofendido del delito está legitimada para accionar, con el carácter de parte quejosa, el juicio de amparo contra aquellos actos de autoridad que representen un agravio personal y directo a sus

garantías individuales, contenidas en el apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal —con anterioridad a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho—, entre las que se comprenden los supuestos de procedencia establecidos en el artículo 10 de la Ley de Amparo.—De ahí que como partes en el proceso penal, se reconozca a las víctimas u ofendidos el derecho a reclamar mediante el juicio de amparo, los siguientes: I. Los actos emanados del incidente de reparación o de responsabilidad civil; II. Los actos surgidos dentro del procedimiento penal y relacionados inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; y, III. Las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal. ... Precisado lo anterior, procede ahora abordar la segunda cuestionante relacionada en cuanto a: 'b) qué debe entenderse por juicio en materia penal'.—En principio, debe destacarse que si bien, el procedimiento penal es único, en términos de los artículos 1 y 4 del Código Federal de Procedimientos Penales, dicho procedimiento consta de siete etapas, sin embargo, sólo se hará referencia a tres de ellas para resolver el tema jurídico que nos ocupa.—De este modo, las fases en comento son: a) La averiguación previa, en la que deben llevarse a cabo las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal; esta fase inicia desde la integración de la indagatoria hasta su consignación al Juez Penal.—b) La preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación provisional de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del indiciado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar. Esta fase inicia a partir de la radicación de la averiguación hasta la emisión del auto de formal prisión o sujeción a proceso, o libertad por falta de elementos para procesar.—c) La de instrucción, que abarca las diligencias practicadas por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste. Esta etapa comienza con posterioridad al dictado del auto de bien preso o de sujeción a proceso, y concluye con la formulación de las conclusiones acusatorias o inacusatorias.—Si bien es cierto que las anteriores etapas procesales implican una unidad, sin embargo, también lo es que éstas tienen independencia procesal, entre una y otra, así por ejemplo, el Ministerio Público, cambia de naturaleza durante la secuela procedimental, puesto que en la averiguación previa actúa como autoridad, y en las restantes etapas lo hace como una parte procesal subordinada a las decisiones de autoridad del órgano jurisdiccional.—De acuerdo a lo antes analizado, debe entenderse por juicio en el proceso penal, el conjunto de etapas que han quedado señaladas y cuyas resoluciones emitidas en las mismas constituyen actos de los previstos en el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo.—En ese orden de ideas, y precisado el papel de la víctima u ofendido en el proceso penal, las fases de éste y su legitimación para acudir al

juicio de amparo, procede ahora analizar la tercera cuestionante, relativa a: 'c) la naturaleza de la extinción de la acción penal y sus consecuencias jurídicas.'—Pues bien, durante la etapa de averiguación previa, preinstrucción e instrucción, se dictan diversas resoluciones preventivas, entre las que destacan por su trascendencia la extinción de la acción penal.—Así tenemos en una primera hipótesis, si el Juez de la causa niega la extinción de la acción penal, esta resolución podría ser impugnada por el inculcado, a través de los medios ordinarios o extraordinarios de defensa (apelación o juicio de amparo), que tiene a su alcance.—En cambio, en una segunda hipótesis, que es la que nos ocupa, consistente en la declaración de extinción de la acción penal por parte de la autoridad, ésta impactaría directamente en la víctima u ofendido, que vería trastocada la posibilidad de que le fuera reparado el daño y no sólo eso, sino que quedara impune el hecho que considera delictivo.—Por otro lado, en las fases procedimentales es el representante social en la averiguación previa y el Juez del proceso, quienes tienen la facultad de emitir fallos preventivos.—Ejemplo de ello son los siguientes: En la averiguación previa, el Ministerio Público Federal, con fundamento en el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales, tiene atribuciones para emitir resolución preventiva sobre el no ejercicio, cuando se acredite que la acción penal se ha extinguido.—El Juez de la causa, en la fase de preinstrucción, de acuerdo con el artículo 101 del Código Penal Federal, tiene atribuciones para analizar de oficio (artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Penales), la extinción de la acción penal, razón por la que en esa fase puede emitir cuatro tipos de resoluciones preventivas; a) negativa de orden de aprehensión; b) negativa de orden de comparecencia; c) auto de libertad sin reservas de ley; y, d) auto de no sujeción a proceso (artículos 162 y 167 del mismo ordenamiento procesal federal).—En la etapa de instrucción, además de que el Juez puede decretar de oficio la extinción de la acción penal, el inculcado, el órgano investigador o la víctima, tiene la posibilidad de hacerla valer mediante el incidente de prescripción de la acción penal (artículo 494 Código Federal de Procedimientos Penales).—Los anteriores ejemplos, permiten deducir con claridad que, cuando se decreta la extinción de la acción penal, en esas fases del procedimiento penal, se trata de resoluciones preventivas que acarrearán como consecuencia jurídica la libertad absoluta del indiciado, reclamable por la víctima u ofendido.—En efecto, respecto de la libertad absoluta, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 10/2007, precisó: 'En cuanto al auto de libertad absoluta, es preciso señalar que constituye una excepción a la regla general, esto es, que en la práctica decretar este auto tiene como presupuesto por ejemplo, el que se demuestre que el delito ha prescrito, que existe una causa de exclusión de responsabilidad o que se demuestre a través de una prueba indubitable que el indiciado no es probable responsable de la comisión del delito, por el que se intentaba sujetarle a proceso.'—Lo anterior, permite poner de relieve que la extinción de la acción penal, durante la averiguación

previa, preinstrucción e instrucción, implica la cesación de la potestad punitiva del Estado, al transcurrir un periodo de tiempo determinado, en virtud de que el propio Estado abdica de su potestad punitiva, por razón de que el tiempo anula el interés represivo, opera coactivamente, toda vez que es un mandato impuesto por el Estado para que el Ministerio Público, o en su caso, el órgano jurisdiccional decrete la extinción de la pretensión punitiva.—Así, el simple transcurso del tiempo necesario y la inactividad del órgano investigador, hacen que la prescripción tenga que producir, imprescindiblemente, sus efectos extintivos respecto de la pretensión punitiva del Estado.—Con lo que se alcanza por el inculpado la libertad absoluta, entendida ésta como el derecho individual subjetivo de gozar de la libertad sin restricción alguna, esto es, de no ser sometido a un proceso, que necesariamente implica la afectación de esa libertad absoluta.—Luego, si el legislador ordinario previó el supuesto de la extinción de la acción penal como consecuencia de la inactividad del órgano investigador, en los delitos perseguibles de oficio o de particular en los de querrela, y el transcurso del tiempo, como una causa para concluir un proceso antes de llegar a sentencia, e incluso, antes de que éste cobre vida; es claro que ello es con la finalidad elemental de que el procesado o inculpado se encuentre en posibilidad de recuperar en absoluto su libertad antes del dictado de la resolución definitiva.—No obstante, como se adujo en párrafos precedentes, tales determinaciones tienen naturaleza preventiva, a diferencia de la sentencia que es de índole definitiva, porque ésta se emite al concluir la etapa de instrucción, esto es, en la fase de primera instancia, y cualquier situación que se resuelva, incluso la extinción de la acción, debe ser impugnada por el medio ordinario de defensa, si existe y luego en la vía directa, aspecto que no acontece en las resoluciones que decretan la extinción de la acción penal durante la averiguación previa, preinstrucción e instrucción, porque son de naturaleza preventiva, y las mismas son actos contra los cuales procede el amparo indirecto del conocimiento del Juez de Distrito.—En consecuencia contra todos los actos emitidos en esas etapas del proceso penal, cuando no procede recurso ordinario, es procedente el juicio de amparo indirecto, del conocimiento del Juez Federal, quien debe hacer pronunciamiento sobre la extinción de la acción, por ser un presupuesto de orden público y estudio preferente, lo aleguen o no las partes.—Al respecto, conviene destacar los siguientes criterios jurisprudenciales.—Jurisprudencia 1a./J. 118/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicada en la página 17, Tomo XXXIII, marzo de 2011, de la Novena Época, cuyo rubro es: 'ACCIÓN PENAL. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE EN AMPARO INDIRECTO LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚ-

BLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008).'; La jurisprudencia en comento precisó que cuando alguna legislatura no ha establecido el sistema penal acusatorio dentro de la legislación secundaria correspondiente ni ha emitido la declaratoria que señale expresamente que dicho sistema ha sido incorporado en los ordenamientos, al existir una *vacatio legis* que no puede exceder el plazo de ocho años dispuesto para ello, el fundamento para reclamar en amparo indirecto las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal se encuentra en el artículo 21, cuarto párrafo, de la Constitución General de la República, antes de reformarse, pues esas circunstancias hacen que siga surtiendo efectos. En cambio, de haberse cumplido las condiciones para la entrada en vigor de las reformas y adiciones constitucionales, la víctima u ofendido debe impugnar las determinaciones referidas ante el Juez facultado dentro del sistema acusatorio instaurado, y que contra la resolución que se emita al respecto, proceda el juicio de garantías conforme al vigente artículo 20, apartado C, fracción VII, de la Ley Fundamental.—Jurisprudencia 1a./J. 25/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicada en la página 75, Tomo XXXIII, mayo de 2011, de la Novena Época, que dice: 'OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO. PUEDE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CON EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN O UN AUTO DE FORMAL PRISIÓN.', en la cual se sostuvo que, la víctima u ofendido del delito puede intervenir en el juicio de amparo en su carácter de tercero perjudicado, siempre y cuando el acto reclamado se vincule directa o indirectamente con la reparación del daño. Por tanto, tratándose de la orden de aprehensión y del auto de formal prisión se actualiza el supuesto de dicha jurisprudencia, porque ello se traduce en que la reparación del daño no ocurra por verse truncado el proceso penal.—Jurisprudencia 1a./J. 114/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicada en la página 550, Tomo XXXI, mayo de 2010, de la Novena Época, que lleva por rubro: 'OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO. PUEDEN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CON EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE EN LOS HECHOS A LA REPARACIÓN DEL DAÑO, AUNQUE NO SE REFIERA DIRECTAMENTE A ELLA.'. De la cual se advierte que conforme los artículos 5o., fracción III, inciso b), y 10, fracción II, de la Ley de Amparo, la víctima o el ofendido puede participar en el juicio de amparo, con el carácter de tercero perjudicado, cuando el acto reclamado afecte en los hechos la reparación del daño, aunque no se refiera a ella directamente.—Jurisprudencia 1a./J. 17/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicada en la página 15, Tomo XXI, mayo de 2005, de la Novena Época, que

dice: 'ACCIÓN PENAL. EL PRESUNTO RESPONSABLE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA.'. De la que se observa que analizó el tema relativo a que todo individuo gozará de las garantías que otorga la propia Constitución, las cuales únicamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y con las condiciones que ella establezca y que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán impugnarse por vía jurisdiccional, así como la abstención de dicha representación social de pronunciarse al respecto, siendo procedente el juicio de amparo indirecto contra tales actos u omisiones, mientras no se establezca en la legislación penal secundaria un medio de defensa ordinario, garantía con la que cuenta la víctima u ofendido de un delito, denunciante o querellante y sus familiares quienes pueden interponer el juicio de amparo contra la abstención del Ministerio Público de pronunciarse sobre el ejercicio o desistimiento de la acción penal.—La jurisprudencia 1a./J. 101/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, publicada en la página 378, Tomo XXIX, enero de 2009, de la Novena Época, que es del tenor siguiente: 'PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. CONTRA LA DETERMINACIÓN JURISDICCIONAL QUE NIEGA DECLARARLA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, SIN QUE SEA NECESARIO AGOTAR PREVIAMENTE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.'. De la cual se observa que se analizó una excepción al principio de definitividad al establecer que cuando en un juicio penal se violen las garantías contenidas en los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, el agraviado podrá reclamar dicha violación ante el Juez de Distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que la haya cometido, precisando que en virtud de que la prescripción es una causa extintiva de la acción penal y, por tanto, se constituye en el derecho individual subjetivo a gozar de libertad absoluta, resultaba evidente que, contra la determinación jurisdiccional que niega declarar la prescripción de la acción penal procedía el juicio de amparo indirecto.—Bajo esa línea de consideraciones, el Juez de Distrito en el juicio de amparo indirecto, tiene atribuciones para analizar la prescripción de la acción penal, por tratarse de un presupuesto procesal, como así se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 62/99, localizable en la página 316, Tomo X, noviembre de 1999 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es: 'PRESCRIPCIÓN, EL JUEZ DE AMPARO DEBE ANALIZARLA CUANDO SE RECLAMA LA ORDEN DE APREHENSIÓN. POR SER FIGURA PROCESAL DE ORDEN PÚBLICO, SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y OFICIOSO.'. Las anteriores consideraciones permiten arribar a la conclusión de que la naturaleza de extinción de la acción penal y sus consecuencias jurídicas, han sido enmarcadas en un ámbito amplio de protección constitucional, mediante su impugnación a través del

juicio de amparo indirecto, pues mediante éste los quejosos tienen una mayor posibilidad de defensa y de acceso a la justicia efectiva, por cuanto, que tienen mejores opciones para aportar elementos de prueba que de otro modo, en amparo directo, sería nugatoria, aspecto este último que se desarrollará con mayor amplitud en párrafos subsecuentes.—Sentado lo anterior, procede ahora determinar por qué la resolución que emite el Juez de proceso mediante la que niega la orden de aprehensión, con motivo de que la acción penal se encuentra prescrita, es impugnabile en amparo indirecto por la víctima o el ofendido, al tratarse de una excepción a la regla general, apuntada al inicio de este estudio.—En principio, conviene destacar lo dispuesto en los numerales 298, 299, 300, 301, 304 y 367 del Código Federal de Procedimientos Penales, que dicen: 'Artículo 298. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... III. Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida. ... VIII. En cualquier otro caso que la ley señale. En los casos de sobreseimiento siempre será el Juez el que decida si procede o no. En segunda instancia el sobreseimiento procederá, de oficio o a petición de parte, sólo en el caso de la fracción III de este artículo, o cuando alguna de las partes lo promueva exhibiendo pruebas supervenientes que acrediten la inocencia del encausado'.—'Artículo 299. El procedimiento cesará y el expediente se mandará archivar en los casos de la fracción IV del artículo anterior, o cuando esté plenamente comprobado que los únicos presuntos responsables se hallan en alguna de las circunstancias a que se refieren las fracciones I, II, III, V y VI del mismo; pero si alguno no se encontrare en tales condiciones, el procedimiento continuará por lo que a él se refiere, siempre que no deba suspenderse en los términos del capítulo III de la Sección Segunda del Título Decimoprimer. Cuando se siga el procedimiento por dos o más delitos y por lo que toca a alguno exista causa de sobreseimiento, éste se decretará por lo que al mismo se refiere y continuará el procedimiento en cuanto a los demás delitos, siempre que no deba suspenderse'.—'Artículo 300. El sobreseimiento puede decretarse de oficio o a petición de parte, en los casos de las fracciones I a IV del artículo 298 y en la última forma en los demás'.—'Artículo 301. El sobreseimiento se resolverá de plano cuando se decrete de oficio. Si fuere a petición de parte, se tramitará por separado y en forma de incidente no especificado'.—'Artículo 304. El auto de sobreseimiento que haya causado estado, surtirá los efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada'.—'Artículo 367. Son apelables en el efecto devolutivo: VI. Los autos en que se niegue la orden de aprehensión o se niegue la citación para preparatoria. Estos autos sólo son apelables por el Ministerio Público.'.—De los numerales transcritos, se tiene que la causa penal se puede sobreseer por diversas razones, entre ellas que se encuentre extinta la acción penal, por aparecer prescrita la misma.—Además, se prevé que una de las consecuencias jurídicas del auto que decreta el sobreseimiento, es que tiene los efectos de libertad absoluta del indiciado con valor

de cosa juzgada.—Así, también se estipula que, respecto del acto que niegue la orden de aprehensión son apelables sólo por el Ministerio Público.—Pues bien, como se expuso con antelación, la naturaleza de las resoluciones que se dictan durante las primeras etapas del proceso penal, que declaren extinta la acción penal, tienen como característica que son preventivas, cuando se determina la prescripción de la acción penal, o bien porque no existan elementos suficientes para procesar; o se advierta la existencia de una causa de exclusión de responsabilidad o se demuestre a través de una prueba indubitante que no es responsable del delito, hipótesis en las que de negarse el otorgamiento de la orden de aprehensión, traería como consecuencia efectos de libertad absoluta y cosa juzgada.—Es importante destacar que los efectos de libertad absoluta y de sentencia con valor de cosa juzgada, implica que tales actos preventivos dictados en esas etapas procesales, se asemejan en sus efectos a los que causa una sentencia definitiva en la que se decreta la libertad absoluta.—Sin embargo, se diferencian en que la sentencia definitiva resuelve el juicio en lo principal y se pronuncia sobre la ilicitud de los hechos materia de juicio y lo dan por concluido, en tanto que las determinaciones emitidas durante las fases previas a su dictado, se pronuncian, no sobre la ilicitud de los hechos, sino respecto de una situación distinta, a saber, la actualización de una causa de extinción de la acción penal.—Aunado a lo anterior, cabe destacar que en este tipo de asuntos, atento a que se resuelven como se dijo de manera preventiva o previa al análisis de la ilicitud de los hechos, la víctima u ofendido, tendrá una mayor posibilidad de defensa y de acceso a la justicia, en caso de que se inconforme con ellos, si lo hace a través del juicio de amparo indirecto, puesto que en principio nuestro Más Alto Tribunal de la Nación lo ha equiparado a una persona extraña a juicio.—De ahí que el conocimiento del amparo en estos supuestos, compete a un Juez de Distrito y no a los Tribunales Colegiados, de conformidad con la disposición expresa contenida en la fracción VII del artículo 107 constitucional, y el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo; pues en el amparo directo el acto reclamado sólo puede apreciarse tal y como aparece probado ante las autoridades responsables; mientras que en el amparo biinstancial, el quejoso tiene oportunidad de ofrecer otras pruebas en el mismo.—En efecto, existen diversas razones, que fundan la misma conclusión, en relación a la pertinencia de la procedencia del juicio de amparo indirecto en el supuesto en análisis, que son las que enseguida se citan: a) El quejoso, por medio del amparo indirecto, tiene la posibilidad de aportar ante el Juez de Distrito, en la audiencia constitucional, las pruebas necesarias para demostrar la ilegalidad de la extinción de la acción decretada por el a quo en el juicio penal.—b) En cambio, en el amparo directo, el quejoso se encontraría en la imposibilidad de rendir tales pruebas, pues le estaría vedado, por disposición expresa del artículo 190 de la Ley de Amparo, que establece que las sentencias sólo comprenderán las cuestiones legales pro-

puestas en la demanda de garantías, lo que significa que, dada la naturaleza del juicio de amparo directo, las pruebas que se rindan en el mismo, únicamente pueden consistir en las constancias del expediente formado por la autoridad responsable, por lo que si la cuestión planteada se tramitara a través del expresado juicio de amparo directo, el quejoso no tendría oportunidad de aportar pruebas para acreditar la ilegalidad del acto reclamado.—c) Si bien es cierto que la Ley de Amparo prevé que las resoluciones que pongan fin a juicio, sin resolver el fondo del mismo, son reclamables en el juicio de amparo directo, también es verdad que, tal disposición no es posible aplicarla cuando el quejoso es el ofendido o la víctima, porque ésta ha sido equiparada a una persona extraña a juicio, ya que de aplicarse ese dispositivo legal se dejaría al peticionario de garantías en estado de indefensión, porque no se le daría oportunidad de comprobar la violación alegada.—d) Además, es de señalarse que el numeral 367 del Código Federal de Procedimientos Penales, señala que, sólo el Ministerio Público de la Federación es el autorizado para apelar de ese tipo de resoluciones, lo que justifica aún más la posibilidad que la víctima u ofendido acuda ante el Juez Federal a promover el juicio de amparo indirecto.—Es de invocarse por las razones que le informan, la jurisprudencia 251, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 168, Tomo VI, Parte SCJN, materia común, del *Apéndice* de 1995 (sic), que dice: 'EMPLAZAMIENTO, IRREGULARIDADES EN EL. SON RECLAMABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.' (transcribe su contenido). De ese modo, es indudable que en el caso específico que nos ocupa, la víctima u ofendido del delito se encuentra en una hipótesis de excepción al momento en que va acudir al juicio de amparo, cuando se trata de impugnar la negativa de decretar la orden de aprehensión, por extinción de la acción penal, puesto que a través del mismo, estará en posibilidades de obtener una adecuada defensa de sus intereses, ofrecer las pruebas que estime pertinentes, incluso, si son éstas supervenientes.—Al caso es de invocarse, en lo que resulta aplicable la tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 882, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente: 'DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.' (transcribe su contenido).—En este contexto jurídico apuntado, este órgano colegiado estima que en la hipótesis que ahora nos ocupa, consistente en la resolución del Juez Federal Penal, que determina negar la orden de aprehensión por encontrarse extinta la acción penal, constituye un acto preventivo, que tiene por efecto decretar la libertad absoluta del indiciado, que por su naturaleza es impugnabile por la víctima o el ofendido, y que actualiza la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto (artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo), de manera excepcional.—En consecuencia, es

claro que en el caso el acto reclamado, no tiene la calidad de resolución definitiva para efectos del juicio de amparo directo: de ahí que, no compete a este órgano colegiado, conocer del presente juicio de garantías, sino que la competencia recae en un Juzgado de Distrito, precisamente porque el acto reclamado no es materia del amparo en la vía directa.—Al respecto, el Pleno de nuestro Más Alto Tribunal ha sustentado la jurisprudencia P/J. 16/2003, localizable en la página 10, Tomo XVIII, julio de 2003 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: 'AMPARO DIRECTO. SI EL ACTO QUE SE RECLAMA NO ES UNA SENTENCIA DEFINITIVA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBERÁ DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LA DEMANDA AL JUEZ DE DISTRITO QUE CORRESPONDA.' (transcribe su contenido).—No es óbice para la anterior determinación, la circunstancia de que por acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil trece, el presidente de este Tribunal Colegiado haya determinado que el acto reclamado tiene el carácter de sentencia definitiva y se haya admitido la demanda de garantías, ya que ese proveído es de aquellos que por su propia naturaleza no causan estado y, por consiguiente, no obligan a este órgano de control constitucional.—Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 669, sustentada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que se comparte, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Tomo VI, materia común, página 449, que dice: 'AUTOS DE PRESIDENCIA. NO CAUSAN ESTADO LOS.' (transcribe su contenido).—No obsta a lo anterior, que el Juez Sexto de Distrito haya sustentado su competencia legal para conocer del juicio de garantías promovido, en las tesis de rubro y texto: 'AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA EL FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA, PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 272 Y 275 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO, PUESTO QUE AL CAUSAR EJECUTORIA ALCANZA LA CALIDAD DE COSA JUZGADA.', 'REVISIÓN EN AMPARO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA EN UNA CAUSA PENAL Y AL PROMOVERSE EL REFERIDO RECURSO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTA QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE GARANTÍAS NO DECLARÓ SU INCOMPETENCIA Y OMITIÓ REMITIR LA DEMANDA A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, DICHO ÓRGANO COLEGIADO DEBE DEJAR INSUBSISTENTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ASÍ COMO LAS ACTUACIONES HECHAS DESDE EL AUTO ADMISORIO Y ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A SU SECRETARÍA DE ACUERDOS, A EFECTO DE QUE SE AVOQUE AL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO Y SE DICTEN LAS RESOLUCIONES PROCEDENTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).'.—Ambas sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito.—Además

también se invoca como un hecho notorio, para este Órgano Colegiado, que el Cuarto Tribunal Colegiado de este Vigésimo Circuito, en ejecutoria de ******, emitida en el juicio de amparo directo ******, resolvió conocer en amparo directo, en sentido contrario al aquí definido, dado que asumió la competencia para resolver un asunto con un supuesto semejante al que ahora nos ocupa.—Sin embargo, este Tribunal Colegiado no comparte las tesis y criterios antes citados, precisamente por las razones antes expuestas, de ahí que ante la posibilidad de que existan criterios contradictorios, se dispone, con fundamento en el artículo 196, fracción III, último párrafo, de la Ley de Amparo, se envíe copia certificada de la presente ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que determine la probable contradicción de tesis, y resuelva lo conducente. ..." (énfasis añadido)

El mismo Tribunal Colegiado, al emitir la ejecutoria de ******, que resolvió el juicio de amparo directo ******, promovido por el ofendido del delito, empleó la **Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece** y también determinó que es competente para conocer del asunto un Juez de Distrito, al considerar que contra el acto reclamado es procedente un juicio de amparo indirecto.

- Consideraciones fácticas:

El acto reclamado lo constituyó la ejecutoria de ******, emitida en el toca de apelación ******, interpuesto por el Fiscal, del índice de la Sala Regional Colegiada Mixta, Zona 03, del Estado de Chiapas, a través de la cual confirmó el **auto de libertad por falta de elementos para procesar**, de ******, dictado por el Juez Primero del Ramo Penal, Atención de Delitos No Graves, las Casas, Chiapas, que **sobreseyó** en el proceso penal con efectos de sentencia absolutoria, en virtud de que **fue emitido por segunda ocasión un auto de esa naturaleza**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 522, fracción III, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, al no justificarse la responsabilidad penal.

- Argumentos centrales de la ejecutoria: Básicamente emitió su resolución tomando en cuenta las mismas consideraciones de la sentencia apenas transcrita, pero con las siguientes diferencias:

"PRIMERO.—Resulta innecesario ocuparse de los conceptos de violación esgrimidos, al advertir este órgano colegiado que carece de competencia legal para conocer del presente juicio de amparo. En efecto, el artículo 107, párrafo primero, fracción V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: (lo transcribe).— Por su parte, los

numerales 34 y 170, de la Ley de Amparo, establecen lo siguiente: (los transcribe) ... Así las cosas, es importante destacar que el acto reclamado y la autoridad responsable en este juicio de garantías se hace consistir en lo siguiente: '3. Autoridad responsable: Magistrados que integran la Sala Regional Colegiada Mixta, Zona 03 del Tribunal Superior de Justicia del Estado, con dirección en prolongación Insurgente S/N Palacio de Justicia de los Altos, Barrio de San Diego, San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 4. Acto reclamado. El auto de libertad dictado y confirmado en el juicio bajo el toca penal número *****', Consecutivo II, expediente penal, núm. *****', dictado por los Magistrados que integran la Sala Regional Colegiada Mixta, Zona 03 del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de fecha *****'.—Del texto transcrito, se advierte que, el acto reclamado consiste en la resolución dictada por la Sala de apelación en la que determinó confirmar el auto de libertad por falta de elementos para procesar dictado a favor de los ahora terceros interesados, así como el sobreseimiento de la causa penal, en lo que respecta al delito de despojo, porque a su juicio no están reunidos los requisitos del artículo 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Lo que de primer momento, bajo la óptica de la regla general de procedencia del juicio de amparo directo, se trataría de una resolución que sin resolver el fondo del juicio en lo principal, lo da por concluido.—Sin embargo, este Tribunal Colegiado, considera que en el caso que nos ocupa, nos encontramos en presencia de una excepción a esa regla, cuando se trata del ofendido o la víctima, quien acude al juicio de garantías impugnando una resolución de esa naturaleza. ... Precisado lo anterior, procede ahora abordar la segunda cuestionante relacionada en cuanto a: 'b) qué debe entenderse por juicio en materia penal.'.—En principio, debe destacarse que si bien, el procedimiento penal es único, en términos de los artículos 1o. Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas dicho procedimiento consta de seis etapas, sin embargo, sólo se hará referencia a tres de ellas para resolver el tema jurídico que nos ocupa.—De este modo, las fases en comento son: a) La averiguación previa ... b) La preinstrucción ... c) La de instrucción ... De acuerdo a lo antes analizado, debe entenderse por juicio en el proceso penal el conjunto de etapas que han quedado señaladas y cuyas resoluciones emitidas en las mismas constituyen actos de los previstos en el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo; porque conforme el diverso 170, fracción I, párrafo quinto, el juicio inicia con el auto de formal prisión y si éste no surge a la vida jurídica, es evidente que se está en presencia de un acto fuera de juicio. ... En consecuencia, contra todos los actos emitidos en esas etapas del proceso penal, cuando no procede recurso ordinario, es procedente el juicio de amparo indirecto, del conocimiento del Juez Federal, quien debe hacer pronunciamiento sobre la extinción de la acción, por ser un presupuesto de orden público y estudio preferente, lo aleguen o no las partes. ... Las anteriores consideraciones permiten arribar a

la conclusión de que la naturaleza de extinción de la acción penal y sus consecuencias jurídicas, han sido enmarcadas en un ámbito amplio de protección constitucional, mediante su impugnación a través del juicio de amparo indirecto, pues mediante éste los quejosos tiene una mayor posibilidad de defensa y de acceso a la justicia efectiva, por cuanto, que tienen mejores opciones para aportar elementos de prueba que de otro modo, en amparo directo, sería nugatoria, aspecto este último que se desarrollará con mayor amplitud en párrafos subsecuentes.—Sentado lo anterior, procede ahora determinar por qué, la resolución que emite la Sala de apelación donde confirma el auto de libertad por falta de elementos para procesar, con motivo de que no se encuentran reunidos los requisitos del artículo 19 constitucional, es impugnable en amparo indirecto por la víctima o el ofendido, al tratarse de una excepción a la regla general, apuntada al inicio de este estudio.—En principio, conviene destacar lo dispuesto en los numerales 522, 522 Bis, 523, 523 Bis y 386, del Código de Procedimientos Penales del Estado, que dicen: (los transcribe). De los numerales transcritos, se tiene que, la causa penal se puede sobreseer por diversas razones, entre ellas que se encuentre extinta la acción penal.—Además, se prevé que una de las consecuencias jurídicas del auto que decreta el sobreseimiento, es que tiene los efectos de libertad absoluta del indiciado con valor de cosa juzgada. Así también se estipula que, el auto que conceda la libertad es apelable.—Pues bien, como se expuso con antelación, la naturaleza de las resoluciones que se dictan durante las primeras etapas del proceso penal, que declaren extinta la acción penal, tienen como característica que son preventivas, cuando se determina la prescripción de la acción penal, o bien porque no existan elementos suficientes para procesar; o se advierta la existencia de una causa de exclusión de responsabilidad o se demuestre a través de una prueba indubitable que no es responsable del delito, hipótesis en las que de otorgarse la libertad por falta de elementos para procesar, traería como consecuencia efectos de libertad absoluta y cosa juzgada.—Es importante destacar que los efectos de libertad absoluta y de sentencia con valor de cosa juzgada, implica que tales actos preventivos dictados en esas etapas procesales, se asemejan en sus efectos a los que causan una sentencia definitiva en la que se decreta la libertad absoluta.—Sin embargo, se diferencian en que la sentencia definitiva resuelve el juicio en lo principal y se pronuncia sobre la ilicitud de los hechos materia de juicio y lo dan por concluido, en tanto que las determinaciones emitidas durante las fases previas a su dictado, se pronuncian, no sobre la ilicitud de los hechos, sino respecto de una situación distinta, a saber, la actualización de una causa de extinción de la acción penal.—Aunado a lo anterior, cabe destacar que en este tipo de asuntos, atento a que se resuelven como se dijo de manera preventiva o previa al análisis de la ilicitud de los hechos, la víctima u ofendido, tendrá una mayor posibilidad de defensa y de acceso a la justicia, en caso de que se inconforme

con ellos, si lo hace a través del juicio de amparo indirecto, puesto que en principio nuestro Más Alto Tribunal de la Nación lo ha equiparado a una persona extraña a juicio.—De ahí que, el conocimiento del amparo en estos supuestos, compete a un Juez de Distrito y no a los Tribunales Colegiados, de conformidad con la disposición expresa contenida en la fracción VII del artículo 107 constitucional, y el artículo 107, fracción VI, de la Ley de Amparo; pues en el amparo directo en términos del diverso 75, párrafo primero, el acto reclamado sólo puede apreciarse tal y como aparece probado ante las autoridades responsables; mientras que en el amparo biinstancial el quejoso tiene oportunidad de ofrecer otras pruebas en el mismo.—En efecto, existen diversas razones, que fundan la misma conclusión, en relación a la pertinencia de la procedencia del juicio de amparo indirecto en el supuesto en análisis, que son las que enseguida se citan: a) El quejoso, por medio del amparo indirecto, tiene la posibilidad de aportar ante el Juez de Distrito, en la audiencia constitucional, las pruebas necesarias para demostrar la ilegalidad de la extinción de la acción decretada por el a quo en el juicio penal.—b) En cambio, en el amparo directo, el quejoso se encontraría en la imposibilidad de rendir tales pruebas, pues le estaría vedado, por disposición expresa del artículo 190, de la Ley de Amparo, que establece que, las sentencias sólo comprenderán las cuestiones legales propuestas en la demanda de garantías, lo que significa que, dada la naturaleza del juicio de amparo directo, las pruebas que se rindan en el mismo, únicamente pueden consistir en las constancias del expediente formado por la autoridad responsable, por lo que si la cuestión planteada se tramitara a través del expresado juicio de amparo directo, el quejoso no tendría oportunidad de aportar pruebas para acreditar la ilegalidad del acto reclamado.—c) Si bien es cierto que, la Ley de Amparo prevé que las resoluciones que pongan fin al juicio, sin resolver el fondo del mismo, son reclamables en el juicio de amparo directo, también es verdad que, tal disposición no es posible aplicarla cuando el quejoso es el ofendido o la víctima, porque ésta ha sido equiparada a una persona extraña a juicio, ya que de aplicarse ese dispositivo legal se dejaría al peticionario de garantías en estado de indefensión porque no se le daría oportunidad de comprobar la violación alegada.—d) Además, es de señalarse que el numeral 385, fracción III, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, limita a la víctima u ofendido porque sólo le permite apelar cuando coadyuven en la acción de reparación del daño, lo que justifica aún más la posibilidad que la víctima u ofendido acuda ante el Juez Federal a promover el juicio de amparo indirecto.—Es de invocarse por las razones que le informan, la jurisprudencia 251, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en (cita datos de localización), que dice: 'EMPLAZAMIENTO, IRREGULARIDADES EN EL. SON RECLAMABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.' (transcribe

su contenido) ... En este contexto jurídico apuntado, este órgano colegiado estima que en la hipótesis que ahora nos ocupa, consistente en la resolución de la Sala de segunda instancia, que determina confirmar el auto de libertad por falta de elementos para procesar por no encontrarse reunidos los requisitos del artículo 19 constitucional, constituye un acto preventivo, que tiene por efecto decretar la libertad absoluta del indiciado, que por su naturaleza es impugnabile por la víctima o el ofendido, y que actualiza la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto (artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo) de manera excepcional.—En consecuencia, es claro que en el caso el acto reclamado, aun cuando fue emitido por la Sala de segunda instancia, no tiene la calidad de resolución definitiva para efectos del juicio de amparo directo; de ahí que, no compete a este órgano colegiado conocer del presente juicio de garantías, sino que la competencia recae en un Juzgado de Distrito, precisamente porque el acto reclamado no es materia del amparo en la vía directa. ... No es óbice para la anterior determinación, la circunstancia de que por acuerdo de ... el presidente de este Tribunal Colegiado haya determinado que el acto reclamado tiene el carácter de sentencia definitiva y se haya admitido la demanda de garantías, ya que ese proveído es de aquellos que por su propia naturaleza no causan estado y, por consiguiente, no obligan a este órgano de control constitucional. ... Por tanto, la competencia para conocer del presente asunto corresponde a un Juzgado de Distrito en el Estado de Chiapas, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, remítase la demanda de garantías y sus anexos al Juez de Distrito, con residencia en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en turno, para que provea lo que legalmente corresponda, en razón que la autoridad responsable tiene su domicilio en la circunscripción territorial de ese órgano de control de la constitucionalidad. ... Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional en los juicios de amparos directos ***** y ***** , resueltos en sesiones de ***** y ***** , respectivamente. ..." (énfasis añadido)

(2) El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** , promovido por la parte ofendida del delito, en sesión de ***** , aplicó la **Ley de Amparo abrogada**, revocó la sentencia y declaró su competencia legal para conocer del asunto, al considerar que contra el acto reclamado es procedente el juicio de amparo directo.

- Consideraciones fácticas:

El acto reclamado lo constituyó la ejecutoria de ***** , emitida en el toca de apelación ***** , interpuesto por el fiscal, del índice de la Segunda Sala Colegiada Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado

de México, a través de la cual, confirmó la resolución de *****, dictada por el Juez Quinto Penal de Primera Instancia de Tlalnepantla, México, en la causa penal *****, que **sobreseyó** en el proceso penal con efectos de sentencia absolutoria, en términos del artículo 272, fracción IV, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, en virtud de que el Ministerio Público **no aportó pruebas en el plazo de noventa días que tenía para hacerlo** desde que fue informado de la primera resolución que **negó la orden de aprehensión** solicitada por la autoridad ministerial, al no acreditarse la existencia del delito.

- Argumentos centrales de la resolución:

"Por auto de trece de diciembre de dos mil seis, la Juez Quinto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tlalnepantla, Estado de México, en la causa penal *****, decretó auto de sobreseimiento a favor de *****, por el delito de fraude específico previsto y sancionado por los artículos 306, fracción XVI y 307, fracción V, del Código Penal para el Estado de México, con efectos de sentencia absolutoria, pues al respecto dijo: '... atendiendo a la certificación que antecede, de la que se advierte que ha transcurrido con exceso el término de noventa días naturales contados a partir de que se notificó al agente del Ministerio Público el auto que niega la orden de aprehensión, sin que el Ministerio Público promoviera eficientemente o aportare ante este juzgado nuevos elementos de prueba para reunir los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tomando en consideración que el sobreseimiento se decreta de oficio o a instancia de parte en términos de lo dispuesto por el artículo 273 del ordenamiento legal invocado, y en virtud de que en materia de sobreseimiento existe estricto orden público y toda vez que el Ministerio Público incumplió con una carga procesal al instaurar un proceso penal en la forma y tiempo en que lo hizo y al no haber aportado mayor elemento de prueba en un término de noventa días naturales, por tal razón es innecesario esperar a que prescriba la pretensión punitiva para declarar el sobreseimiento, por lo que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 272, fracción IV, del Código de Procedimientos Penales en vigor se decreta el sobreseimiento a favor de *****, por el delito fraude específico, en agravio de Lego de México, S. A. de C. V., representada por *****, previsto por el artículo 306, fracción XVI, y sancionado por el artículo 307, fracción V, en relación con el 6, 7, 8, fracciones I y III, y 11, fracción I, inciso c), del Código Penal vigente en el Estado de México, teniendo en consecuencia, efectos de sentencia absolutoria ...' 9. Inconforme con lo anterior, el agente del Ministerio Público interpuso recurso de apelación, correspondiendo su conocimiento a la Segunda Sala Colegiada Penal de Tlalnepantla, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, la cual por

resolución de veintiuno de febrero de dos mil siete, declaró infundados los agravios expresados por el recurrente y confirmó el auto de sobreseimiento con efectos de sentencia absolutoria decretado a favor de *****', por el delito de fraude específico previsto y sancionado por los artículos 306, fracción XVI y 307, fracción V, del Código Penal para el Estado de México.'—Esta resolución es la que constituye el acto reclamado en el juicio de garantías.—Precisado lo anterior cabe señalar, que la sentencia definitiva es un acto que normalmente pone fin al juicio, pues con éste se culmina el proceso y se dilucida si quedó o no acreditada la pretensión acusatoria, estableciendo en su caso, la imposición de penas a que se hizo merecedor el procesado de acuerdo con el grado de culpabilidad en que se le haya ubicado y demás medidas contempladas por la ley.—En contrapartida, el sobreseimiento es un medio anormal de terminación del proceso, pues atendiendo a la postura del órgano acusador en el juicio, a la falta de interés para promover eficientemente o a causas ajenas que revelen la inexistencia del delito o de la responsabilidad penal, lo da por concluido sin pronunciarse sobre el fondo del asunto; asimismo, por disposición de la ley, tales autos surten efectos de sentencia absolutoria y alcanzan el rango de cosa juzgada cuando causan ejecutoria.—Así se advierte del contenido de los artículos 272, fracción IV, y 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, que al respecto disponen: 'Artículo 272. El sobreseimiento procederá cuando: I. El procurador general de justicia formule o confirme conclusiones inacusatorias o no formule las acusatorias dentro del término señalado en el artículo 257 de este código; II. El Ministerio Público se desista de la acción penal; III. Aparezca que la pretensión punitiva está extinguida; IV. No se ratifique la detención, se niegue la aprehensión o la comparecencia, por no encontrarse reunidos los requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio Público no promoviére eficientemente o no aportare pruebas al respecto, según sea el caso, en un término de noventa días naturales; V Se dicte auto de libertad por falta de elementos para procesar o de no sujeción a proceso por no satisfacerse los requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que el Ministerio Público promueva eficientemente o no aportare pruebas al respecto, según sea el caso, en un término de noventa días naturales; VI. Esté plenamente comprobado que a favor del inculpado exista alguna causa de inexistencia del delito; VII. Se hubiere resuelto libertad por desvanecimiento de datos y el Ministerio Público no aportare pruebas al respecto, en un término de noventa días naturales; VIII. Se hubiere dictado sentencia ejecutoria por los mismos hechos respecto de la misma persona; o IX Una nueva ley deje de considerar una conducta como delito'.—'Artículo 275. El auto de sobreseimiento surtirá los efectos de sentencia absolutoria y ejecutoriada tendrá categoría de cosa juzgada.'—

Luego, si la resolución impugnada confirmó el auto de sobreseimiento con efectos de sentencia absolutoria decretado a favor de *****', por el delito de fraude específico previsto y sancionado por los artículos 306, fracción XVI y 307, fracción V, del Código Penal para el Estado de México, dado que: '... el Ministerio Público no promovió eficientemente o aportó ante el juzgado nuevos elementos de prueba para reunir los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...', es decir, para librar la orden de aprehensión que solicitaba por el referido ilícito, es claro que con ello se dio por concluido el juicio sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.—Además tal resolución no admite recurso alguno, pues precisamente, el acto reclamado se emitió en atención al de apelación que interpuso el agente del Ministerio Público en contra del auto de *****', por el cual la Juez Quinto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tlalnepantla, Estado de México, sobreseyó la causa penal *****', por los motivos antes apuntados, con lo que alcanzó el rango de cosa juzgada al causar ejecutoria.—En esas condiciones, lo procedente es, de acuerdo con lo que dispone el artículo 94 de la Ley de Amparo, dejar insubsistente la resolución impugnada así como todo lo actuado por el Juez de Distrito desde el auto admisorio y ordenar se remitan los autos a la Secretaría de Acuerdos a efecto de que este Tribunal Colegiado se avoque al conocimiento del asunto, dictando las resoluciones que procedan. ..."

En atención a lo resuelto en dicho asunto, el aludido tribunal emitió las siguientes tesis:

"AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA EL FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA, PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 272 Y 275 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO, PUESTO QUE AL CAUSAR EJECUTORIA ALCANZA LA CALIDAD DE COSA JUZGADA.—De conformidad con el artículo 46 de la Ley de Amparo, para los efectos del diverso 44 de la propia ley, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio aquellas que sin decidir el juicio en lo principal lo dan por concluido y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan recurso ordinario alguno por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas; naturaleza de la que participa el fallo de segunda instancia que confirma el auto de sobreseimiento con efectos de sentencia absolutoria, previsto por los artículos 272 y 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, dado que, por disposición del último de los preceptos citados, al causar ejecutoria alcanza la calidad de cosa juzgada, lo que origina que sin resolver el fondo del asunto se tenga por finalizada la controversia penal, por lo que en

términos del diverso 158 de la referida Ley de Amparo, en su contra, procede el juicio de amparo directo y no el indirecto."⁴

"REVISIÓN EN AMPARO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA EN UNA CAUSA PENAL Y AL PROMOVERSE EL REFERIDO RECURSO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTA QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE GARANTÍAS NO DECLARÓ SU INCOMPETENCIA Y OMITIÓ REMITIR LA DEMANDA A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, DICHO ÓRGANO COLEGIADO DEBE DEJAR INSUBSISTENTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ASÍ COMO LAS ACTUACIONES HECHAS DESDE EL AUTO ADMISORIO Y ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A SU SECRETARÍA DE ACUERDOS, A EFECTO DE QUE SE AVOQUE AL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO Y SE DICTEN LAS RESOLUCIONES PROCEDENTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).—El fallo de segunda instancia que confirma el auto de sobreseimiento con efectos de sentencia absolutoria en una causa penal es una resolución que pone fin al juicio, dado que por disposición del artículo 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, al causar ejecutoria dicha resolución alcanza la calidad de cosa juzgada, lo que origina que sin resolver el fondo del asunto se tenga por finalizada la controversia penal y, por ende, el conocimiento del juicio de garantías que contra dicha resolución se promueva corresponderá a un Tribunal Colegiado de Circuito y no a un Juez de Distrito, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo. En esa tesitura resulta inconcuso que si se promueve recurso de revisión contra una resolución que, sin decidir el juicio en lo principal, pone fin al asunto, como lo es el referido auto de sobreseimiento, y el Tribunal Colegiado advierte que el Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías no dio cumplimiento oportuno al numeral 49 de la citada ley, esto es, no declaró su incompetencia de plano, ni remitió la demanda al Tribunal Colegiado correspondiente, dicho órgano colegiado debe dejar insubsistente la resolución impugnada, así como todo lo actuado desde el auto admisorio y ordenar que se remitan los autos a su secretaría de Acuerdos a efecto de que se avoque a su conocimiento y dicte las resoluciones procedentes conforme al artículo 94 de la invocada legislación."⁵

(3) El Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo ***** , promovido por el ofendido del delito, en sesión

⁴ Tesis II.2o.P.226 P, visible en la página 1728 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, marzo de 2008, Novena Época, registro digital: 170135.

⁵ Tesis II.2o.P.227 P, visible en la página 2426 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, Novena Época, registro digital: 169802.

de ***** , en que aplicó la **Ley de Amparo abrogada**, declaró su competencia legal para conocer del juicio, pues consideró que es procedente el juicio de amparo directo en contra del acto reclamado.

- Consideraciones fácticas:

El acto reclamado lo constituyó la ejecutoria de ***** , emitida en el toca de apelación ***** , interpuesto por el fiscal, del índice de la Sala Regional Colegiada Mixta, Zona 03, del Estado de Chiapas, a través de la cual, confirmó la resolución de ***** , dictada por el Juez Segundo del Ramo Penal, Atención de Delitos No Graves, Las Casas, Chiapas, que **sobreseyó** el proceso penal con efectos de sentencia absolutoria, en virtud de que fue **negada por segunda ocasión la orden de aprehensión** solicitada por el Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, al no justificarse los elementos del delito.

- Argumentos centrales de la resolución:

"Para comprender que en el caso específico se está en presencia de una resolución que pone fin al juicio, debe hacerse las precisiones siguientes: El fiscal del Ministerio Público titular de la mesa de trámite número dos de la Fiscalía de Distrito Altos, consignó al Juez Segundo de Primera Instancia del Ramo Penal para la Atención de Delitos No Graves, con sede en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, la averiguación previa ***** , instruida en contra de ***** , como probable responsable del delito despojo, la que fue negada el ***** , en cuya parte que interesa se estableció: '... Por ello se niega el mandamiento aprehensorio solicitado por el Ministerio Público, por tanto, de conformidad con lo que dispone el artículo 276 del Código Procesal Penal, se ordena remitir el original para que el Representante Social proceda a otorgarle el respectivo tratamiento, debiendo dejar testimonio de la causa en el archivo de este Juzgado ...'.—El tres del propio mayo, se declaró firme dicha determinación y se ordenó entregar la causa al fiscal adscrito a dicho órgano jurisdiccional para que a su vez la remitiera a su homólogo para su debido tratamiento.—De nueva cuenta, el cinco de junio de ese año, el referido fiscal del Ministerio Público ejerció acción penal en contra del justiciable ***** , por el delito de despojo, la que de igual forma fue negada el ***** .—En dicha determinación se estableció, en lo conducente, lo que se indica: '... quien ahora resuelve sostiene que no se encuentra integrada la indagatoria, menos aún que existan datos que revelen la existencia del ilícito de despojo, en consecuencia, se sostiene que en la especie no procede librar la orden de aprehensión, solicitada, ya que no obran más constancias de investigación

en el sumario, por lo que, al no estar satisfechos los extremos exigidos por el artículo 16 de la Constitución Penal de los Estados Unidos Mexicanos (sic) y 134 de la Ley Procesal Penal en vigor, por lo que en derecho se procede a negar la orden de aprehensión solicitada por el Ministerio Público, en términos del artículo 37 parte *in fine* de la Ley Adjetiva Penal, declarándose el sobreseimiento de la causa penal ...'.—Inconforme con dicha determinación, el representante social la impugnó a través del recurso de apelación, que correspondió conocer a la Sala Regional Colegiada Mixta, Zona 03, con residencia en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, la que fue confirmada el catorce de agosto siguiente.— Por su parte, el precepto 37, parte final, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, dispone: 'Cuando el Ministerio Público ejercite la acción penal en los términos del artículo 4o. de este código y se haya negado la orden de aprehensión o de comparecencia, o dictado auto de libertad por falta de elementos para procesar por considerar que no están reunidos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juez Penal deberá señalar aquellos requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, fundando y motivando su resolución, y el Ministerio Público practicará las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa correspondiente; si con estas nuevas diligencias no se justifican los requisitos expresados, el Juez decretará el sobreseimiento del proceso.'.—El numeral 523-Bis del aludido ordenamiento adjetivo, señala: 'El sobreseimiento sólo beneficiará a aquel en cuyo favor se haya decretado y respecto del delito de que se trate, ordenándose la libertad con efectos de una sentencia absolutoria.'.—Lo expuesto evidencia que, ya se había negado en una ocasión el libramiento del mandamiento de captura y que por ello, se ordenó devolver la causa al representante social para su debido tratamiento; que de nueva cuenta el agente del Ministerio Público ejerció acción penal en contra del indiciado y que una vez más se negó el libramiento del mandamiento aprehensorio.—En consecuencia, se actualizó la hipótesis a que se refiere el arábigo 37 parte final del código adjetivo de la materia y fuero aplicable; y, por ende, el sobreseimiento de la causa con efectos de una sentencia absolutoria según lo referido por el precepto 523-Bis del propio código.—Así, es palmario que se está en presencia de una resolución que puso fin al juicio, en razón de que al decretarse el aludido sobreseimiento, el Ministerio Público ya no está en posibilidad de allegarse de distinto acervo probatorio, para acreditar el delito o establecer la probable responsabilidad del indiciado y solicitar, una vez más, el libramiento de la orden de aprehensión, y que con motivo de ello, se reanude el proceso penal, dado que conforme a las reglas expuestas, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, es claro al contemplar que, sólo se otorga al órgano técnico una posibilidad de proceder en esos términos y que si aun cuando se realice el debido tratamiento de la averiguación, no se libra el mandamiento de captura, debe sobreseerse en la

causa y ello tiene efectos de sentencia absolutoria.—Atento a lo expuesto, la sentencia de segunda instancia que confirmó la negativa de orden de aprehensión, puso fin al juicio, en tanto que se decretó el sobreseimiento, lo que implica que el Ministerio Público ya no tiene posibilidad de ejercer la acción persecutoria, por lo que en contra de la resolución que confirma la negativa de orden de aprehensión reclamada, procede el amparo directo, conforme a los numerales 46 y 158 de la Ley de Amparo.—Apoya las anteriores consideraciones en sentido contrario, la jurisprudencia 1a./J. 10/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 32, Tomo XXV, abril de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del rubro y texto siguientes: 'AUTO DE LIBERTAD BAJO RESERVA DE LEY POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR. NO ES UNA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCESO PENAL, POR LO QUE NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN SU CONTRA.' (transcribe contenido).—Conviene indicar que en la ejecutoria de dicha jurisprudencia, en lo conducente, se indicó: 'Lo anterior, permite considerar que el auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo la reserva de ley, dictado por el tribunal de apelación, al revocar el auto de formal prisión, no es una resolución que ponga fin al juicio, pues precisamente el término bajo reserva de ley, permite que el Ministerio Público se allegue de nuevos datos para subsanar el error o falta cometidos en la indagatoria y consignación realizada (como se dijo, por falta de comprobación de algún elemento del cuerpo del delito, o de la probable responsabilidad del indiciado) lo que implica la reanudación del mismo proceso penal.—Así, podemos señalar que el auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo reserva de ley, se dicta sin perjuicio de que por datos que hagan prueba plena se proceda contra el inculpado, pues dicho auto no reviste la calidad de verdad legal, puesto que no pone fin al proceso penal instaurado en contra de aquél.'.—Atento a lo expuesto, es evidente que en el caso ya no existe la posibilidad de reiniciar el proceso, dado que la determinación en la que se decretó el sobreseimiento de la causa tiene la calidad de verdad legal al poner fin al proceso instaurado en contra del indiciado, pues al causar ejecutoria, adquiere la calidad de cosa juzgada.—Da sustento a esas consideraciones, la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, que este tribunal comparte, visible en la página 2426, Tomo XXVII, abril de 2008, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica: 'REVISIÓN EN AMPARO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA EN UNA CAUSA PENAL Y AL PROMOVERSE EL REFERIDO RECURSO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTA QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE GARANTÍAS NO DECLARÓ SU INCOMPETENCIA Y OMITIÓ REMITIR LA DEMANDA A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, DICHO ÓRGANO COLEGIADO

DEBE DEJAR INSUBSISTENTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ASÍ COMO LAS ACTUACIONES HECHAS DESDE EL AUTO ADMISORIO Y ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A SU SECRETARÍA DE ACUERDOS, A EFECTO DE QUE SE AVOQUE AL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO Y SE DICTEN LAS RESOLUCIONES PROCEDENTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).’ (transcribe contenido).—Así también, por las razones que se sustentan, la tesis XXI.1o.P.A.2 P (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, que se comparte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 4, octubre de 2012, que indica: ‘IMPUTACIÓN DE HECHOS FALSOS Y SIMULACIÓN DE PRUEBAS. LA NEGATIVA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y EL AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR, NO CONSTITUYEN RESOLUCIONES IRREVOCABLES QUE PONGAN FIN AL PROCESO QUE SE INSTRUYA POR EL DELITO ATRIBUIDO Y, POR TANTO, CON DICHAS DETERMINACIONES NO SE CUMPLE EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA ACREDITAR AQUÉL ILÍCITO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO).’.” (transcribe contenido)

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** En principio, debe indicarse que para que acontezca la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es necesario determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

En otras palabras, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario examinar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones *—aunque legales—* distintas, pero no necesariamente contradictorias en términos lógicos.

Dicho de otro modo, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y si el problema radica en los procesos de interpretación *—en los resultados—* adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

Lo anterior, de acuerdo el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia por reiteración P./J. 72/2010,⁶ y la tesis aislada XLVII/2009,⁷ de títulos: "CONTRADICCIÓN

⁶ Número de Registro digital: 164120. Jurisprudencia. Materia común. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010. Tesis P./J. 72/2010, página 7. Su contenido es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

⁷ Número de Registro digital: 166996 Tesis aislada. Materia común. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, julio de 2009. Tesis P. XLVII/2009, página: 67.

DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Expuesto lo anterior, esta Primera Sala estima que **existe contradicción** de criterios entre el sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, con los expuestos por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** y el **Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**.

En principio, porque se cumple la exigencia marcada con el número 1, ya que a juicio de esta Primera Sala los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un juicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Tal como se desprende de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados contendientes, que se detallan en el considerando tercero de la presente resolución.

Su texto indica: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revisitan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

También se satisface el requisito marcado con el número 2, para estimar actualizada una contradicción de criterios, referente a que exista algún punto de toque que resulte antagónico entre los ejercicios interpretativos respectivos, para ello, es necesario precisar los aspectos centrales de sus resoluciones, del siguiente modo:

(1) Respecto del **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo *****, promovido por el pasivo del delito, en que el acto reclamado consistió en **la negativa de la orden de aprehensión que decretó el sobreseimiento de la causa penal que quedó firme**, contra la cual estimó que es procedente en su contra el juicio de **amparo indirecto** y, por ello, corresponde conocer de ese asunto a un Juez de Distrito, tomando en cuenta las siguientes consideraciones medulares:

i. Atendiendo a los ordenamientos adjetivos que regulan el acto reclamado,⁸ y al contenido de las jurisprudencias de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, números 118/2013, 25/2011, 114/2009, 17/2005, 101/2008 y 62/99 –*precisadas en la parte relativa de la transcripción efectuada de la sentencia del aludido Tribunal Colegiado de Circuito*–, considera que se trata de un resolución de carácter preventivo, decretada en etapa de pre-instrucción, que es impugnabile en amparo indirecto por la víctima u ofendido, pues trae como consecuencia la libertad absoluta del indiciado, pues el sobreseimiento firme de la causa penal tiene efectos de libertad absoluta con valor de cosa juzgada que **asemeja en sus efectos a una sentencia definitiva, pero ésta resuelve el juicio en lo principal y lo da por concluido, en tanto que el acto combatido implica un pronunciamiento sobre una situación distinta.**

ii. Se actualiza excepcionalmente la hipótesis de procedencia contenida en la fracción V del artículo 114 de la Ley de Amparo vigente hasta el

⁸ Esta conclusión obtuvo de la lectura de los preceptos que regulan el acto reclamado, que son: 298, fracción III, 299 y 304 del Código Federal de Procedimientos Penales, que indican: "**Artículo 298.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ... III. Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida. ...". "**Artículo 299.** El procedimiento cesará y el expediente se mandará archivar en los casos de la fracción IV del artículo anterior, o cuando esté plenamente comprobado que los únicos presuntos responsables se hallan en alguna de las circunstancias a que se refieren las fracciones I, II, III, V y VI del mismo; pero si alguno no se encontrare en tales condiciones, el procedimiento continuará por lo que a él se refiere, siempre que no deba suspenderse en los términos del capítulo III de la sección segunda del título decimoprimer. Cuando se siga el procedimiento por dos o más delitos y por lo que toca a alguno exista causa de sobreseimiento, éste se decretará por lo que al mismo se refiere y continuará el procedimiento en cuanto a los demás delitos, siempre que no deba suspenderse.". "**Artículo 304.** El auto de sobreseimiento que haya causado estado, surtirá los efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada."

dos de abril de dos mil trece, ya que contra el acto combatido no procede recurso ordinario y si bien esa norma prevé que las resoluciones que ponen fin al juicio sin resolver el fondo, son reclamables a través del juicio de amparo directo, tal disposición no es aplicable a **la víctima u ofendido que es equiparada a una persona extraña a la controversia**, por lo que a través del **juicio de amparo indirecto, tiene una mayor posibilidad de defensa**, ya que puede aportar pruebas para demostrar la afectación alegada, asimismo, apoya su criterio en la jurisprudencia 251, del Pleno de este Alto Tribunal, de título: "EMPLAZAMIENTO, IRREGULARIDADES EN EL. SON RECLAMABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN."⁹

⁹ Publicada en la página 168 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Tomo VI, Parte SCJN, Materia Común, Octava Época, registro digital: 394207, que señala: "Cuando el quejoso no fue emplazado al juicio o fue citado en forma distinta de la prevenida por la ley, lo que le ocasionó el desconocimiento total del juicio, se le equipará a una persona extraña a juicio, por lo que el conocimiento del amparo en estos supuestos, compete a un Juez de Distrito y no a los Tribunales Colegiados, de conformidad con la disposición expresa contenida en la fracción VII del artículo 107 constitucional, y el artículo 114, fracción V, de la Ley de Amparo; pero, además de que el texto de las disposiciones constitucional y legal indicadas, bastaría para sostener lo anterior, dada la primacía que establece el artículo 133 de la propia Constitución, existen otras razones accesorias, pero no por ello menos importantes, que fundan la misma conclusión, y que son las que enseguida se citan: El quejoso, por medio del amparo indirecto, tiene la posibilidad de aportar ante el juez de Distrito, en la audiencia constitucional, las pruebas necesarias para demostrar la falta de emplazamiento o que el llamamiento que se le hizo al juicio, se realizó en forma distinta de la prevenida por la ley. En cambio, en el amparo directo, el quejoso se encontraría en la imposibilidad de rendir tales pruebas, pues le estaría vedado, por disposición expresa del artículo 190 de la Ley de Amparo que establece que las sentencias sólo comprenderán las cuestiones legales propuestas en la demanda de garantías, lo que significa que, dada la naturaleza del juicio de amparo directo, las pruebas que se rindan en el mismo, únicamente pueden consistir en las constancias del expediente formado por la autoridad responsable, por lo que si la cuestión planteada se tramitara a través del expresado juicio de amparo directo, el quejoso no tendría oportunidad de aportar pruebas para acreditar la irregularidad del emplazamiento. Si bien es cierto que en la fracción I del artículo 159 de la Ley de Amparo establece como violación reclamable en amparo directo, el hecho de que al quejoso no se le cite a juicio o se le cite en forma distinta a la prevista por la ley, también es verdad que tal disposición no es posible aplicarla cuando el quejoso es persona extraña a juicio, por equiparación, ya que de aplicarse ese dispositivo legal se dejaría al peticionario de garantías en estado de indefensión porque no se le daría oportunidad de comprobar la violación alegada. Además, cuando el quejoso ocurre como persona extraña al juicio, a pesar de que él sea el demandado, se da la procedencia del juicio de amparo indirecto, supuesto que la violación principal cometida en su contra, la constituye precisamente esa falta de citación que lo hace desconocedor y, por ende, extraño al juicio seguido en su contra, y de prosperar la acción constitucional se invalidarían todas las actuaciones posteriores. A mayor abundamiento, si lo reclamado es la falta de emplazamiento, ya sea porque materialmente no existió esa actuación o porque la efectuada presente defectos tales que impidieron a la parte demandada el conocimiento del juicio seguido en su contra, hace suponer que en estos casos no se llegó a formar la relación procesal y, por ende, no se ataca intrínsecamente la sentencia o el laudo, sino el no haber sido oído y vencido en juicio. Consecuentemente, de conformidad con lo antes expuesto es el amparo indirecto el procedente contra actos reclamados consistentes en todo lo actuado en un juicio, en

iii. Así, concluye que el **acto reclamado no tiene la calidad de resolución definitiva para efectos del juicio de amparo directo**, por lo que la competencia para conocer del juicio recae en un Juez de Distrito.

(2) El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, al resolver el amparo en revisión *****¹⁰, promovido por la parte ofendida, en el que el acto reclamado lo constituyó **la resolución de segunda instancia que confirmó el sobreseimiento en una causa penal**, en que revocó la sentencia y ocupó los siguientes razonamientos jurídicos:

- Considera que el sobreseimiento es un medio anormal de terminación del proceso, pues atendiendo a la postura del órgano acusador en el juicio, a la falta de interés para promover eficientemente o por causas ajenas que revelen la inexistencia del delito o de la responsabilidad penal, lo da por concluido sin pronunciarse sobre el fondo del asunto.

- Por disposición de la norma adjetiva que regula el acto reclamado, una vez que éste ha quedado firme *—porque cause estado o sea confirmado a través del recurso de apelación—*, surte efectos de sentencia absolutoria y alcanza el rango de cosa juzgada.¹⁰

- La resolución impugnada constituye una determinación judicial que da por concluido el juicio sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, contra el cual no procede recurso alguno y, por ello, es procedente en su contra el **juicio de amparo directo**, en términos de los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo.

- Por esas razones, **revocó** la sentencia del Juez de Distrito que dio origen al recurso de revisión e instruyó a la secretaria del Tribunal Colegiado de Circuito de su adscripción para que proveyera sobre la avocación del asunto como **juicio de amparo directo**.

el que el quejoso asegura que no fue emplazado, por equipararse a una persona extraña al juicio, y prevenirlo así los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción V, de la Ley de Amparo."

¹⁰ Se apoyó en el contenido de los artículos 272, fracción IV y 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, que disponen: "**Artículo 272.** El sobreseimiento procederá cuando: ... IV. No se ratifique la detención, se niegue la aprehensión o la comparecencia, por no encontrarse reunidos los requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio Público no promovié eficientemente o no aportare pruebas al respecto, según sea el caso, en un término de noventa días. ...". "**Artículo 275.** El auto de sobreseimiento surtirá los efectos de sentencia absolutoria y ejecutoriado tendrá categoría de cosa juzgada."

(3) El **Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo *********, promovido por la parte ofendida, en el que el acto reclamado lo constituyó *la resolución de segunda instancia que confirmó el sobreseimiento de una causa penal*, expresó los siguientes planteamientos:

- El acto reclamado es una resolución que pone fin al juicio, ya que en términos de la ley que rige el acto,¹¹ tiene efectos de una sentencia absoluta-ria ejecutoria, contra la que no procede recurso alguno.

- Por ello, en su contra procede el **juicio de amparo directo**, conforme a los numerales 46 y 158 de la Ley de Amparo.

- Lo que lo llevó a concluir que, tenía competencia legal para conocer del juicio de amparo y emitió la resolución correspondiente.

De lo anterior, se advierte que los tres órganos jurisdiccionales parten del análisis de actos reclamados similares: *el sobreseimiento firme de la causa penal que conforme a las leyes adjetivas que lo regulan, tiene la categoría de sentencia absolutoria, con el carácter de cosa juzgada y que fue combatido en amparo por las víctimas u ofendidos del delito*.

Sin embargo, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, sostiene que contra esa resolución procede el juicio de amparo indirecto, mientras que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** y el **Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, sustentan que contra determinaciones de la misma naturaleza procede el juicio de amparo directo.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que los tres Tribunales Colegiados de Circuito hayan emitido sus ejecutorias a la luz de los Códigos de Proce-

¹¹ Tomó en consideración los preceptos 37, parte final y 523 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, que disponen: "**Artículo 37.** ... Cuando el Ministerio Público ejercite la acción penal en los términos del artículo 4o. de este código y **se haya negado la orden de aprehensión** o de comparecencia, o dictado auto de libertad por falta de elementos para procesar por considerar que no están reunidos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Juez penal deberá señalar aquellos requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, fundando y motivando su resolución y el Ministerio Público practicará las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa correspondiente; **si con estas nuevas diligencias no se justifican los requisitos expresados, el Juez decretará el sobreseimiento del proceso.**". "**Artículo 523 Bis.** El sobreseimiento sólo beneficiará a aquél en cuyo favor se haya decretado y respecto del delito de que se trate, ordenándose la **libertad con efectos de una sentencia absolutoria.**"

dimientos Penales Federal y de los Estados de México y Chiapas, respectivamente, pues su contenido es esencialmente idéntico, pues regulan la figura jurídica del sobreseimiento en la causa penal con las mismas consecuencias jurídicas, dentro del sistema penal anterior a la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho.

En tal virtud, el punto de contradicción que debe esclarecer esta Primera Sala consiste en **determinar el juicio de amparo que es procedente contra la resolución que decreta firme el sobreseimiento en la causa penal, conforme al sistema penal anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, que conforme a las leyes adjetivas que lo regulan adquiere la categoría de sentencia absolutoria, con el carácter de cosa juzgada.**

QUINTO.—**Sentencia materia de la denuncia ajena al punto de contradicción de tesis.** En la presente contradicción de tesis no debe participar el criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al resolver el amparo directo *********, ya que, de acuerdo con lo sostenido por este Alto Tribunal, para que exista una contradicción de tesis resulta necesario que las resoluciones relativas se hayan adoptado respecto de una misma cuestión jurídica, suscitada en un mismo plano, y que expresa o implícitamente hayan arribado a conclusiones opuestas sobre esa cuestión, siendo necesario que los criterios antagónicos **hayan partido de los mismos supuestos legales que resulten esenciales**, es decir, de los que sirven de basamento lógico a las conclusiones divergentes adoptadas.

En este orden de ideas, el referido Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver el amparo directo *********, analizó como tema medular que la **resolución de segunda instancia que confirma un auto de libertad por falta de elementos para procesar y que al haberse emitido por segunda ocasión, decretó el sobreseimiento en la causa penal**, es un acto impugnabile a través del juicio de amparo indirecto, por disposición expresa del artículo 170, fracción I, último párrafo, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que señala:

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"...

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional."

Precepto que es aplicable a dicho asunto, de conformidad con el párrafo primero del **artículo décimo transitorio**,¹² de esa norma que dispone su aplicación cuando se refiere a "**auto de vinculación a proceso**", a los asuntos seguidos bajo el sistema penal tradicional vigente, hasta la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, como ocurre en el caso.

A su vez, **ese mismo Tribunal Colegiado**, al resolver el amparo directo *****¹³, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, al emitir sentencia en el amparo en revisión ***** y el **Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al dictar ejecutoria en el amparo directo *****¹⁴, analizaron como acto reclamados, las **determinaciones que declararon firmes las resoluciones de sobreseimiento en la causa penal, brindándoles el carácter de sentencias absolutorias con categoría de cosa juzgada**, pero a partir de la aplicación de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, que no precisa el momento a partir del cual se estima que ha iniciado el juicio penal para efectos de procedencia del juicio de amparo directo.

Por lo anterior, se concluye que el criterio sustentado en el primer expediente citado (AD. *****¹⁵), aunque analizó un acto similar a los que fueron examinados en las restantes sentencias, empleó como límite para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto, lo que al respecto establece el artículo 170, fracción I, última parte, de la Ley de Amparo en vigor y que excluye el acto reclamado del supuesto de procedencia del juicio de amparo uniinstancial, razón por la que brindó un tratamiento legal distinto al que se efectuó en las otras resoluciones que conforman esta contradicción de tesis, por ello, no debe ser analizada para resolverla.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. Precisada la existencia de la contradicción de tesis, cuyo tema a determinar es **el juicio de amparo que**

¹² "DÉCIMO.—Las referencias que la presente Ley realice al concepto de 'auto de vinculación a proceso' le serán aplicables a los autos de formal prisión emitidos en aquellos órdenes normativos en que aún no hayan entrado en vigor en cumplimiento de los artículos transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008."

es procedente contra la resolución que decreta firme el sobreseimiento en la causa penal, conforme al sistema penal anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, que conforme a las leyes adjetivas que lo regulan adquiere la categoría de sentencia absolutoria, con el carácter de cosa juzgada, examinadas las resoluciones que dieron origen a la misma, se considera que debe prevalecer la tesis jurisprudencial sustentada en la presente resolución.

Previamente, es necesario destacar algunas cuestiones generales relativas a la procedencia del amparo directo, al órgano jurisdiccional competente para conocerlo, así como lo que debe entenderse por resolución que pone fin al juicio para los efectos del amparo, el momento y las razones por las que adquiere ese carácter, cómo opera la figura del sobreseimiento en el proceso penal, considerando además los motivos de disenso anotados por el órgano denunciante, dado que son conceptos jurídicos que están estrechamente relacionados y se derivan de puntos controvertidos por los Tribunales Colegiados contendientes.

Por ello, comenzaremos el estudio analizando el artículo 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero, y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

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

"...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo solo procederá en los casos siguientes:

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo ...

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

" ...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean estos federales, del orden común o militares."

Al respecto, los artículos 44, 46, párrafos primero y tercero, y 158, párrafo primero, de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, señalan lo siguiente:

"Artículo 44. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley."

"Artículo 46. Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. ...

"Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas."

"Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados."

Del entramado normativo anterior, se obtienen los siguientes elementos:

Los citados artículos 46 y 158, precisan lo que debe entenderse por **resolución que pone fin al juicio**, y que, es aquella dictada por el órgano

jurisdiccional que sin decidir el asunto en lo principal lo da por concluido, y respecto de la cual, las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario, cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Debe ponerse de manifiesto que, conforme al principio de definitividad, existe la obligación legal y deber jurídico de agotar los recursos ordinarios previstos en las leyes antes de acudir al amparo. La falta de cumplimiento de esa obligación acarrea la improcedencia del juicio de garantías.

Lo anterior, se corrobora con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo *—se reitera, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece—*, que establece lo siguiente:

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

"...

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

"Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución."

Así, de la interpretación sistemática de los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo aplicable, se desprende con claridad que el legislador estableció que lo jurídicamente relevante no son las situaciones de facto atribuibles a las partes en los juicios ordinarios, sino la estricta observancia y respeto al principio de definitividad, reflejado y contenido en los mencionados preceptos legales.

Lo anterior pone de relieve, una vez más, que el respeto al principio de definitividad no es una cuestión que pueda variarse o alterarse a voluntad o capricho de una de las partes, porque la expresión "**no concedan**", se traduce en contrapartida, en que si las leyes comunes conceden o prevén algún recurso, éste necesariamente deberá ser agotado, salvo que la propia ley o la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezcan, expresamente, una excepción al principio de definitividad, porque se trata de una obligación legal, no de una cuestión discrecional para las partes en el juicio ordinario.

En ese sentido, es importante analizar el tipo de procesos penales, la figura del **sobreseimiento firme de la causa penal** y si esa determinación es combatible a través de algún recurso ordinario en las legislaciones federal y de los Estados de México y de Chiapas, que fueron aplicados respectivamente en los asuntos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

• Código Federal de Procedimientos Penales

"**Artículo 1o.** El presente código comprende los siguientes procedimientos:

"...

"II. El de **preinstrucción**, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar. ..."

"**Artículo 4o.** Los procedimientos de **preinstrucción**, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, **constituyen el proceso penal federal**, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley. ..."

"**Artículo 298.** El **sobreseimiento procederá** en los casos siguientes:

"...

"III. Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida. ..."

"**Artículo 299.** El **procedimiento cesará** y el expediente se mandará archivar en los casos de la fracción IV del artículo anterior, o cuando esté plenamente comprobado que los únicos presuntos responsables se hallan en alguna de las circunstancias a que se refieren las fracciones I, II, III, V y VI del mismo; pero si alguno no se encontrare en tales condiciones, el procedimiento continuará por lo que a él se refiere, siempre que no deba suspenderse en los términos del capítulo III de la sección segunda del título decimoprimer. Cuando se siga el procedimiento por dos o más delitos y por lo que toca a alguno exista causa de sobreseimiento, éste se decretará por lo que al mismo se refiere y continuará el procedimiento en cuanto a los demás delitos, siempre que no deba suspenderse."

"**Artículo 304.** El auto de sobreseimiento **que haya causado estado**, surtirá los **efectos de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada.**"

"**Artículo 102.** Las resoluciones judiciales **causan estado** cuando notificadas las partes de las mismas, éstas manifiesten expresamente su conformidad, **no interpongan los recursos que procedan** dentro de los plazos señalados por la ley o, también, cuando se resuelvan los recursos planteados contra las mismas. ..."

"**Artículo 367.** Son apelables en el efecto devolutivo:

"...

"II. Los autos en que **se decrete el sobreseimiento** en los casos de las fracciones **III** a **VI** del artículo **298** y aquéllos en que se niegue el sobreseimiento

"...

"VI. Los autos en que **se niegue la orden de aprehensión** o se niegue la citación para preparatoria. **Estos autos sólo son apelables por el Ministerio Público.**"

"**Artículo 365.** Tienen derecho de apelar el Ministerio Público, el inculpado y su defensor, **así como el ofendido o sus legítimos representantes cuando hayan sido reconocidos por el Juez de primera instancia, como coadyuvante del Ministerio Público, para efectos de la reparación de daños y perjuicios. En este caso, la apelación se contraerá a lo relativo a la reparación de daños y perjuicios y a las medidas precautorias conducentes a asegurarla.**"

"**Artículo 361.** Solamente los autos contra los cuales no se conceda por este Código el recurso de apelación, **serán revocables** por el tribunal que los dictó."

• **Código de Procedimientos Penales para el Estado de México**

"**Título Quinto.**

"**Instrucción.**

"**Artículo 163.** Recibida la **averiguación consignada**, **el Juez dictará auto de radicación** en el cual ordenará que se haga el registro de la consig-

nación en los libros respectivos y **proveerá sobre lo solicitado en el pliego correspondiente, así como respecto de las diligencias que promuevan las partes**, o que de oficio acuerde."

"Artículo 272. El **sobreseimiento procederá** cuando:

"...

"IV. No se ratifique la detención, se niegue la aprehensión o la comparecencia, por no encontrarse reunidos los requisitos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio Público no promoviérase eficientemente o no aportare pruebas al respecto, según sea el caso, en un término de noventa días. ..."

"Artículo 275. El auto de **sobreseimiento surtirá los efectos de sentencia absolutoria y ejecutoriada tendrá categoría de cosa juzgada.**"

"Artículo 275-R. La sentencia definitiva y el auto que conceda o niegue el **sobreseimiento admitirán el recurso de apelación** conforme al presente código. **Ninguna otra resolución será recurrible.**"

"Artículo 271. Son irrevocables y **causan ejecutoria**:

"...

"II. Las sentencias contra las cuales **no proceda recurso alguno**; y"

• **Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas**

"Artículo 1o. Bis. El presente código comprende los siguientes procedimientos:

"I. El de averiguación previa, **que comprende de la denuncia o quejella a la consignación de las diligencias ante el Juez competente**;

"II. El de **preinstrucción**, que comprende las actuaciones practicadas **desde el auto de radicación**, cuando se haya ejercitado acción penal contra los presuntos responsables, hasta que se resuelva su situación jurídica, dentro del término constitucional o la duplicidad cuando así lo solicite el inculcado. ..."

"Artículo 37.

"...

"Cuando el Ministerio Público ejercite la acción penal en los términos del artículo 4o. de este código y se haya negado la orden de aprehensión o de comparecencia, o dictado auto de libertad por falta de elementos para procesar por considerar que no están reunidos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el **Juez Penal** deberá señalar aquellos requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, fundando y motivando su resolución y el Ministerio Público practicará las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa correspondiente; si con estas nuevas diligencias no se justifican los requisitos expresados, **el Juez decretará el sobreseimiento del proceso.**"

"Artículo 523 Bis. El **sobreseimiento** sólo beneficiará a aquél en cuyo favor se haya decretado y respecto del delito de que se trate, **ordenándose la libertad con efectos de una sentencia absolutoria.**"

"Artículo 411. Son irrevocables y por tanto **causan ejecutoria:**

"...

"II. Las sentencias de segunda instancia y aquéllas contra las cuales no concede la ley recurso alguno."

De lo anterior, se advierten los siguientes aspectos relevantes para definir el sentido de la presente resolución:

(A) Las tres legislaciones mencionadas establecen que **el proceso penal inicia con la intervención del Juez, una vez que el Ministerio Público consigna la averiguación previa**, que necesariamente concluirá con la emisión de una sentencia definitiva o una resolución que le ponga fin, dictada exclusivamente por el órgano jurisdiccional.

Lo anterior es así, porque esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para los efectos del amparo debe entenderse por juicio, el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquier forma, hasta que se dicta sentencia o resolución que le ponga fin, por lo que la controversia está condicionada a la existencia de un litigio, esto es, de un conflicto entre partes que concluye con el dictado de la sentencia en que se termina (en cualquier sentido) y, por consecuencia, el juicio.

Atendiendo a la Ley de Amparo, específicamente al contenido de sus artículos 46 y 158, se concluye que las únicas formas de extinción de la relación procesal, son: la sentencia definitiva y **la resolución que pone fin al juicio**, siendo esta última toda aquella determinación que se da después de iniciado el proceso penal correspondiente al sistema tradicional contenido

en la Constitución Federal, hasta antes de la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, ocurre a partir de que interviene la autoridad jurisdiccional después de consignada la indagatoria correspondiente para pronunciarse sobre el ejercicio de la acción penal realizada por el Ministerio Público en contra de determinada persona a quien en lo sucesivo afectará el seguimiento de la causa, **momento que, para efectos estrictamente de procedencia del juicio de amparo, se considera iniciado el juicio.**

(B) También queda probado que contra los actos reclamados en las tres ejecutorias analizadas, **las legislaciones que los regulan no prevén en favor de las víctimas u ofendidos algún medio de impugnación por el que puedan ser modificados o revocados.**

En efecto, los invocados ordenamientos procesales de los **Estados de México** y de **Chiapas** disponen que, contra las sentencias emitidas en segunda instancia no procede recurso alguno.

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales, si bien dispone que la **negativa de la orden de aprehensión y el sobreseimiento en la causa penal** que fueron emitidos en la misma resolución, son apelables: en cuanto a la orden de captura negada, solamente por el Ministerio Público y respecto del sobreseimiento de la causa no legitima a la parte ofendida para hacerlo, ya que limita la interposición del recurso contra resoluciones que afecten su derecho a la reparación del daño, lo que también ocurre con el recurso de revocación previsto por exclusión del de apelación contra **el acuerdo que causa estado a esa determinación.**

Ahora, si bien esta Primera Sala ha determinado que la víctima u ofendido del delito, al ser parte en el proceso puede interponer los recursos ordinarios para inconformarse con las determinaciones que afecten sus derechos fundamentales, entre ellos, el de la reparación del daño, se requiere que las autoridades responsables efectúen una interpretación conforme para admitir los recursos.¹³

¹³ Como lo estableció esta Primera Sala al resolver el recurso de revisión 502/2010, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por unanimidad de votos en sesión de 24 de noviembre de 2010, del que derivaron las tesis 1a. XC/2011 y 1a. LXXXVIII/2011, publicadas en las páginas 179 y 178 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, junio de 2011, materias constitucional y penal, Novena Época, registros digitales: 161717 y 161720, que son de los siguientes contenidos: "VÍCTIMA U OFENDIDO. TIENE DERECHO A IMPUGNAR LAS DECISIONES QUE AFECTEN LOS PRESUPUESTOS DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO.—El artículo 20 constitucional otorga a la víctima u ofendido el derecho a la reparación del daño. De este derecho, en conexión con los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, se deriva a su

Sin embargo, dichos criterios no deben interpretarse en el sentido de que las víctimas u ofendidos están obligados a hacer valer los recursos respectivos previo a acudir al juicio de amparo, pues ello llevaría a sobreeser en el juicio constitucional, lo que implicaría una óptica antagónica al efecto protector que persigue la interpretación efectuada por este Alto Tribunal, de modo que al no legitimar expresamente la norma adjetiva a los ofendidos quejosos para impugnar esas determinaciones, no les es exigible agotarlos antes de promover el juicio, ya que tal condición representaría la imposición de una exigencia excesiva y carente de razonabilidad, pues les generarían cargas adicionales, como el interponer otros recursos contra la eventual negativa a admitir los medios de impugnación que además refiría con el derecho fundamental de acceso a la justicia que implica el promover un recurso efectivo, sencillo y de fácil acceso.

Lo anterior, en consonancia con lo sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la sustitución de modificación de jurisprudencia **11/2013**,¹⁴ en la que determinó que el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva a los órganos jurisdiccionales, el deber de garantizar la efectividad de los recursos o medios de defensa previstos en la Constitución y en la ley, por lo que no basta que los medios de impugnación —*como el juicio de amparo*— estén previstos legalmente, sino que se requiere que se eliminen para su admisión y tramitación cualquier cúmulo de requisitos o formalismos técnicos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto del fin legítimo que persiguen.

Por tanto, tratándose de lo resuelto en los amparos directos ***** y ***** , **las resoluciones de segunda instancia que confirman el**

vez el derecho de la víctima u ofendido a tener acceso a los medios de impugnación ordinarios que le permitan inconformarse con cualquier decisión relacionada con los presupuestos lógicos de la reparación del daño en materia penal, tales como la comprobación de la existencia del delito y la responsabilidad penal del inculcado." y "VÍCTIMA U OFENDIDO. CUANDO SE IMPUGNE UNA DECISIÓN RELACIONADA CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL A OFRECER PRUEBAS, TIENE DERECHO A INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN A PESAR DE QUE LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES NO CONTEMPLAN ESTA POSIBILIDAD.—El artículo 20 constitucional (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) otorga a la víctima u ofendido el derecho a aportar pruebas. Cuando este derecho se ejerce en el marco del proceso penal, los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia exigen que la víctima u ofendido cuente con un recurso ordinario que les permita inconformarse con las decisiones que afecten ese derecho. Los códigos de procedimientos penales que no contemplen expresamente la posibilidad de apelar en estos casos deben interpretarse de conformidad con la Constitución, de manera que la víctima u ofendido pueda defender su derecho a aportar pruebas en el marco del proceso penal a través del recurso de apelación."

¹⁴ Aprobada en sesión de 22 de mayo de 2014.

sobreseimiento en la causa penal no son recurribles, y en el caso del amparo directo *********, ocurre la misma situación, ya que la víctima u ofendido no está legitimado normativamente para interponer en contra de **la negativa de la orden de aprehensión que decretó el sobreseimiento** o la **determinación que le causa estado** los recursos correspondientes, no está obligado a agotarlos, por lo tanto, **los actos reclamados en los tres juicios de amparo constituyen resoluciones que no son recurribles**.

(C) Asimismo, se observa que las legislaciones aplicables disponen que, el **sobreseimiento en la causa penal que ha quedado firme** —*al causar estado o al haber sido confirmada a través de la resolución que recayó al recurso de apelación respectivo*—, adquiere la calidad de **sentencia absolutoria** con categoría de **cosa juzgada**, por lo tanto, **se trata de una resolución que sin decidir el juicio en lo principal lo da por concluido**, ya que a partir de la misma concluye el proceso penal, puesto que la autoridad ministerial se encuentra impedida legalmente para continuar con la investigación y comprobación de los delitos sometidos a consideración de los Jueces en las respectivas causas penales de las que derivaron los juicios de amparo que originaron la presente contradicción de tesis.

(D) Por esas razones, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **considera que las resoluciones materia de análisis, constituyen una de las hipótesis de procedencia del juicio de amparo directo** a que se refiere el citado numeral 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero, y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo abrogada, ya que, se trata de determinaciones emitidas por órganos jurisdiccionales que por sus efectos ponen fin al juicio y, contra las cuales, las normas que regulan los actos no prevén algún recurso ordinario en su contra.

No implica un obstáculo a lo anterior, que el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito** considere que en el caso es procedente el juicio de amparo indirecto, porque adverso a lo que señala:

- El **sobreseimiento firme de un proceso penal decretado en etapa de preinstrucción**, es emitido iniciado el juicio que si bien no resuelve el fondo del asunto, actualiza el supuesto de procedencia del juicio de amparo directo apenas señalado, porque **es una determinación ejecutoria que no admite recurso alguno y concluye el proceso penal de manera definitiva**.

- Las jurisprudencias **1a./J. 118/2010**,¹⁵ **1a./J. 25/2011**,¹⁶ **1a./J. 114/2009**,¹⁷ **1a./J. 17/2005**,¹⁸ **1a./J. 101/2008**¹⁹ y **1a./J. 62/99**²⁰ a que hace referencia en su resolución, no sustentan sus afirmaciones, en el sentido de que contra el acto reclamado precisado procede el juicio de amparo indirecto en favor de las víctimas u ofendidos, porque algunos de ellos se refieren a la procedencia del juicio biinstancial contra determinaciones del Ministerio Público emitidas antes de iniciado el proceso y otras a resoluciones que no son definitivas, como lo es una orden de aprehensión o un auto de formal prisión que en modo alguno lo dan por concluido.

- Tampoco debe considerarse que contra los actos reclamados es procedente el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción V,²¹ de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, debido a que **la víctima y ofendido no son terceros extraños al proceso penal**, ya que precisamente se trata de las personas que instaron la actividad del Ministerio Público en la fase de investigación y aportaron los datos a su alcance para que éste considerara integrada la averiguación previa y ejerciera la acción penal respectiva. Máxime que este Alto Tribunal ha determinado aún en el caso de que quien promueva un juicio de amparo efectivamente

¹⁵ Registro digital: 162669, de rubro: "ACCIÓN PENAL. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE EN AMPARO INDIRECTO LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008)."

¹⁶ Registro digital: 162063, de título: "OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO. PUEDE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CON EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN O UN AUTO DE FORMAL PRISIÓN."

¹⁷ Registro digital: 164565, cuyo tema es: "OFENDIDO O VÍCTIMA DEL DELITO. PUEDEN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CON EL CARÁCTER DE TERCERO PERJUDICADO CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE EN LOS HECHOS A LA REPARACIÓN DEL DAÑO, AUNQUE NO SE REFIERA DIRECTAMENTE A ELLA."

¹⁸ Registro digital: 178561, que proclama: "ACCIÓN PENAL. EL PRESUNTO RESPONSABLE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA."

¹⁹ Registro digital: 168074, que indica: "PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. CONTRA LA DETERMINACIÓN JURISDICCIONAL QUE NIEGA DECLARARLA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, SIN QUE SEA NECESARIO AGOTAR PREVIAMENTE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD."

²⁰ Registro digital: 192973, que señala lo siguiente: "PRESCRIPCIÓN, EL JUEZ DE AMPARO DEBE ANALIZARLA CUANDO SE RECLAMA LA ORDEN DE APREHENSIÓN. POR SER FIGURA PROCESAL DE ORDEN PÚBLICO, SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y OFICIOSO."

²¹ **"Artículo 114.** El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito: ... "V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería."

cuenta con la calidad de tercero extraño a juicio, dependerá del acto que reclame el tipo de amparo que es procedente en su contra.²²

- Finalmente, no es factible atender a un **criterio de conveniencia** al quejoso para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos reclamados, como lo es el hecho de que el quejoso puede aportar pruebas ante el Juez para desvirtuar los motivos que llevaron al sobreseimiento en

²² Al caso, es aplicable la jurisprudencia P./J. 70/2010, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, página 9, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, que señala: "EMPLAZAMIENTO. SI EN AMPARO INDIRECTO SE IMPUGNA SU ILEGALIDAD O AUSENCIA EN UN JUICIO LABORAL, ASÍ COMO EL LAUDO RESPECTIVO, OSTENTÁNDOSE EL QUEJOSO COMO PERSONA EXTRAÑA POR EQUIPARACIÓN, Y EL JUEZ DE DISTRITO RESUELVE QUE AQUÉL FUE LEGAL, SE DEBE ATENDER A LA DEFINITIVIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA PARA DECIDIR LO CONDUCENTE (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 121/2005).—Cuando el quejoso no fue emplazado al juicio laboral o fue citado en forma distinta de la prevenida por la ley, se le equipara a una persona extraña a juicio, por lo que podrá impugnar su ilegalidad o ausencia a través del amparo, el cual compete conocer a un Juez de Distrito, conforme a los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción V, de la Ley de Amparo, y podrá reclamar simultáneamente el laudo como acto destacado. Así, una vez que se ha decidido la legalidad del emplazamiento reclamado, para determinar la consecuencia legal correspondiente en relación con los conceptos de violación en contra de las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, se deben diferenciar dos supuestos: a) que carezcan de definitividad; o b) que se trate de resoluciones definitivas, respecto de las cuales no proceda recurso ordinario. En el primer supuesto, el Juez de Distrito deberá declarar inoperantes los conceptos de violación aducidos en contra de dicho acto, dado el impedimento técnico para su análisis al no haberse agotado el principio de definitividad, pues, al advertir que el quejoso no es extraño al procedimiento, la falta o indebida defensa que tuvo durante éste sólo le es imputable a él; de ahí que al determinarse la legalidad del emplazamiento, debe considerarse que el peticionario de garantías estuvo en posibilidad legal de hacer valer los medios de defensa procedentes en contra de las resoluciones que le causaron algún perjuicio. En el segundo supuesto, al tratarse de una resolución definitiva que pone fin a un juicio tramitado por un tribunal del trabajo, conforme al artículo 107, fracción III, inciso a), de la Ley Suprema, sí pueden ser susceptibles de análisis los conceptos relativos al laudo, bien sea por vicios propios o por violaciones procesales, supuesto en el cual el Juez de Distrito deberá negar el amparo por cuanto hace al emplazamiento y, al resultar incompetente para resolver sobre el laudo, deberá escindir la demanda y remitir el asunto al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, para que asuma su competencia y resuelva lo pertinente. Lo anterior, en el entendido de que al estar en presencia de una 'jurisdicción escalonada', el trámite de la competencia está supeditado a la firmeza de la determinación tocante al emplazamiento y que el trámite inicial de la demanda como amparo indirecto, no implica la posibilidad de ofrecer nuevos medios de prueba en relación con el laudo, ya que la materia se circunscribe a los actos competencia del Juez de Distrito, de manera que, en todo caso, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá ceñirse a lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Amparo, apreciando el laudo tal como aparezca probado ante la responsable. Finalmente, es importante precisar que la declaratoria de incompetencia del Juez de Distrito y su remisión al Tribunal Colegiado de Circuito no prejuzga sobre la procedencia del amparo respecto del laudo, incluyendo el cómputo para la oportunidad de la demanda; pues, al ser la competencia de análisis previo y preferente, corresponderá al Tribunal Colegiado su estudio por ser competente para pronunciarse sobre este aspecto."

la causa penal,²³ en tanto que conforme al artículo 190,²⁴ de la Ley de Amparo abrogada *–pero aplicable al caso–* en el juicio de amparo directo, su técnica prohíbe el examen de cualquier medio de convicción no aportado ante la responsable.

Lo anterior, porque **dicho criterio trastoca el sistema de impugnación establecido para regular el juicio de amparo, así como el esquema competencial de los órganos competentes para conocer de él**, por ello, debe atenderse a la naturaleza de los actos reclamados para determinar el tipo de juicio de amparo que procede en su contra y el órgano de control concentrado de la constitucionalidad encargado de resolverlo.

²³ Así lo determinó esta Primera Sala al emitir la tesis 1a./J. 107/2007-PS, derivada de la contradicción de tesis 31/2007, empero, siempre que el quejoso no se encontrare en oportunidad de aportar esas pruebas ante la responsable y resultaran necesarias para resolver sobre la constitucionalidad del acto. El criterio aparece publicado en la página 112 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, Novena Época, registro digital: 171115, que indica: "ORDEN DE APREHENSIÓN. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBEN TOMARSE EN CUENTA LAS PRUEBAS DESAHOGADAS EN EL PROCESO PENAL CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, SIEMPRE QUE EL QUEJOSO ACREDITE QUE SON SUPERVENIENTES Y TENGAN VINCULACIÓN CON LOS HECHOS MATERIA DE LA INVESTIGACIÓN.—Conforme al artículo 78 de la Ley de Amparo, en el juicio de garantías el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable y no se admitirán ni considerarán las pruebas que no se rindan ante ella. Sin embargo, este principio procesal no es absoluto en materia penal, pues de su interpretación lógica deriva que sólo es aplicable a las probanzas que el quejoso haya estado en condiciones de ofrecer y desahogar en la averiguación previa o ante el juez de la causa, mas no a aquellas que aún no se han producido o nacido a la vida jurídica al emitirse la orden de aprehensión, pues es evidente que tratándose de pruebas supervenientes se actualiza una imposibilidad física y jurídica para presentarlas ante la autoridad responsable al momento de producirse el acto de molestia. Por ello, se concluye que cuando en el juicio de amparo indirecto se reclama la orden de aprehensión, deben tomarse en cuenta las pruebas desahogadas en el proceso penal con posterioridad a su libramiento, siempre que el quejoso demuestre que se trata de probanzas supervenientes y que éstas tengan estrecha vinculación con los hechos materia de la investigación. Además, dicha interpretación lógica se complementa con la apreciación teleológica consistente en que el juicio de amparo es el medio de control constitucional cuya vocación es el respeto y la defensa de las garantías individuales, conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello aunado a que en el supuesto referido está en riesgo la libertad personal del quejoso. De lo contrario, podrían mermarse sus garantías de defensa previstas en el artículo 20, apartado A, fracciones V y VII, constitucional por lo siguiente: (i) se haría nugatorio su derecho a ofrecer pruebas que podrían tener el alcance de desvirtuar los hechos y consideraciones que motivaron la orden de captura; (ii) se reducirían los alcances de su derecho para acceder a todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, al no poderlos ofrecer desde un primer momento para desvirtuar una orden que pone en riesgo su libertad; y, (iii) al no permitir al juzgador federal una nueva valoración de los medios de prueba analizados por el juez de la causa, en relación con las pruebas supervenientes, se correría el riesgo de convalidar un acto que en el fondo puede ser inconstitucional."

²⁴ **"Artículo 190.** Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo; debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo."

En conclusión, la figura del **sobreseimiento firme en la causa penal**, previsto en los artículos 304 del Código Federal de Procedimientos Penales, 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México y 523 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas, que regulan el sistema penal previsto en la Constitución Federal anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, si bien no constituye una sentencia definitiva, sí se trata de una resolución homologa a ésta que pone fin al juicio sin resolverlo en lo principal, ya que adquiere la calidad de **sentencia absoluta-ria con categoría de cosa juzgada**, que impide que el Ministerio Público continúe con el proceso penal, además, contra dicha determinación los ordenamientos antes referidos no contemplan recurso alguno que pueda modificarlos o revocarlos, por lo que se considera que se actualizan los supuestos establecidos en los ordinales 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero, y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, en consecuencia, **es procedente en su contra el juicio de amparo directo cuyo conocimiento corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito**.

Por los motivos expuestos, con fundamento en los artículos 216, segundo párrafo, 217, primer párrafo y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, que señala:

AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECRETA FIRME EL SOBRESEIMIENTO DE LA CAUSA PENAL (LEGISLACIÓN FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y DE CHIAPAS). De los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo abrogada, en relación con el numeral 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero, y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el amparo directo procede contra las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales que pongan fin al juicio sin decidirlo en lo principal y respecto de las cuales no proceda algún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas. En ese sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la determinación que deja firme el sobreseimiento de la causa penal, contra la cual no procede algún medio de impugnación, adquiere el estatus de sentencia absolutoria con categoría de cosa juzgada, como lo previenen los artículos 304, 275 y 523 Bis, de los Códigos de Procedimientos Penales, Federal, y de los Estados de México y de Chiapas, respectivamente –que regulan el sistema penal anterior a la reforma de 18 de junio de 2008–, por lo que constituye una resolución que pone fin al proceso penal iniciado a partir de que el Juez radicó la averiguación previa pues sus efectos necesariamente dan por concluido el juicio sin resolverlo en el fondo,

ya que no decide sobre la existencia del delito o la responsabilidad del inculcado pero culmina en definitiva la tramitación del proceso penal, lo que permite determinar que en su contra procede el juicio de amparo directo, cuyo conocimiento corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando **cuarto** de esta resolución.

SEGUNDO.—Es inexistente la contradicción respecto del criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al resolver el Amparo directo *********, en términos del considerando **quinto** del presente fallo.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el **último considerando** de este veredicto constitucional.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en cuanto a la competencia; y, por unanimidad de cinco votos, en cuanto al fondo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las jurisprudencias 1a./J. 118/2010, 1a./J. 25/2011, 1a./J. 114/2009, 1a./J. 17/2005, 1a./J. 101/2008 y 1a./J. 62/99 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de

2011, página 17, mayo de 2011, página 75, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 550, Tomo XXI, mayo de 2005, página 15, Tomo XXIX, enero de 2009, página 378 y Tomo X, noviembre de 1999, página 316, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECRETA FIRME EL SOBRESEIMIENTO DE LA CAUSA PENAL (LEGISLACIÓN FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y DE CHIAPAS).

De los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo abrogada, en relación con el numeral 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero, y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el amparo directo procede contra las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales que pongan fin al juicio sin decidirlo en lo principal y respecto de las cuales no proceda algún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas. En ese sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la determinación que deja firme el sobreseimiento de la causa penal, contra la cual no procede algún medio de impugnación, adquiere el estatus de sentencia absolutoria con categoría de cosa juzgada, como lo previenen los artículos 304, 275 y 523 Bis, de los Códigos de Procedimientos Penales, Federal, y de los Estados de México y de Chiapas, respectivamente —que regulan el sistema penal anterior a la reforma de 18 de junio de 2008—, por lo que constituye una resolución que pone fin al proceso penal iniciado a partir de que el juez radicó la averiguación previa pues sus efectos necesariamente dan por concluido el juicio sin resolverlo en el fondo, ya que no decide sobre la existencia del delito o la responsabilidad del inculpado pero culmina en definitiva la tramitación del proceso penal, lo que permite determinar que en su contra procede el juicio de amparo directo, cuyo conocimiento corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito.

1a./J. 40/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 280/2013. Suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 22 de abril de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 211/2007, dio origen a las tesis aisladas II.2o.P.226 P, de rubro:

"AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA EL FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA, PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 272 Y 275 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MÉXICO, PUESTO QUE AL CAUSAR EJECUTORIA ALCANZA LA CALIDAD DE COSA JUZGADA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de 2008, página 1728, con número de registro digital: 170135; y II.2o.P.227 P, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO DE SOBRESEIMIENTO CON EFECTOS DE SENTENCIA ABSOLUTORIA EN UNA CAUSA PENAL Y AL PROMOVERSE EL REFERIDO RECURSO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTA QUE EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE GARANTÍAS NO DECLARÓ SU INCOMPETENCIA Y OMITIÓ REMITIR LA DEMANDA A LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, DICHO ÓRGANO COLEGIADO DEBE DEJAR INSUBSISTENTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ASÍ COMO LAS ACTUACIONES HECHAS DESDE EL AUTO ADMISORIO Y ORDENAR LA REMISIÓN DE LOS AUTOS A SU SECRETARÍA DE ACUERDOS, A EFECTO DE QUE SE AVOQUE AL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO Y SE DICTEN LAS RESOLUCIONES PROCEDENTES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 2426, número de registro digital: 169802.

El Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 611/2012, determinó que se está en presencia de una resolución que puso fin al juicio en razón de que al decretarse el aludido sobreseimiento, el Ministerio Público ya no está en posibilidad de allegarse de distinto acervo probatorio para acreditar el delito o establecer la probable responsabilidad del indiciado y solicitar, una vez más, el libramiento de la orden de aprehensión, y que con motivo de ello, se reanude el proceso penal, dado que conforme a las reglas expuestas, el código de procedimientos penales para el estado de Chiapas, es claro al contemplar que sólo se otorga al órgano técnico una posibilidad de proceder en esos términos y que si aun cuando se realice el debido tratamiento de la averiguación, no se libra el mandamiento de captura, debe sobreseerse en la causa y ello tiene efectos de sentencia absolutoria, atento lo expuesto, la sentencia de segunda instancia que confirmó la negativa de orden de aprehensión, puso fin a juicio, en tanto que se decretó el sobreseimiento, lo que implica que el Ministerio Público ya no tiene posibilidad de ejercer la acción persecutoria, por lo que en contra de la resolución que confirma la negativa de orden de aprehensión reclamada, procede el amparo directo conforme a los numerales 46 y 158 de la Ley de Amparo.

El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 171/2013, sostuvo que en la hipótesis consistente en la resolución del Juez Federal penal, que determina negar la orden de aprehensión por encontrarse extinta la acción penal, constituye un acto preventivo, que tiene por efecto decretar la libertad absoluta del indiciado, que por su naturaleza es impugnabile por la víctima o el ofendido, y que actualiza la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto (artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo), de manera excepcional, en consecuencia, es claro que en el caso el acto reclamado, no tiene la calidad de resolución definitiva para efectos del juicio de amparo directo; de ahí que, no compete a este órgano colegiado conocer del presente juicio de garantías, sino que la competencia recae en un Juzgado de Distrito, precisamente porque el acto reclamado no es materia del amparo en la vía directa.

Tesis de jurisprudencia 40/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintisiete de mayo de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

COMPETENCIA LEGISLATIVA. LOS JUECES CONSTITUCIONALES PUEDEN DEFINIR CUÁL ES EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY QUE INCIDA EN UNA MATERIA DETERMINADA AL VERIFICAR AQUÉLLA.

Los jueces constitucionales pueden definir cuál es el fundamento constitucional para la emisión de una ley, con independencia de que el legislador lo exponga o no, con la finalidad de precisar si este último tiene o no competencia para expedir un acto legislativo que incida en una materia determinada. Lo anterior es así, en virtud de que sería ocioso ejercer el control de regularidad constitucional si el órgano jurisdiccional respectivo no pudiera decidir cuál es su referente normativo para establecer si una ley específica fue emitida o no en ejercicio de una competencia constitucional predeterminada.

1a. CCXLI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

*Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.*

CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS TITULARES DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA.

El artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo prevé, entre otras cuestiones, que tanto los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito como los Jueces de Distrito están legitimados para formular la denuncia de una contradicción de tesis. Ahora bien, el hecho de que el numeral indicado no haga referencia expresa a los Magistrados titulares de los Tribunales Unitarios de Circuito, no les resta legitimación para denunciarla,

pues de conformidad con los artículos 94, párrafo primero, y 97, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación está integrado, entre otros, por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Distrito, en el entendido de que los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios son reconocidos genéricamente como "Magistrados de Circuito". Además, en términos de los artículos 106 y 110, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la carrera judicial se integra, entre otras categorías, por los "Magistrados de Circuito", quienes son designados por el Consejo de la Judicatura Federal, con idénticos requisitos para su designación y permanencia en el cargo, ya sea que su adscripción corresponda a un Tribunal Unitario o a un Colegiado, en virtud de que la ley no distingue entre ambas categorías de Magistrados. También, porque si el artículo 227, fracción II, citado, confiere legitimación a los Jueces de Distrito para denunciar la contradicción de criterios, a quienes integran la segunda categoría de la carrera judicial en términos del artículo 110, fracción II, referido, entonces, desde esa perspectiva, es aplicable el principio de mayoría de razón para reconocer la plena legitimación de los Magistrados titulares de los Tribunales Unitarios de Circuito para denunciar una contradicción de criterios; asimismo, puede sostenerse que, en ejercicio de su competencia, fungen como juzgadores de amparo en primera instancia, análogamente a la función que desempeña un Juez de Distrito, en términos del artículo 29, fracción I, de la Ley Orgánica citada; y que los Tribunales Unitarios de Circuito pueden ser partes en los juicios de amparo indirecto o directo en los que intervengan como tribunales de instancia, por lo que también pueden ajustarse al supuesto de legitimación previsto en el artículo 227, fracción II, indicado, cuando reconoce que las partes pueden denunciar la contradicción de tesis.

1a. CCLVI/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 310/2014. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. 24 de junio de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de cuatro votos en cuanto al fondo, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien manifestó su intención de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien manifestó su intención de formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Saúl Armando Patiño Lara.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia toda vez que no contiene el tema de fondo que se resolvió en la contradicción de tesis de la cual deriva.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA INVIOLABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SU ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE EXTIENDE A TELÉFONOS O APARATOS DE COMUNICACIÓN ABANDONADOS O RESPECTO DE LOS CUALES NO SE TENGA CONOCIMIENTO DE QUIÉN ES SU TITULAR, POR LO QUE PARA ACCEDER A SU INFORMACIÓN DEBE SOLICITARSE LA AUTORIZACIÓN DE UN JUZGADOR FEDERAL.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben protegerse por el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas; así, lo que está prohibido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la interceptación o el conocimiento antijurídico de una comunicación ajena realizada por particulares o por alguna autoridad. Ahora bien, la violación del derecho referido se consuma en el momento en que se escucha, graba, almacena, lee o registra –sin el consentimiento de los interlocutores– una comunicación ajena, con independencia de que con posterioridad se difunda el contenido de la conversación interceptada. En estas condiciones, para que sea constitucional la intervención de cualquier comunicación privada, en términos del referido artículo, deberá existir, indefectiblemente, control judicial previo por parte de un juzgador integrante del Poder Judicial de la Federación. Consecuentemente, al poseer el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas autonomía propia y al configurar una garantía formal que protege las comunicaciones con independencia de su contenido, éste se extiende a teléfonos o aparatos de comunicaciones abandonados o respecto de los cuales no se tenga conocimiento de quién es su titular, por lo que la autoridad competente deberá solicitar la autorización de un juzgador federal para acceder a la información contenida en un aparato de comunicación en dichos supuestos. Lo anterior se justifica, porque la única excepción para que no exista control judicial previo para intervenir algún tipo de comunicación privada, es que alguno de los participantes en la comunicación aporte la información a las autoridades competentes voluntariamente.

1a. CCLIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3506/2014. 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar, Pardo, Sánchez Cordero y Gutiérrez, reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.

El artículo 16, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre que no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. Ahora bien, de las características ontológicas de la detención por caso urgente, destaca que: a) es una restricción al derecho a la libertad personal; b) es extraordinaria, pues deriva de condiciones no ordinarias, como el riesgo fundado de que la persona acusada de cometer un delito grave se sustraiga a la acción de la justicia y que por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar una orden de aprehensión; y, c) es excepcional, pues se aparta de la regla general sobre el control judicial previo dentro del régimen de detenciones. En ese sentido, para que sea válida o legal la detención por caso urgente debe estar precedida de una orden del Ministerio Público, una vez que se han acreditado los tres requisitos que la autorizan: i) que se trate de un delito grave; ii) que exista riesgo fundado de que el inculcado se fugue; y, iii) que por razones extraordinarias no sea posible el control judicial previo. Así, estos requisitos constitucionales a los que está sujeta la detención por caso urgente configuran un control normativo intenso dispuesto por el legislador, que eleva el estándar justificativo para que el Ministerio Público decida ordenar la detención de una persona sin control previo por parte de un juez. Por ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera razonable que el Constituyente determinara que el Ministerio Público deba demostrar que los tres requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional se actualizan concurrentemente. Además, deben existir motivos objetivos y razonables que el Ministerio Público tiene la carga de aportar para que la existencia de dichos elementos pueda corroborarse posteriormente por un juez, cuando éste realice el control posterior de la detención, como lo dispone el artículo constitucional referido.

1a. CCLII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3506/2014. 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar, Pardo, Sánchez Cordero y Gutiérrez, reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MERCADO DE VALORES. LA FALTA DE OBJECCIÓN OPORTUNA DE LOS INVERSIONISTAS, RESPECTO DE LOS ESTADOS DE CUENTA QUE DESCRIBEN LAS OPERACIONES MENSUALES ENVIADOS POR LAS CASAS DE BOLSA, SÓLO GENERA UNA PRESUNCIÓN *IURIS TANTUM* DE QUE AQUÉLLOS ESTÁN CONFORMES CON SU CONTENIDO, PERO NO IMPLICA SU CONSENTIMIENTO TÁCITO O LA AUTORIZACIÓN DE LA FORMA EN QUE SE REALIZARON LAS OPERACIONES BURSÁTILES.

El artículo 203 de la Ley del Mercado de Valores prevé, entre otras cuestiones, la obligación de las casas de bolsa de enviar a sus clientes dentro de los primeros cinco días hábiles posteriores al corte mensual, un estado de cuenta autorizado con la relación de todas las operaciones realizadas que refleje la posición de valores de dichos clientes al último día del corte mensual, así como la posición de valores del corte mensual anterior; asimismo, señala que los asientos que aparezcan en los estados de cuenta referidos podrán ser objetados por escrito o a través de cualquier medio convenido por las partes, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha de su recepción, y que se presumirá, salvo prueba en contrario, que existe aceptación con el contenido de los estados de cuenta, cuando los clientes no realicen objeciones dentro del plazo antes señalado. Ahora bien, la falta de objeción oportuna por parte de los clientes inversionistas, sólo genera una presunción *iuris tantum* de que están conformes con su contenido, sin que ello implique su consentimiento tácito o la autorización de la forma en que se realizaron esas operaciones bursátiles, toda vez que la presunción de conformidad del contenido de los estados de cuenta sólo se refiere a los asientos que aparecen en ellos, lo que es distinto de las instrucciones que el inversionista dé a la casa de bolsa, pues éstas constituyen órdenes específicas sobre los movimientos de operaciones bursátiles en su cuenta, las cuales, de conformidad con el artículo 200, fracción II, de la ley referida, las partes pueden pactar o convenir libremente de forma escrita, verbal, electrónica o telefónica, debiendo precisarse en todo caso el tipo de operación o movimiento, así como los datos necesarios para identificar los valores materia de cada operación o movimiento en la cuenta. Así, la falta de objeción citada tiene como consecuencias, por un lado, la presunción de que el contenido de los asientos es correcta y, por otro, como prueba documental se convierte en un indicio de que las instrucciones fueron recibidas, en el entendido de que tal indicio debe administrarse con otros medios de prueba, pues por sí solo es insuficiente para demostrar que aquéllas fueron hechas.

1a. CCL/2015 (10a.)

Amparo directo 43/2013. Donají Pérez Segura. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo

Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MINISTERIO PÚBLICO QUE ACTÚA EN EL PROCEDIMIENTO PENAL DEL QUE DERIVE EL ACTO RECLAMADO. LA NUEVA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013 LE RECONOCE EL CARÁCTER DE PARTE TERCERO INTERESADA DEL JUICIO CONSTITUCIONAL, POR TANTO HABILITA A SU FAVOR UNA MAYOR INTERVENCIÓN EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 87/2012,¹ de rubro: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA OMISIÓN DE DAR CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 155 DE LA LEY DE AMPARO, CONSTITUYE VIOLACIÓN A LAS REGLAS ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO QUE LA PROVOCA.", emitida a partir de la interpretación de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, estableció que el Ministerio Público que actúa en el procedimiento penal de origen estaba facultado para formular alegatos en la audiencia constitucional. Empero, ante la aplicabilidad de dicho criterio en términos del artículo Sexto Transitorio de la nueva Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de ese mismo año, toda vez que no se opone a este último ordenamiento, debe establecerse que subsiste la aludida facultad del Ministerio Público, pues el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente permite dicha posibilidad indistintamente a las partes del juicio constitucional; pero además, se amplía con la entrada en vigor de la referida ley, al reconocer al Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal el carácter de parte tercero interesada, siempre que no sea señalada como autoridad responsable. De ahí que se habilite a favor del citado tercero interesado una mayor intervención en el juicio constitucional, al quedar facultado para promover incidentes, interponer recursos e intervenir en los que promuevan las demás partes, ofrecer y rendir u objetar pruebas, solicitar la suspensión y diferimiento de audiencias, recusar, plantear motivos de incompetencia, causas de improcedencia y, en general, realizar cualquier acto necesario para la defensa del interés que representa, en todos

¹ La tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 464, registro digital: 2002386, con el rubro: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA OMISIÓN DE DAR CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 155 DE LA LEY DE AMPARO, CONSTITUYE VIOLACIÓN A LAS REGLAS ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO QUE LA PROVOCA."

aquellos casos que la Ley de Amparo vigente así lo prevea para la parte tercero interesada. Lo anterior, con independencia de la intervención que se le dé al Ministerio Público adscrito al órgano jurisdiccional de amparo.

1a. CCXXXVII/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 321/2014. Suscitada entre el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región. 27 de mayo de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no contiene el tema de fondo que se resolvió en la contradicción de tesis planteada.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTAS POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN II, INCISO E), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 2008, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA.

El precepto citado, al prever que a quien cometa la infracción de presentar medios electrónicos que contengan declaraciones incompletas, con errores o en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales, se impondrá una multa de \$2,630.00 a \$8,780.00, no viola el derecho humano a la igualdad jurídica contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que permite a la autoridad individualizar la sanción correspondiente, tomando en consideración las reglas y bases generales establecidas en el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, vigente en 2008, lo que deberá realizarse atendiendo, entre otros elementos, a la gravedad de la infracción. Lo anterior es así, pues la estructura de ese derecho no puede tener un grado de exigencia tal para el legislador que a cada conducta que regule le establezca un rango específico para su sanción; sino que aquél se respeta permitiendo que a conductas diversas se les finquen consecuencias diferentes, independientemente de que se les englobe en un solo rango.

1a. CCLI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4538/2014. Bukids, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez

Ortiz Mena. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OBLIGACIÓN ALIMENTARIA. DEBE SER PROPORCIONAL EN CUANTO A SU DURACIÓN. El principio de proporcionalidad que rige a los alimentos implica un balance entre la capacidad económica del deudor frente a la necesidad alimentaria del acreedor; sin embargo, no se agota en ello. Esta Primera Sala advierte que una obligación alimentaria que dure indefinidamente es susceptible de volverse inconstitucional, cuando se verifique que ha durado por un lapso que no corresponde proporcionalmente a las circunstancias del caso concreto. En este sentido, la proporcionalidad vincula al juez a verificar que la carga alimentaria sea proporcional no sólo en cuanto a su contenido económico, sino también en cuanto a su duración.

1a. CCLV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4607/2013. 15 de abril de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OBLIGACIÓN ALIMENTARIA. EL JUEZ DEBE EVALUAR LA PERTINENCIA DE QUE SUBSISTA A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. El principio de proporcionalidad en los alimentos implica no sólo realizar un balance entre la necesidad del acreedor alimentario y la capacidad económica del deudor. A juicio de esta Primera Sala, también implica verificar que el deber no resulte desproporcionado en cuanto a su duración. Ahora bien, el artículo 271 del Código Civil del Estado de México (abrogado por decreto del 7 de junio de 2002) establece: "En los casos del divorcio, la mujer inocente tendrá derecho a alimentos mientras no contraiga nuevas nupcias y viva honestamente." Como se aprecia, este precepto permite que se imponga una obligación alimentaria por un tiempo indefinido, siempre que la acreedora permanezca soltera y viva honestamente. En este sentido, si bien la obligación alimentaria puede surgir proporcional, es susceptible de volverse inconstitucional cuando se prolongue en el tiempo de tal forma que se vuelva excesiva e injustificada para el deudor alimentario. En consecuencia, cuando el juzgador evalúe la pertinencia de que subsista un deber alimentario, debe tomar en

cuenta que la duración de los alimentos está sujeta a respetar el principio de proporcionalidad. Con esta base, el juzgador puede dejar sin efectos una obligación alimentaria que, a su juicio, se ha vuelto excesiva e injustificada en el tiempo.

1a. CCLIV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4607/2013. 15 de abril de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE ESE TIPO DE OPERACIONES, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, EN TANTO NO SE CONTRAPONA CON LO DISPUESTO EN LA LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo de referencia prohíbe dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en operaciones comerciales que excedan los montos determinados en el propio precepto y que la misma Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita considera vulnerables. Dicha circunstancia no contradice ni desconoce el poder liberatorio de los billetes y monedas expedidos o acuñados por el Banco de México a que se refieren los artículos 4o. y 5o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, sino más bien constituye un límite impuesto para su uso en operaciones consideradas por el legislador democrático como susceptibles de utilizarse para el blanqueo de recursos provenientes de actividades ilícitas. Ello, desde luego, en aras de cumplir con el objeto para el cual fue creado el primer ordenamiento mencionado, es decir, proteger el sistema financiero y la economía nacional a partir de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita. Luego, es claro que entre la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no existe contradicción en el aspecto mencionado, sino una complementariedad que deriva de su igualdad normativa jerárquica y del supuesto básico de que ambas normas se refieren al ámbito económico y financiero del país; el primer ordenamiento

por regular la unidad del sistema monetario nacional y el segundo por dirigirse a proteger dicho sistema del blanqueo proveniente de actos delictivos, a través de las actividades vulnerables.

1a. CCXLVIII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 104/2015. Garpa Arrenda, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 17, FRACCIÓN XV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD.

El artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita prevé las actividades que el legislador consideró "vulnerables" en relación con las operaciones con recursos de procedencia ilícita, entre ellas la prevista en su fracción XV, concerniente a la constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles por un valor mensual superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación. Por su parte, el artículo 18 del mismo ordenamiento establece determinadas obligaciones, prohibiciones y límites para ese tipo de actividades. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte que alguno de los preceptos referidos se emitiera bajo la perspectiva de incluir personas que compartan o históricamente hayan compartido una condición de exclusión; por el contrario, la incorporación de los sujetos del sector no financiero, incluidos los dedicados al ámbito inmobiliario, al esquema de combate al lavado de dinero, obedeció a razones objetivas, específicamente, al hecho de que conforme a las mejores prácticas internacionales y al contexto nacional fueron considerados por el órgano legislativo federal como más propensos a ser utilizados por la delincuencia para el blanqueo de sus recursos. De ahí que el artículo 17, fracción XV, de la ley referida, no transgrede el derecho humano a la igualdad.

1a. CCXLIII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONSTITUYE A LOS PARTICULARES EN AUTORIDADES DE HECHO.

El precepto citado prevé obligaciones dirigidas a compeler a quienes desarrollen actividades vulnerables, específicamente a recabar, entre otras cuestiones, documentación e información que permita conocer el origen de los pagos en efectivo superiores a determinados montos, susceptibles de provenir de actividades ilícitas. Ahora bien, dichas obligaciones se inscriben en un marco de coordinación interinstitucional prevista en la ley para recabar elementos útiles en la investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, así como para evitar el uso de los recursos para su financiamiento. Así, el artículo 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no constituye a los particulares en autoridades de hecho, pues el papel que tienen en el marco de coordinación relatado no es el de una autoridad, sino el de particulares obligados a cumplir con el propio ordenamiento al realizar operaciones vulnerables.

1a. CCXLVI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

El derecho fundamental a la libertad de trabajo, reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cualquier otro derecho humano, no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En ese sentido, el artículo 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no transgrede el derecho fundamental indicado, al establecer determinadas obligaciones para aquellas actividades que, en términos del diverso 17 del propio ordenamiento, se consideran "vulnerables" o más propensas para

el blanqueo de recursos provenientes de actividades ilícitas, en virtud de que dichas obligaciones no impiden a quienes realicen ese tipo de actividades vulnerables, que continúen ejerciéndolas en el marco de su libertad de trabajo, sino que las constriñe a que todas aquellas operaciones comerciales que pretendan hacerse pagaderas a través de dinero en efectivo, por montos superiores a los previstos en el propio ordenamiento, sean tratadas en los términos del citado artículo 18 y reportadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1a. CCXLIV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO IMPONE A LOS PARTICULARES LA OBLIGACIÓN DE PRESTAR UN SERVICIO PÚBLICO. El precepto y fracción citados prevén para quienes realicen actividades vulnerables la obligación de custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios; asimismo, obliga a conservar la información y documentación referida de forma física o electrónica por un plazo de cinco años, contado a partir de la fecha de la realización de la actividad vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que dichas obligaciones no implican la prestación de un servicio público que, en todo caso, correspondería al Estado, o uno distinto de aquellos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera como obligatorios, es decir, el de las armas, el de los jurados, los concejiles o los de elección popular; por el contrario, las obligaciones a que se refieren el precepto y fracción referidos forman parte de la coordinación interinstitucional prevista en el artículo 2 del propio ordenamiento, es decir, a aquella que tiene como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, máxime que proteger el sistema financiero y la economía

nacional del blanqueo de recursos provenientes de actividades ilícitas es una labor compleja que atañe, para su eficaz combate, no sólo a los órganos de gobierno, sino también requiere de la colaboración de los gobernados y, más aún, de aquellos dedicados a actividades consideradas por la propia ley y las mejores prácticas internacionales como susceptibles de utilizarse para el lavado de dinero.

1a. CCXLV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El precepto y fracción citados, al prever la obligación para quienes realicen actividades vulnerables de custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios, y conservar la información y documentación referida de forma física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de la realización de la actividad vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente, no transgrede el principio de seguridad jurídica, al no definir lo que debe entenderse por "información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable", en virtud de que, además de que las leyes no son diccionarios, es lógico y razonable que el legislador no hubiera delimitado con absoluta precisión dicho concepto, en la medida en que son múltiples las actividades que el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita considera como susceptibles de ser utilizadas para el blanqueo de recursos de procedencia ilícita, por lo que sería impráctico y complejo delimitar la clase de información y documentación que puede producir cada tipo de sujeto obligado. En efecto, el artículo 17 referido, en sus quince fracciones, prevé actividades de objeto social diverso que van desde las vinculadas a la práctica de juegos con apuestas y sorteos, pasando por subastas y emisión de tarjetas de crédito, hasta las relacionadas con vehículos automotrices e inmuebles, por lo que el legislador utilizó una expresión que engloba

lo que los sujetos obligados deben custodiar, proteger, resguardar y evitar su destrucción u ocultamiento, esto es, la información y documentación.

1a. CCXLVII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL PARA EXPEDIR LA LEY FEDERAL RELATIVA.

En términos del artículo 73, fracciones X y XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de comercio y seguridad pública federal. Ahora bien, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita tiene como objeto proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, por medio de una coordinación interinstitucional que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento. Así, dicho ordenamiento incide directamente en las materias de seguridad pública y comercio, específicamente en lo concerniente al sector financiero y económico nacional, por lo que el órgano legislativo mencionado sí tiene competencia constitucional para expedirlo.

1a. CCXLII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 11/2015. Tlazala Sur, S.A. de C.V. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. LOS ARTÍCULOS 2 Y 32 DE LA LEY

FEDERAL RELATIVA, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

Los preceptos citados limitan el uso de dinero en efectivo en aquellas actividades consideradas como vulnerables o susceptibles de utilizarse para el blanqueo de recursos de procedencia ilícita. Ahora bien, dicha circunstancia obedece, según se advierte del proceso legislativo del cual surgieron, a que conforme a las mejores prácticas internacionales se reconocen cierto tipo de operaciones comerciales como más propensas a ser utilizadas para el lavado de recursos de procedencia ilícita. Así, los artículos 2 y 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no vulneran el principio de presunción de inocencia, pues no dan por sentado que quienes llevan a cabo operaciones en efectivo superiores a los montos determinados por la propia ley sean responsables de un delito, ni mucho menos que quienes están dedicados a ejercer una actividad vulnerable sean delincuentes, lo que se corrobora con el hecho de que aun cuando se considere que una determinada operación en efectivo tiene inmersos recursos de procedencia ilícita, esta situación deberá ser investigada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Procuraduría General de la República, previa denuncia correspondiente, en términos del artículo 7 de la ley referida y siempre mediando una sentencia definitiva que derrote la presunción de inocencia de los probables responsables.

1a. CCXLIX/2015 (10a.)

Amparo en revisión 104/2015. Garpa Arrenda, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DERIVA UNA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL LEGISLADOR SECUNDARIO QUE ABARCA TODO EL ÁMBITO MATERIAL DE AQUÉL.

El citado precepto constitucional tiene un contenido normativo complejo, ya que contiene distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, así como de contratación, el cual tiene aplicación para todos los niveles de gobierno. La regla principal que informa todos los contenidos se encuentra en el encabezado del enunciado: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que

estén destinados. Ahora bien, por lo que respecta al régimen contractual estatal, cabe identificar dos contenidos diferenciados: uno sustantivo y otro competencial. La porción sustantiva tiene la función de diseñar el régimen contractual de acuerdo con un fin rector: asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. El diseño tiene como base la figura de la licitación pública. El segundo contenido en el artículo 134 constitucional otorga facultad legislativa reglamentaria al legislador secundario para establecer casos de excepción a la aplicación de dicha figura, siempre que se sujete a los mencionados principios sustantivos, al establecer que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. Por tanto, esta segunda regla presenta un contenido competencial y adjetivo, pues dispone que el legislador secundario deberá regular procedimientos, bases, reglas, requisitos y demás elementos para lograr la realización de los principios que informan el régimen contractual del Estado. Pues bien, de esta última disposición, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva una facultad reglamentaria en favor del legislador secundario para reglamentar todo el régimen contractual del Estado, pues si bien sólo se dispone que lo podrá hacer explícitamente cuando regule procedimientos alternativos a las licitaciones, debe entenderse que esta facultad reglamentaria abarca todo el referido ámbito material.

1a. CCXXXVIII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 192/2014. *Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V.* 14 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, SE EXTIENDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la legislación secundaria que reglamenta los procesos de licitación es controlable en sede de control constitucional, utilizando los principios rectores de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, al controlar dicha legislación, los

jueces constitucionales deben ser cuidadosos en respetar lo que el Constituyente previó como un amplio margen de configuración para decidir el modelo regulatorio óptimo para cada tiempo y lugar en materia de contratación pública. Asimismo, este alto tribunal ha determinado que dentro de las posibilidades de regulación a disposición del legislador se encuentra la de establecer un determinado régimen de derecho administrativo sancionador para garantizar el cumplimiento del conjunto de los principios rectores referidos. Así, el escrutinio sustantivo identificado como propio del artículo 134 referido, no es aplicable exclusivamente para determinar la validez de la reglamentación sustantiva del régimen contractual del Estado, es decir, exclusivo para verificar la validez de las normas que regulan los procesos licitatorios, o los alternativos cuando no se estimen aquellos idóneos, sino también para verificar la validez de la legislación adjetiva emitida para vigilar el debido cumplimiento de las reglas que integran el régimen contractual del Estado, esto es, para controlar el uso legislativo del derecho administrativo sancionador, en cuyo caso, de tratarse de la Federación, también encontrará su fundamento competencial en los artículos 21 y 73, fracción XXI, inciso b), constitucionales, los cuales establecen conjuntamente la facultad legislativa para determinar las faltas contra la Federación, cuya vigilancia y sanción pueden confiarse a la autoridad administrativa. Así, esta Primera Sala estima que son válidas, desde la perspectiva constitucional, aquellas normas legales que configuran tipos administrativos y sus sanciones cuando el derecho administrativo sancionador sea razonable para lograr la realización de los principios rectores indicados en el artículo 134 constitucional y sean proporcionales, por ejemplo, porque permitan disuadir a los participantes de los procesos licitatorios de realizar conductas contrarias a éstas.

1a. CCXL/2015 (10a.)

Amparo en revisión 192/2014. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. 14 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO SE ENCUENTRA SUJETA AL PRINCIPIO DE RESERVA DE CÓDIGO O DE ORDENAMIENTOS, POR LO QUE PUEDEN COEXISTIR DIVERSAS LEYES REGLAMENTARIAS. El precepto constitucional no sólo establece los contenidos materiales rectores del régimen contractual del Estado, sino

también una cláusula competencial en la forma de un mandato al legislador para reglamentar los procesos tanto de contratación del Estado, como aquellos destinados a controlar su debido cumplimiento; de ahí deriva el fundamento de existencia de una ley reglamentaria. Ello implica que en materia de licitaciones resulte aplicable el principio de reserva de ley, según el cual dicha materia debe reglamentarse en la ley y no en otras fuentes de inferior rango. Sin embargo, en la norma constitucional no se consagra el ulterior principio de reserva de ordenamiento o de código, ya que el precepto constitucional no se dirige a un solo legislador, sino a una pluralidad de ellos, pues otorga facultades de producción legislativa a los distintos niveles de gobierno: tanto la Federación, los Estados y el Distrito Federal. Todos estos niveles de gobierno, mediante sus órganos legislativos, deben reglamentar la norma constitucional, por lo que el Constituyente no pudo prever que sólo existiera una legislación en la materia, sino una pluralidad de ellas con distintos ámbitos espaciales de validez. Ahora bien, dentro del ámbito federal, tampoco se encuentra una razón constitucional que justifique que sólo deba existir un solo código o ley federal en la materia. Esta conclusión deriva del criterio establecido en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el cual el legislador sólo debe cumplir con un estándar mínimo de fundamentación por lo que respecta a su competencia, pues basta que considere necesario regular una situación social y lo haga dentro de los parámetros marcados en la Constitución, sin vulnerar un principio sustantivo, para reconocer su validez constitucional, sin que esta Suprema Corte pueda evaluar los méritos de un diseño legislativo en lugar de otro, como sería la conveniencia de agrupar toda la regulación de una materia en un solo código, o bien, la dispersión de la regulación en leyes especializadas. Esta decisión corresponde a los hacedores de política pública, la que, conforme a los principios democrático y de división de poderes, debe entenderse depositada en la órbita de potestades del legislativo y no del poder judicial.

1a. CCXXXIX/2015 (10a.)

Amparo en revisión 192/2014. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. 14 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERA PARTE
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA

JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

POR REITERACIÓN

AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ANÁLISIS QUE DEBEN REALIZAR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA.

"RESOLUCIÓN FAVORABLE". SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.

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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5334/2014. 25 DE MARZO DE 2015.
PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA ESTELA FERRER
MAC-GREGOR POISOT.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo vigente y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos pri-

mero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹ así como primero y segundo, fracción III, del Acuerdo Plenario Número 5/1999,² ya que se interpone en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un amparo directo administrativo, cuya materia corresponde a una de las especialidades de esta Sala y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Procedencia del recurso de revisión.** Debe tenerse en cuenta que de las constancias de autos se desprenden los siguientes hechos:

- El recurso de revisión se promovió por ***** , parte quejosa en el juicio de amparo, a través de su representante legal ***** , a quien se le reconoció tal carácter en el acuerdo admisorio de la demanda.

- La sentencia recurrida se notificó personalmente a la parte quejosa el viernes tres de octubre de dos mil catorce, por lo que el plazo legal para la interposición del recurso transcurrió del martes siete al lunes veinte del mismo mes y año.³

Luego, si el recurso de revisión se interpuso por el apoderado legal de la parte quejosa, mediante escrito presentado el lunes veinte de octubre de dos mil catorce en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito, se concluye que se promovió oportunamente y por parte legitimada para ello.

Además de los presupuestos procesales analizados, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto en el punto primero del Acuerdo Plenario Número 5/1999, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo también está condicionada a la satisfacción de los siguientes requisitos:

¹ Dictado por el Tribunal Pleno el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veintiuno de ese mes y año.

² Dictado por el Tribunal Pleno el veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día veintidós de ese mes y año.

³ Al efecto, debe tenerse en cuenta que, en términos de lo previsto en el artículo 18 de la Ley de Amparo en vigor, la notificación de la sentencia recurrida surtió efectos el lunes seis de octubre de dos mil catorce, y que conforme a los artículos 19 de dicho ordenamiento legal y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se excluyen del cómputo relativo los días cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de ese mes, por corresponder a sábados y domingos, respectivamente.

a) Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de un tratado internacional en materia de derechos humanos, o bien, que habiéndose planteado alguno de esos aspectos en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio; y,

b) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia.

Así, la procedencia del recurso exige verificar si la sentencia recurrida contiene pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de un derecho humano establecido en un tratado internacional del que México sea parte, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de cualquiera de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo, además de que la cuestión constitucional que subsista debe ser de importancia y trascendencia.

Ilustra lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 149/2007⁴ de esta Segunda Sala, que establece:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.—Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes."

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615, registro digital 171625.

Ahora bien, en la tesis 2a. XLI/2014 (10a.),⁵ esta Segunda Sala determinó que el recurso de revisión en amparo directo es procedente, por excepción, para impugnar la constitucionalidad de la norma legal en que se haya fundado el Tribunal Colegiado para decretar el sobreseimiento en el juicio, como se advierte de la siguiente transcripción del criterio relativo:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 21/2003 (*) determinó que si en la sentencia recurrida se sobresee en el juicio de amparo, el recurso de revisión será improcedente aun cuando se hubiese formulado un planteamiento de constitucionalidad en la demanda; sin embargo, también sostuvo que las disposiciones de la Ley de Amparo son susceptibles de impugnarse a través de los propios recursos que prevé, siempre y cuando se hayan aplicado en perjuicio del recurrente en el auto o la resolución impugnada y el recurso intentado sea legalmente existente. Así, el recurso de revisión en amparo directo procede, por excepción, cuando en la sentencia recurrida se sobreseyó en el juicio, si en los agravios se plantea la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Amparo invocado por el Tribunal Colegiado de Circuito para sustentar su determinación, máxime que no existe otro medio de defensa a través del cual pueda impugnarse la regularidad constitucional de los artículos que regulan la procedencia del juicio de amparo. En el entendido de que, en este caso, la materia de análisis se constriñe exclusivamente a la regularidad constitucional del precepto de la Ley de Amparo que da sustento al sobreseimiento en el juicio; de ahí que los agravios enderezados a impugnar los aspectos de legalidad de la sentencia recurrida deban declararse inoperantes, incluso, cuando en la demanda de amparo se haya formulado un planteamiento de constitucionalidad sobre el fondo del asunto.

"Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P/J. 21/2003 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, julio de 2003, página 23, con el rubro: 'REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO LA SENTENCIA IMPUGNADA SOBRESEE EN EL JUICIO POR ESTIMAR QUE SE ACTUALIZA UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA, A PESAR DE QUE EN LA DEMANDA SE HUBIEREN PLANTEADO CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.'."

⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 1097, registro digital 2006392 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de mayo de 2014 a las 10:34 horas».

En el caso, el Tribunal Colegiado de Circuito sobreseyó en el juicio de amparo, con fundamento en los artículos 61, fracción XII y 170, fracción II, de la Ley de Amparo, por estimar que no se surtían los requisitos de procedencia que establece ese cuerpo legal para reclamar una sentencia definitiva dictada por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando la misma resulta favorable a la parte quejosa.

Al respecto, se señala en el escrito de agravios que a partir de la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado, de los precitados artículos de la Ley de Amparo, éstos resultan inconstitucionales, al interferir con el derecho de acceso a la justicia, consagrado en el numeral 17 de la Constitución, lo que, estima, deja en estado de indefensión a la parte que promovió el juicio de amparo.

En esa tesitura, debe estimarse que en el presente recurso de revisión se surten los requisitos de procedencia del recurso de revisión, toda vez que la recurrente plantea la inconstitucionalidad del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, que fue invocado por el Tribunal Colegiado del conocimiento para sobreseer en el juicio de amparo y, por ende, debe entrarse al estudio de los agravios pues, además, el asunto reviste importancia y trascendencia, en la medida en que resulta indispensable determinar si la decisión del órgano colegiado fue correcta, partiendo de la debida o indebida aplicación de la disposición legal que, se alega, es contraria a la Ley Suprema.

TERCERO.—Antecedentes. De las constancias de autos derivan los siguientes antecedentes del asunto que importa destacar:

1. Por escrito presentado el cuatro de junio de dos mil trece, ***** promovió juicio contencioso administrativo demandando la nulidad de la resolución contenida en el oficio CC.PUE 466/12, de veinte de febrero de dos mil trece, por el que el Consejo Consultivo de la Delegación Estatal en Puebla del Instituto Mexicano del Seguro Social, confirmó la resolución de quince de agosto de dos mil doce, mediante la cual se rectificó la clasificación de la empresa actora en el seguro de riesgos de trabajo a la prima de ******, con efectos a partir del uno de octubre del último año citado y hasta cumplir una anualidad completa.

2. La Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictó sentencia en el juicio contencioso administrativo ***** el veintiuno de enero de dos mil catorce, en la que declaró la nulidad de la resolución impugnada para efectos. En dicha sentencia consideró:

- Es infundado el primer concepto de impugnación, porque al resolver el recurso de inconformidad, la autoridad demandada estudió y se pronunció

sobre todos los agravios que le fueron planteados, señalando los motivos y fundamentos en que se basó para hacer el pronunciamiento relativo, sin que la actora controvierta esa fundamentación y motivación.

- También son infundados los conceptos de impugnación segundo, tercero, quinto, octavo, noveno y décimo, pues correctamente la demandada ubicó a la empresa actora en la fracción 751, grupo 75, división 7, correspondiente a "servicios de mantenimiento y/o refrigeración", que comprende a las empresas que realizan esas actividades, respecto de productos y mercancías diversas en locales, bodegas y similares, en tanto que la demandante no podría ubicarse en la fracción 612, grupo 61, división 6, referente a la compraventa de alimentos, bebidas y/o productos del tabaco, sin transporte, en tanto que la mercancía que adquiere, la almacena en su bodega y, posteriormente, lo distribuye a sus clientes al mayoreo y menudeo con su equipo de transporte. Además, la prima de riesgo, determinada por la autoridad, resulta del procedimiento previsto en los artículos 72, 73 y 74 de la Ley del Seguro Social para la clase IV, en que se ubicó la actora, y atiende a la información que ésta proporcionó.

- Los conceptos de impugnación cuarto y séptimo son fundados, porque la demandada consideró incorrectamente que la clase, fracción y prima determinadas surten efectos a partir del uno de octubre de dos mil once, ya que conforme a los artículos 28 y 32, fracción IV, del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, si la rectificación se efectuó mediante oficio de quince de agosto del año citado, la actora debe continuar aplicando la prima anterior hasta que cumpla la anualidad completa, esto es, al terminar el año de dos mil doce e, incluso, aplicar la nueva prima hasta febrero del siguiente año, en que cumpliría un año natural completo.

En consecuencia, procede declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la autoridad demandada **"emita una nueva resolución en la que determine en forma correcta la fecha en que deberá surtir efectos la clase, fracción y prima determinada a la empresa ***** , en términos del artículo 51, fracción III, en relación con la fracción IV del artículo 52, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."**

- Es inoperante el décimo primer concepto de impugnación, porque la demandada fundó correctamente su resolución, ya que los artículos 22, 23 y 139 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en la materia y el acuerdo HCT.270208/34, del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, constan de un solo párrafo; los numerales 73, 75 y 297 de la Ley del Seguro Social, 1, 3, 18, 19, 24, 26 y 196 del mencionado reglamento, no se refieren a

la competencia de la autoridad; por último, respecto de los artículos 251 del ordenamiento legal, 144, 150 y 155 del reglamento interior del citado instituto y 28 a 30 del Reglamento en Materia de Clasificación de Empresas, la autoridad citó con precisión el párrafo y la fracción aplicables. Además, es inoperante el argumento de la actora, en tanto que no controvierte en específico los supuestos legales que cita como inaplicables.

3. Inconforme con la sentencia referida, ***** promovió juicio de amparo con fundamento en los artículos 170 –sin especificar fracción– y 171 de la Ley de Amparo, en el que planteó los siguientes conceptos de violación:

- Primero. La responsable transgredió los artículos 14 y 16 de la Constitución, en relación con el numeral 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que no estudió todos los conceptos de impugnación de la demanda.

- Segundo. La sentencia reclamada violó los artículos 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 192 de la Ley de Amparo, en relación con la jurisprudencia 2a./J. 99/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte, intitulada: "COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE ANALIZARSE EN TODOS LOS CASOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.", ya que la responsable omitió examinar de manera fundada y motivada la competencia de la Subdelegación Puebla Norte de la Delegación Estatal en Puebla del Instituto Mexicano del Seguro Social, que emitió la resolución de rectificación de la prima del seguro de riesgos de trabajo, a la luz de la diversa jurisprudencia 2a./J. 115/2005 de la Sala citada del Alto Tribunal, que lleva por rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORGA LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO, Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.". La responsable, además, mejora la fundamentación citada en la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, ya que transcribe diversas disposiciones legales, lo que no hizo la autoridad demandada, por lo que procedía la declaratoria de nulidad lisa y llana.

- Tercero. La responsable debió declarar dicha nulidad, además, porque la autoridad demandada no fundó y motivó su resolución en tanto que: a) no señaló en forma precisa las disposiciones legales para fundar su competencia en razón de la materia y el territorio, ya que cita normas complejas sin precisar las fracciones, incisos y subincisos aplicables; b) motivó la recti-

ficación de la prima del seguro de riesgos en el reporte de actividades, pero apreciando en forma incorrecta los hechos; c) no aludió a los antecedentes; y, d) no resolvió el fondo del asunto, en cuanto a la determinación de la prima, desatendiendo lo argumentado y las pruebas aportadas, de las que se advertía que no procedía la rectificación impugnada. El actuar de la autoridad se traduce en transgresión a la dignidad del gobernado, al desconocerse los numerales 1o. y 25 de la Constitución.

- Cuarto. La autoridad no estableció el procedimiento utilizado para el cambio de la prima de grado de riesgo y la determinación de los porcentajes aplicables, por lo que la resolución carece de fundamentación y motivación pues, además, son inaplicables la fracción y clase determinadas, y la responsable mejora la motivación de la resolución, al explicar por qué son aplicables las establecidas por la autoridad.

- Quinto. El artículo 32 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, transgrede la garantía de seguridad jurídica, porque no precisa el momento en que la autoridad debe dictar la resolución de rectificación de la prima del seguro de riesgos de trabajo cuando la manifestada por el patrón no sea congruente con la determinada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a fin de que el particular la conozca en el momento oportuno.

- Sexto. El artículo 28 del citado reglamento en la materia viola la garantía de seguridad jurídica, pues se limita a señalar que puede llevarse a cabo la modificación del grado de riesgo sin que se ejerzan las facultades de comprobación, esto es, de manera oficiosa y sin que sea producto de un procedimiento o, en todo caso, éste no se precisa en la norma.

- Séptimo. El artículo 28 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización también es violatorio de la garantía de audiencia, ya que permite que la rectificación del grado de riesgo se haga de oficio, sin permitir al gobernado manifestar lo que a su derecho convenga.

- Octavo. La responsable viola los artículos 14 y 16 constitucionales, pues pasa por alto que si el Instituto Mexicano del Seguro Social afirma que procede la rectificación del grado de riesgo de la empresa, le corresponde la carga de acreditarlo y, sin embargo, no lo hizo.

4. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito dictó resolución el veintidós de septiembre de dos mil catorce, en la que sobreseyó en el juicio de amparo, con base en las consideraciones siguientes:

- El juicio de amparo es improcedente, conforme a lo dispuesto por el artículo 61, fracción XII, en relación con el 170, ambos de la Ley de Amparo. Para entender los supuestos en que procede el amparo en cada una de las fracciones a que alude la última norma citada, se acude al alcance de la expresión de sentencia favorable establecida por la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia de rubro: "RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.", en el sentido de que **"involucra la presencia de un fallo que declare la nulidad por cualquier causa y efecto, sin que para su actualización deba verificarse en qué grado se benefició el actor con la nulidad decretada."**

- En el presente caso, no se surten ninguna de las hipótesis que establece el artículo 170 de la Ley de Amparo, toda vez que la sentencia reclamada declaró la nulidad de la resolución impugnada, por lo que, con independencia de los alcances de esa nulidad, la sentencia debe considerarse favorable a la parte quejosa.

- Por tanto, la sentencia debe regirse por la fracción II del numeral 170 de la Ley de Amparo, que condiciona la procedencia del juicio al cumplimiento de ciertos requisitos, entre ellos, que se interponga y sea procedente el recurso de revisión contencioso administrativo y que el amparo tenga como objeto plantear cuestiones de constitucionalidad de normas, elementos que no se surten en la especie, pues si bien en la demanda se plantearon cuestiones de constitucionalidad de normas, es necesario que se actualice el otro requisito, lo que no ocurre, pues la autoridad no promovió el referido recurso de revisión, por lo que procede decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo.

5. Inconforme, la parte quejosa interpuso el presente recurso de revisión, en el que planteó los siguientes agravios:

- Primero. El Tribunal Colegiado del conocimiento realizó una errada interpretación del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que deja en estado de indefensión a la parte quejosa, al sobreseer en el juicio de amparo, omitiendo tomar en cuenta que la nulidad concedida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no necesariamente es favorable.

- No debe considerarse improcedente el juicio de amparo en el que se controvierte una sentencia en la que se declare la nulidad parcial o para efectos, toda vez que lo que se pretende con su impugnación es obtener una sentencia más favorable, esto es, una nulidad lisa y llana.

- La sentencia reclamada no satisface el interés jurídico de la parte quejosa, por lo que no constituye resolución favorable, en tanto en el juicio contencioso administrativo se hicieron valer argumentos que podrían haber reportado mayor beneficio.

- Segundo. El artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo resulta violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que niega el acceso a la impartición de justicia, toda vez que se acota el derecho de la parte actora en el juicio contencioso administrativo, al reclamar la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CUARTO.—**Estudio.** El Tribunal Colegiado de Circuito consideró que debía sobreseerse en el juicio de amparo promovido por la quejosa, al no actualizarse ninguno de los dos supuestos previstos en el artículo 170 de la Ley de Amparo, ya que en la sentencia reclamada se declaró la nulidad para efectos de la resolución impugnada y, por tanto, su procedencia se condicionó al cumplimiento de los requisitos previstos en la fracción II del numeral citado, siendo que si bien en la demanda se plantearon cuestiones de constitucionalidad de normas, la autoridad no interpuso el recurso de revisión contencioso administrativo.

Para sostener su posición, el Tribunal Colegiado partió del alcance dado por esta Segunda Sala a la expresión resolución favorable para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en términos de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, al fallar la contradicción de tesis 459/2013, en sesión de veinticinco de junio de dos mil catorce,⁶ que se reflejó en la jurisprudencia 2a./J. 90/2014 (10a.),⁷ que señala:

"RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.—Acorde con los precedentes de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el alcance del concepto 'resolución favorable', en el contexto del referido dispositivo, involucra la presencia de un fallo que declare la nulidad por cualquier causa y efecto, sin que para su actualización deba verificarse en qué grado se bene-

⁶ Por mayoría de tres votos de los Ministros Valls Hernández, Luna Ramos y Aguilar Morales, en contra del voto de los Ministros Pérez Dayán y Franco González Salas.

⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 768, registro digital 2007502 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas».

fició al actor con la nulidad decretada, pues ello supondría juzgar, en un proveído preliminar de mero trámite, una cuestión que sólo puede valorarse al resolver sobre las violaciones constitucionales alegadas."

Una nueva reflexión sobre el tema, lleva a esta Segunda Sala a apartarse del criterio plasmado en la jurisprudencia transcrita, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 170 de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta ley.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional;

"II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

"En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo."

La disposición transcrita, en su fracción I, establece la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, por violaciones cometidas en ellos o durante el procedimiento, siempre que afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del fallo, mientras que la fracción II contempla la procedencia contra resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso Administrativos que sean favorables al quejoso, pero sólo para formular planteamientos de inconstitucionalidad de las normas generales aplicadas, sujetándose la tramitación del juicio a que la autoridad demandada interponga el recurso de revisión contencioso administrativo y éste sea admitido, y el examen de constitucionalidad a que se califique como procedente y fundado dicho recurso.

Para la comprensión de la procedencia del juicio de amparo directo en el supuesto contemplado en la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, es necesario definir el alcance que debe darse al concepto de resolución favorable utilizado en esta norma legal por el órgano legislativo.

En este sentido, considera esta Segunda Sala que la lógica de la disposición lleva a considerar que el concepto de resolución favorable al particular, en materia contencioso administrativa, supone el dictado de una sentencia que resuelva de manera absoluta la pretensión de la parte actora y que le proyecta el máximo beneficio sin posibilidad de una afectación posterior, con independencia del tipo de nulidad declarada; es, en otras palabras, aquella sentencia que implica que el acto impugnado sea irrepetible, al proscribir circunstancia alguna que provoque que la autoridad pueda emitir un nuevo acto en el mismo sentido que el declarado nulo, en tanto que el vicio que dio lugar a tal declaratoria no puede, de ninguna manera, ser purgado.

Así, no es el tipo de nulidad declarada por la Sala Fiscal –para efectos o lisa y llana– lo que determina que se obtenga una sentencia favorable para efectos de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, sino el hecho de que través de esa declaratoria de nulidad, el particular haya obtenido todo lo pretendido con el mayor beneficio posible, en tanto el acto impugnado queda de tal manera pulverizado que impide a la autoridad el dictado de otro con el mismo sentido y afectación al declarado nulo.

En atención a lo anterior, no basta atender al tipo de nulidad declarada en la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo, para determinar si el particular ha obtenido o no una sentencia favorable, sino que es necesario que el Tribunal Colegiado realice un acucioso examen comparativo entre las pretensiones deducidas en el juicio contencioso y el resultado del análisis de los conceptos de anulación, ya que es este ejercicio de contraste, propio del análisis de fondo, por la dificultad que encierra y que deberá hacerse en cada asunto concreto, el que permitirá conocer si se ha obtenido una sentencia favorable para efectos de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo.

En otras palabras, la determinación del pronunciamiento de una resolución favorable no puede ser producto de análisis preliminares propios de proveídos de trámite, que se dictan sólo en orden a poner el juicio de amparo directo en estado de resolución, sino que exigen del Tribunal Colegiado un análisis de fondo que le permita definir si, a través de la sentencia reclamada, la parte quejosa ha obtenido todo lo pretendido; de manera que la autoridad quede impedida para dictar otro acto con el mismo grado de afectación que el impugnado en el juicio de nulidad.

Partiendo de la concepción de sentencia o resolución favorable que se establece, se entiende la lógica de la norma que la refiere, la cual, si bien condiciona la procedencia del amparo directo al requisito consistente en que la autoridad demandada interponga revisión contenciosa administrativa y ésta sea admitida, ello obedece a que, al tratarse de una sentencia favorable, el actor ya no podría obtener más, pues lo que pretendía ya lo obtuvo, esto es, no obtendría un mayor beneficio que el otorgado en la sentencia reclamada, porque la declaratoria de nulidad conlleva la insubsistencia plena de la resolución impugnada, e impide que la autoridad competente emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo; de ahí que se afirme que la sentencia favorable es la que satisfizo plenamente la pretensión y provoca que ya no exista posibilidad alguna de afectación posterior.

Entendida en esos términos la resolución favorable, es fácil advertir que el actor carecería de interés jurídico para promover el juicio de amparo, en tanto que ya habría obtenido todo lo que pretendía, situación de beneficio que sólo podría verse afectada en caso de que la autoridad demandada interpusiera el recurso de revisión contencioso administrativo y éste se declarara procedente y fundado.

Ante esta posible afectación, el órgano legislativo abrió la posibilidad de reclamar en amparo la sentencia favorable, condicionando lógicamente la pro-

cedencia de la acción, a la interposición del recurso de revisión contencioso administrativo y a que éste resultara fundado, a fin de que procediera únicamente el análisis de conceptos de violación contra las normas generales aplicadas, con el propósito de obtener el beneficio de su inaplicación en el supuesto de considerarse contrarias a la Constitución.

Esto es, la promoción del amparo cuando se ha obtenido sentencia favorable, entendida ésta en los términos que se han asentado, tendría como objeto únicamente, que si la situación producida por la sentencia favorable se ve afectada, al estimarse procedente y fundada la revisión contencioso administrativa, pueda examinarse en el amparo la constitucionalidad de las normas aplicadas, en tanto de ello podría derivarse el beneficio relativo a su inaplicación.

Así, es claro que la finalidad de este amparo es preventiva, ante el riesgo de que, de declararse fundada la revisión fiscal en el tema sustancial de legalidad del juicio de nulidad, se examine la constitucionalidad de las normas aplicadas, con lo cual se evitaría, en su caso, la aplicación de esas normas y, además, la promoción innecesaria de amparos, pues ya no sería necesario que en el futuro tuviera que analizarse lo relativo a la constitucionalidad de las referidas normas.

En efecto, se explica la limitación prevista en la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo para hacer valer sólo conceptos de violación sobre constitucionalidad de las normas aplicadas, en el hecho de que la sentencia favorable, entendida como se ha precisado, implica que el particular ha obtenido todo lo que pretendía desde el punto de vista de la legalidad, sin que exista interés jurídico para obtener más desde la visión de la constitucionalidad de la norma aplicada, ya que, por tratarse de amparo directo, sólo se actualizaría la posibilidad de obtener una resolución con un efecto similar al ya obtenido, a saber, impedir el dictado de una resolución con idéntico sentido de afectación a la declarada nula y sin posibilidad alguna de afectación posterior, pues dado el alcance de las cuestiones de constitucionalidad en amparo directo, la declaratoria relativa sólo sería aplicable a la sentencia reclamada, a diferencia del amparo indirecto, en que la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma protege al gobernado respecto del acto reclamado y hacia el futuro, impidiendo que la autoridad le aplique de nueva cuenta la norma, hasta en tanto ésta no sea reformada.

Asimismo, se explica la dependencia del amparo en contra de sentencia favorable a la interposición y al resultado del recurso de revisión fiscal, porque ante la posibilidad de afectación de la situación de beneficio total con

que cuenta el particular, se le reconoce el derecho de plantear la cuestión de constitucionalidad de normas, pues de resultar fundada se evitaría la aplicación de las que se estimaran contrarias a la Constitución; de suerte que el alcance de la sentencia favorable, en caso de perderlo por la procedencia y sentido favorable de la revisión fiscal, se puede recuperar con la protección constitucional que llegara a obtenerse, impidiéndose, además, la promoción excesiva de juicios de amparo.

Las razones expresadas llevan a esta Segunda Sala a apartarse de la concepción de resolución favorable que se estableció en la ejecutoria de que derivó la jurisprudencia 2a./J. 90/2014 (10a.), para adoptar la precisada en párrafos precedentes, que no sólo explica la lógica de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, sino que supone una interpretación que evita dejar en estado de indefensión a los particulares y respeta el derecho de acceso a la justicia consagrado en el segundo párrafo del numeral 17 de la Constitución, ya que de actualizarse el supuesto previsto en la citada fracción II, esto es, de ser la resolución reclamada una sentencia favorable, el particular, que en principio no veía afectado su interés jurídico, podrá promover el juicio de amparo con la limitación relativa a los conceptos de violación que pueden plantearse y sujetándose a las condiciones previstas respecto de la revisión fiscal, que se explican en las razones ya apuntadas, pero en todo caso, que se considere no actualizado ese supuesto, tiene el derecho de promover el juicio de amparo, en términos de la fracción I del artículo 170 mencionado, en el que podrá hacer valer tanto cuestiones de legalidad, como de constitucionalidad de las normas generales aplicadas, lo que demuestra que la acción de amparo en ningún caso le está vedada, salvo que con su promoción ya no pueda obtener ningún beneficio.

Lo anterior lleva también a esta Segunda Sala a apartarse de los criterios que estableció con base en la concepción de sentencia favorable que se abandona, identificados con los números de tesis 2a. LXXVII/2014 (10a.),⁸ 2a. LXXV/2014 (10a.)⁹ y 2a. LXXVI/2014 (10a.),¹⁰ que llevan por títulos y subtítulos:

⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 397, registro digital 2006981 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas».

⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 398, registro digital 2006982 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas».

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 400, registro digital 2006983 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas».

"AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL IMPEDIR INJUSTIFICADAMENTE PLANTEAR EN DICHO JUICIO PROMOVIDO CONTRA SENTENCIAS FAVORABLES PRONUNCIADAS EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES APLICADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO AL RESOLVER LA REVISIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN."

"AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL LIMITAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO A DICHO JUICIO CONTRA SENTENCIAS PRONUNCIADAS EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA."

"AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL PRODUCIR INCERTIDUMBRE JURÍDICA."

Ahora bien, en el caso concreto, se advierte de los antecedentes narrados en el considerando precedente de esta ejecutoria, que la sentencia reclamada en el juicio de amparo no tiene el carácter de resolución favorable, en términos de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, ya que si bien en ella se declaró la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se emitiera una nueva resolución en la que se determinara correctamente la fecha en que debía surtir efectos la clase, fracción y prima determinadas a la empresa quejosa en el seguro de riesgos de trabajo, lo cierto es que con tal declaratoria no obtuvo todo lo pretendido, pues no queda impedida la autoridad demandada para dictar otra resolución en la que nuevamente rectifique la clase, fracción y prima determinadas en los términos que lo hizo con anterioridad, estando obligada sólo a purgar el vicio relativo al aspecto específico que se estimó ilegal. Por ello, en la demanda de amparo no sólo se plantean conceptos de violación en contra de algunas normas generales aplicadas, sino también otros tendentes a demostrar la violación de derechos humanos a través del dictado de la resolución reclamada, en tanto se pretende la obtención de una nulidad que impida a la autoridad dictar otra resolución con el mismo o similar grado de afectación que la impugnada ante la responsable.

Conforme a lo anterior, procede revocar la sentencia recurrida y devolver el asunto al Tribunal Colegiado de Circuito, para que, sin aplicar la causa de improcedencia que en ella invocó, resuelva con libertad de jurisdicción, sin que sea obstáculo lo dispuesto en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Am-

paro, en el sentido de que si quien recurre es el quejoso, el órgano jurisdiccional que conozca de la revisión examinará los agravios, y si estima que son fundados, analizará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda, pues lo que en la especie debe ponderarse es que la materia del recurso de revisión contra sentencias dictadas en juicios de amparo directo debe limitarse a las cuestiones propiamente constitucionales, sin comprender otras, salvo aquellas vinculadas con la interpretación de la norma general controvertida en dicho juicio, según se advierte de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo que, en ese orden, prevén:

"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 fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se revoca la sentencia sujeta a revisión.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos del juicio de amparo directo al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito para que proceda conforme a lo determinado en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el tomo 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 Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos formulará voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: De la presente ejecutoria también derivaron las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 83/2015 (10a.), 2a. XXII/2015 (10a.), 2a. XXIII/2015 (10a.) y 2a. XXI/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "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.", "AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA [ABANDONO DE LAS TESIS 2a. LXXVII/2014 (10a.), 2a. LXXV/2014 (10a.) Y 2a. LXXVI/2014 (10a.)].", "JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ANÁLISIS QUE DEBEN REALIZAR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA." y "RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 90/2014 (10a.)].", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*

del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 890, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, páginas 833, 836 y 837, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Si se parte de la concepción de "resolución favorable" que para efectos del dispositivo citado ha establecido esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entiende que la procedencia del juicio de amparo directo se condicione a que la autoridad demandada interponga el recurso de revisión contencioso administrativo y éste sea admitido, ya que si a través de esa resolución favorable se ha resuelto de manera absoluta la pretensión de la parte actora, quien ha obtenido el máximo beneficio, impidiendo que la autoridad emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo, la promoción del amparo tendría como único objeto permitir, en caso de que la situación producida por la sentencia favorable se vea afectada al estimarse procedente y fundado dicho recurso, que pueda examinarse en el amparo la constitucionalidad de las normas aplicadas en tanto de ello podría derivarse el beneficio relativo a su inaplicación, impidiéndose, además, la promoción excesiva de juicios de amparo. En este sentido, la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo respeta el derecho de acceso a la justicia reconocido en el segundo párrafo del numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de actualizarse el supuesto de sentencia favorable el particular, que en principio no veía afectado su interés jurídico, podrá promover el juicio de amparo directo con la limitación relativa a los conceptos de violación que pueden plantearse y sujetándose a las condiciones previstas respecto de la revisión fiscal, que se explican en las razones apuntadas, pero en todo caso que se considere no actualizado ese supuesto, tiene el derecho de promover el juicio de amparo en términos de la fracción I del artículo 170 mencionado, en el que podrá hacer valer tanto cuestiones de legalidad, como de constitucionalidad de las normas generales aplicadas, lo que demuestra que la acción de amparo en ningún caso le está vedada, salvo que con su promoción ya no pueda obtener ningún beneficio.

2a./J. 122/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5334/2014. Comercializadora Ragón, S.A. de C.V. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez

Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Formularon salvedades José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 546/2015. Campestre Juárez, A.C. 6 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Juan N. Silva Meza; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1279/2015. Lizzeth Zablah María. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 4021/2014. Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Amparo directo en revisión 5976/2014. Urbanizadora y Edificadora de México, S.A. de C.V. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Tesis de jurisprudencia 122/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ANÁLISIS QUE DEBEN REALIZAR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA.

De un ejercicio interpretativo de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, deriva la obligación de los Tribunales Colegiados de Circuito de realizar un examen comparativo entre las pretensiones deducidas en el juicio contencioso y el resultado del análisis de los conceptos de anulación, ya que es este ejercicio de contraste, propio del análisis de fondo y no del auto inicial del juicio, por la dificultad que encierra y que deberá hacerse en cada asunto concreto, lo que permitirá conocer si se ha obte-

nido una sentencia favorable para efectos de la procedencia del juicio de amparo, en términos del dispositivo legal citado.

2a./J. 123/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5334/2014. Comercializadora Ragón, S.A. de C.V. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Formularon salvedades José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 546/2015. Campestre Juárez, A.C. 6 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Juan N. Silva Meza; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1279/2015. Lizzeth Zablah María. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 4021/2014. Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Amparo directo en revisión 5976/2014. Urbanizadora y Edificadora de México, S.A. de C.V. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Tesis de jurisprudencia 123/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

"RESOLUCIÓN FAVORABLE". SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO. El concepto de "resolución favorable", en la lógica del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, supone el dictado de una sentencia que resuelva

de manera absoluta la pretensión de la parte actora y que le otorgue el máximo beneficio sin posibilidad de una afectación posterior, con independencia del tipo de nulidad declarada; es, en otras palabras, aquella sentencia que implica que el acto impugnado sea irrepetible al proscribir toda circunstancia que provoque que la autoridad pueda emitir un nuevo acto en el mismo sentido que el declarado nulo, en tanto que el vicio que dio lugar a tal declaratoria no puede ser subsanado.

2a./J. 121/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5334/2014. Comercializadora Ragón, S.A. de C.V. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Formularon salvedades José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 546/2015. Campestre Juárez, A.C. 6 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Juan N. Silva Meza; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1279/2015. Lizzeth Zablah María. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 4021/2014. Sistema de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta, Jalisco. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Amparo directo en revisión 5976/2014. Urbanizadora y Edificadora de México, S.A. de C.V. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Natalia Reyes Heroles Scharrer.

Tesis de jurisprudencia 121/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE SU ANEXO No. 17 NO MENCIONE RESPECTO DE QUÉ IMPUESTO SE OTORGARON LAS FUNCIONES OPERATIVAS RELATIVAS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. SU ANEXO No. 17, QUE OMITE REFERIRSE ESPECÍFICAMENTE AL IMPUESTO A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL DE GASOLINAS O DIÉSEL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4867/2014. 11 DE FEBRERO DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIA: MIROSLAVA DE FÁTIMA ALCAYDE ESCALANTE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. **Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 81, fracción II y 83 de la Ley de Amparo vigente; en relación con el punto primero, fracción I, incisos a) y b), del Acuerdo Plenario Número 5/1999, así como los puntos primero y segundo, fracción III, del diverso Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicados en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, y veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se interpuso en contra de una resolución dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo, cuyo análisis no amerita la intervención del Pleno de este Tribunal.

SEGUNDO. **Procedencia.** En virtud de que la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo es un presupuesto procesal que debe examinarse de oficio, es menester ocuparse de esa cuestión.

El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los requisitos que se deben reunir para que sea

procedente el recurso de revisión en contra de una sentencia de amparo directo, a saber:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

"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 fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;"

Esta disposición se reitera en la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que resulta aplicable al presente asunto de conformidad con el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo; ya que el artículo 81, fracción II, dispone:

LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

A efecto de orientar el estudio de procedencia en materia de amparo directo en revisión, se invoca la jurisprudencia de esta Segunda Sala de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación número **2a./J. 149/2007**, con registro digital: 171625, correspondiente a la Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, página 615, que a la letra dispone lo siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.—Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al Acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes."

Al tenor de lo anterior, debe examinarse si en la especie se colman los requisitos establecidos para la procedencia del amparo directo en revisión:

1) La existencia de la firma en el escrito de expresión de agravios:

Del escrito a través del cual se hace valer el amparo directo en revisión que obra agregado a foja cuatro a la cincuenta y seis del tomo **A.D.R. 4867/2014**, se desprende que está signado por *****, quien acude a esta instancia en su calidad de autorizado de la persona moral quejosa.

Por otro lado, del oficio de adhesión, específicamente, a foja ochenta vuelta, se advierte la firma del director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, en suplencia del subprocurador Fiscal Federal de Amparos y del director general de Amparos contra Leyes y del director general de Amparos contra actos Administrativos en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público.

2) Oportunidad:

El recurso de revisión fue interpuesto en tiempo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, al desprenderse de las

constancias procesales, que la sentencia de once de septiembre de dos mil catorce, que por esta vía se combate, fue notificada a la quejosa el veintidós de septiembre siguiente (foja 385 del *****), por lo que el término de diez días señalado en el artículo citado, transcurrió del veinticuatro de septiembre (día siguiente al en que surtió efectos la notificación, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo), al siete de octubre siguiente; excluyéndose de dicho cómputo los días veintisiete y veintiocho de septiembre, así como cuatro y cinco de octubre del mismo año, por ser inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si el recurso de revisión se presentó el tres de octubre de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, resulta inconcu-so que se hizo valer en tiempo.

Por otro lado, el auto de admisión del recurso principal se notificó al secretario de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio SSGA-VI-43303/2014, del cual obra agregado su acuse de recibo a foja setenta del presente tomo, el cuatro de noviembre de dos mil catorce, por lo que el plazo de cinco días señalado en el artículo 82 de la Ley de Amparo, transcurrió del cinco de noviembre (día siguiente al en que surtió efectos la notificación, de conformidad con la fracción I del artículo 31 de la Ley de Amparo), al once de noviembre; excluyéndose de dicho cómputo los días ocho y nueve del mismo mes y año por ser inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En esas condiciones, si la adhesión al recurso de revisión se presentó desde el treinta y uno de octubre de dos mil catorce, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que se hizo valer en tiempo.

Sin que sea óbice que fuera antes del plazo previsto. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis aislada 2a. LXXIII/2012 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 3, Libro XIII, octubre de 2012, página 2037, materia común, sustentada por esta Segunda Sala, correspondiente a la Décima Época de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU INTERPOSICIÓN RESULTA OPORTUNA AUN CUANDO OCURRA ANTES DE QUE INICIE EL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO.—El artículo 86 de la Ley de Amparo establece que el plazo para interponer el recurso de revisión es de 10 días, contados desde el siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución

recurrida; punto de partida que es acorde con el diverso 24, fracción I, de la misma ley, donde se precisan las reglas para el cómputo de los términos en el juicio de amparo destacándose, además, que en ellos se incluirá el día del vencimiento. De esta manera, la interpretación de ambos preceptos permite concluir que, al fijar un plazo para la interposición del recurso, el legislador quiso establecer un límite temporal a las partes para ejercer su derecho de revisión de las resoluciones dictadas dentro del juicio de amparo, a fin de generar seguridad jurídica respecto a la firmeza de esas decisiones jurisdiccionales; sin embargo, las referidas normas no prohíben que pueda interponerse dicho recurso antes de que inicie el cómputo del plazo, debido a que esa anticipación no infringe ni sobrepasa el término previsto en la ley."

3) Legitimación:

La quejosa ahora recurrente tiene debidamente reconocida su personalidad como parte agraviada en el presente asunto, como se advierte de los autos del juicio de origen, por lo que está legitimada para hacer valer el recurso de revisión en términos de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Asimismo, *****, está facultado para hacer valer el amparo directo en revisión en representación de la quejosa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, 11, párrafo segundo, y 12 de la Ley de Amparo, pues le fue reconocida esa calidad en proveído de presidencia de siete de mayo de dos mil catorce, emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (fojas 263 vuelta del expediente *****).

En tanto que el secretario de Hacienda y Crédito Público tiene reconocida su personalidad como autoridad tercero interesado, tal como se desprende de los autos del juicio de amparo directo de origen, por lo que está legitimado para hacer valer el recurso de revisión adhesiva, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Mientras que el subprocurador Fiscal Federal de Amparos está facultado para actuar en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones I y VI del artículo 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y hacer valer la adhesión al recurso de revisión principal; en tanto que el director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos está facultado para actuar en ausencia del primero mencionado, de conformidad con los artículos 2o.,

párrafo primero, apartado B, fracción XXVIII, inciso c); 75, y 105, párrafo octavo, del mismo ordenamiento reglamentario.

4) La existencia en la sentencia de un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si se omitió el estudio de esas cuestiones, cuando fueran planteados en la demanda de amparo:

En la especie, se advierte que la quejosa señaló en sus conceptos de violación que el Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en el artículo 16 constitucional, por indebida fundamentación y motivación.

En tanto que en la sentencia reclamada, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito calificó los argumentos de inconformidad como ineficaces por infundados, y realizó una valoración en la que determinó que la norma impugnada satisface las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

En mérito de lo antedicho, se satisface el requisito de procedencia para el presente amparo directo en revisión.

5) La satisfacción de los requisitos de importancia y trascendencia, previstos en el Acuerdo Número 5/1999, del Pleno de esta Suprema Corte:

Al respecto, cabe destacar que el recurso de revisión previsto en estas normas, es un medio de defensa extraordinario, cuya finalidad es que de manera excepcional se revisen sentencias de Tribunales Colegiados donde se haga un pronunciamiento de constitucionalidad, ya sea respecto a alguna norma general o en relación con la interpretación directa de algún precepto de la Constitución Federal. No obstante, la regla general, es que las sentencias de amparo directo no admitan impugnación, pues ese juicio sólo tiene una instancia.

Por otra parte, el Pleno de esta Suprema Corte emitió el Acuerdo Número 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, cuyo punto primero establece los requisitos que se deben reunir para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, a saber:

1) Que en la sentencia recurrida se formule un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o bien, que de haberse planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio, y

2) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio del Pleno o de la Sala respectiva.

En tanto, la fracción II, del propio punto primero del Acuerdo Plenario Número 5/1999, se estableció que, por regla general, se entenderá que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando:

a) Exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado.

b) No se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir.

c) En los demás casos análogos a juicio de la Sala correspondiente.

Importa señalar que, en relación con el requisito mencionado en el inciso a), este Alto Tribunal ha reconocido la intención del Poder Reformador de la Constitución, por un lado, de establecer la inatacabilidad de las sentencias dictadas en el juicio de amparo directo, como regla general y, por otro, de consolidar el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de órgano terminal para decidir en definitiva los criterios obligatorios en materia de constitucionalidad de leyes y de interpretación directa de preceptos constitucionales, al prever la procedencia del recurso de revisión contra esas sentencias, exclusivamente en forma excepcional.

Ilustra lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 122/2007 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 614 del Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 171626, correspondiente a la Novena Época que es del tenor siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE CUANDO SE PLANTEAN TEMAS AJENOS A CUESTIONES CONSTITUCIONALES, COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Conforme a la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 83, fracción V, 84, fracción II, 89, último

párrafo, 90, último párrafo y 93 de la Ley de Amparo, así como 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y punto primero del Acuerdo Plenario 5/1999, el recurso de revisión en amparo directo tiene un carácter excepcional, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, debe estudiar solamente los argumentos de los Tribunales Colegiados que decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución o, cuando habiéndose planteado en la demanda, se haya omitido su estudio, siempre que en dichos supuestos se advierta que la resolución que llegare a dictarse entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia para determinar su procedencia. En esa tesitura, los agravios formulados por los recurrentes que no se constriñan a demostrar que los pronunciamientos sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución entrañen la fijación de un criterio de importancia y trascendencia y que, además, sostengan los criterios de interpretación constitucional que se estimen pertinentes; no deben ser estudiados, pues no son de la competencia de este Alto Tribunal al conocer del recurso de revisión en amparo directo, en virtud de que constituyen temas ajenos, como ejemplificativamente pueden ser los referentes a la suplencia de la queja, a la inoperancia de los conceptos de violación o a la preferencia que se da a los planteados en la demanda al estudiarse, a la inaplicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte, a los efectos restitutorios del fallo protector como consecuencia del pronunciamiento de inconstitucionalidad en la sentencia, a los principios generales del juicio de amparo, al trámite de éste, a las violaciones cometidas por los tribunales de origen de la causa y, en general, los temas ajenos a las cuestiones constitucionales de mérito."

En ese sentido, si bien esta Segunda Sala observa que el reclamo de la recurrente en esta vía, está dirigido a demostrar que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, no atendió de manera completa y correcta sus conceptos de violación, en los que hizo valer la inconstitucionalidad de la norma impugnada; lo cierto es que, este argumento deberá ser examinado a efecto de calificar sus agravios y determinar si éstos se ubican o no en las hipótesis a que se refiere el inciso **b)** del punto **2** mencionado.

TERCERO. Cuestiones previas para la resolución del presente asunto

I) A efecto de tener una mejor comprensión del asunto, es necesario hacer una breve relación de los hechos que originaron el recurso de revisión que se estudia.

1. Con fecha quince de marzo de dos mil trece, la persona moral ***** , presentó ante la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, una solicitud de devolución por pago de lo indebido del impuesto especial sobre producción y servicios, por la cantidad de \$***** (*****) relativo a los ejercicios fiscales dos mil ocho a dos mil doce.

2. Mediante oficio ***** , de once de septiembre de dos mil trece, el director general de Ingresos de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, resolvió negar la devolución por pago de lo indebido solicitada por la aludida persona moral.

3. El doce de noviembre de dos mil trece, ***** , por conducto de su apoderado, promovió juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al que le correspondió el número de expediente ***** .

4. Por medio de sentencia de veinticinco de marzo de dos mil catorce, la Segunda Sala Regional Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió confirmar la validez de la resolución impugnada.

Lo anterior, bajo el entendido de que la actora es sujeto del impuesto previsto en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al ser una estación de servicio y realizar la venta de gasolinas y diésel, por lo que trasladó a las personas que enajenó las gasolinas la cuota aplicable, sin que de autos se desprendiera que hubiese ofrecido medio de prueba alguno con el que demostrara que a quienes les realizó la venta no les trasladó el tributo.

Que de tal manera no le es aplicable la exención establecida en el artículo 8o., fracción I, inciso c), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que tal numeral se refiere al impuesto previsto en el artículo 2o.-A, fracción I, de la referida ley, que es distinto al trasladado por la actora a sus compradores —el de la diversa fracción II del precepto señalado—.

5. Inconforme con dicha determinación, la citada persona moral solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en el que hizo valer la inconstitucionalidad del Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Tercer Circuito, bajo el expediente ******, quien resolvió negar la protección solicitada.

6. En consecuencia, ******, por conducto de su autorizado en términos amplios ******, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el tres de octubre de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el cual se analiza en la presente resolución.

II) En los conceptos de violación que la quejosa hizo valer ante el Tribunal Colegiado, señaló medularmente lo siguiente:

1. Que la sentencia de marras es incongruente, dado que indebidamente la Sala responsable, concluye que la autoridad demandada tiene competencia para ejercer funciones operativas de administración respecto del impuesto por la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel, acorde al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, pues, afirma que tal convenio se encuentra indebidamente fundado y motivado, ya que la contribución a que se refiere, es el impuesto especial sobre producción y servicios, siendo que el tributo que ella enteró, cuya devolución solicitó, es uno diverso denominado impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel. En ese sentido, el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios prevé un gravamen diferente, adicional al impuesto especial sobre producción y servicios, cuyos sujetos pasivos no resultan ser coincidentes, por lo que insiste que la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco, no tiene competencia para actuar sobre la esfera de la contribuyente.

2. Señala que el Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídicas consagradas en el artículo 16 constitucional, por indebida fundamentación y motivación, toda vez que la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco, no tiene competencia de origen, tratándose de las cuotas previstas en la fracción II del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, al ser un tributo nuevo y adicional al especial sobre producción y servicios.

En el tercer concepto de violación, asevera que la responsable violó su garantía de seguridad jurídica, al analizar de manera deficiente su primer argumento de nulidad, en el sentido de que la facultad de cobro de la demandada está viciada de origen, ya que el Congreso de la Unión, cedió la competencia al Ejecutivo Federal, derivada del artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del

Impuesto Sobre Producción y Servicios, en lugar de la relativa a la competencia tributaria del impuesto a la venta final de gasolinas y diésel en territorio nacional, pues insiste en precisar que se trata de tributos distintos, creados por el Congreso en la reforma de dos mil ocho, lo que, sostiene, afirmó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, por lo que tiene el alcance de jurisprudencia y, por ende, el entero que ella realizó es un pago de lo indebido.

Que la Sala utilizó aseveraciones erróneas para respaldar su sentencia, dado que para declarar infundado el primer argumento, afirma que no se trata de tributos diversos, acorde a la jurisprudencia 2a./J. 26/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; empero, al desestimar el segundo concepto de impugnación, aduce que la quejosa confunde los dos tributos indirectos que se contienen en el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

3. Finalmente, insiste en que el Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa Fiscal Federal, suscrito por el Gobierno del Estado de Jalisco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídicas previstas en el numeral 16 constitucional, al omitir los requisitos de fundamentación y motivación, ya que prescinde citar sacramentalmente la denominación correcta del "Impuesto a la Venta Final al Público en General en Territorio Nacional de Gasolinas y Diésel", acorde a la ejecutoria del Pleno del Máximo Tribunal del País en la acción de inconstitucionalidad 29/2008, o bien "impuesto especial sobre producción y servicios", según el criterio de la Segunda Sala de tal Tribunal [jurisprudencia 2a./J. 26/2013 (10a.)], por lo que insiste, en que el anexo 17 del referido convenio es inconstitucional, al no citar el nombre del impuesto que faculta recaudar.

III) Las consideraciones substanciales sostenidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, son las siguientes:

1) Por cuestión de técnica, primero se avocó al estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad, los cuales consideró eran ineficaces por infundados, toda vez que sobre el tema, existen criterios de carácter vinculante.

Precisó que para analizar las garantías de fundamentación y motivación del Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco, se debe atender a que estas garantías se satisfacen cuando su autor

actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación). Al respecto, citó el siguiente criterio: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

Estimó que el Anexo No. 17, celebrado el tres de enero de dos mil ocho, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil ocho, sí satisface las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consistentes en la fundamentación y motivación, al haberse celebrado por partes legitimadas para ello, como son los autores del Convenio de Colaboración Fiscal Federal, del que forma parte integrante, por lo que determinó que es lógico que si dichos entes de gobierno celebraron tal convenio, es claro que tienen las facultades para modificarlo, como lo hicieron en tal anexo, con lo que la creación de tal norma general (Anexo No. 17), cuestionada de inconstitucional, satisface los requerimientos constitucionales de fundamentación y motivación.

Sobre ese tenor aplicó los siguientes criterios «1a./J. 41/2007 y 2a./J. 85/2013 (10a.)»: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." y "REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

2) Superado el tema de constitucionalidad, consideró los restantes conceptos de violación como ineficaces, toda vez que la Sala responsable resolvió congruentemente los aspectos debatidos necesarios para emitir la determinación que se reclama, al partir de que eran infundados los conceptos de anulación hechos valer por la parte ahí actora, ya que en la misma:

- Se precisó que el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de aplicación estricta, establece los elementos de la contribución, quiénes son los sometidos del gravamen, y señala que están supeditados a las tasas y cuotas las personas que enajenan gasolina y diésel en el territorio nacional siendo las estaciones de servicios y distribuidores autorizados los que realizan la venta de combustibles al público en general, como la actora confesó (ser gasolinera); por lo que, debe trasla-

dar la cuota aplicable a todas las personas a las que enajene las gasolinas, al incluirlas en el precio.

- Por lo que determinó, que se encuentra obligada a enterar al Estado el impuesto que retuvo, ya que la finalidad del legislador es gravar tales productos con un impuesto especial, siendo los consumidores finales en quienes recae el traslado del mismo.

- Que la afirmación de la actora, de que no es sujeta del gravamen por encontrarse exenta, repercute en su contra, dado que no justificó que no haya trasladado el impuesto a quienes les vendió los combustibles.

- Determinó que no es aplicable la excepción del artículo 8o., fracción I, inciso c), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicio, al referirse al impuesto del artículo 2o.-A, fracción I, de la citada Ley.

- Y que tampoco, se aplica la excepción del inciso a), fracción I, del numeral 8o., citado, ya que se refiere a la venta que hace Petróleos Mexicanos a distribuidores autorizados o estaciones de servicio, ya que eso no impide que la estación de servicio actora, al vender combustibles al consumidor final, incluya en el precio las cuotas del tributo.

- Preciso que no era óbice, el argumento de la actora respecto al artículo 11 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que la enajenación a que se refiere es al tributo previsto en la fracción del artículo 2o.-A de la ley en comento, y no al diverso gravamen de la fracción II de esa norma (venta al público en general de combustibles), y las cantidades que no deben incluirse en la contraprestación, que regula esa disposición, no se refieren a gasolinas y diésel, por lo que es inaplicable el artículo 11 citado, ya que la actora no es productora o importadora de gasolina y diésel, pues lo que trasladó a sus compradores fueron las cuotas previstas en la fracción II del numeral 2o.-A en mención. Citó en apoyo la jurisprudencia P/J, 19/2009, del Pleno del Máximo Tribunal del País, del rubro: "GASOLINAS Y DIÉSEL. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE PREVE EL IMPUESTO POR LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL EN TERRITORIO NACIONAL DE ESOS PRODUCTOS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."

- Finalmente, determinó que con independencia de la denominación que pretende darle la actora al gravamen establecido en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo que debe tomarse en cuenta es que tiene por objeto la venta final al público en

general de gasolinas y diésel, sin que ello implique que deje de ser un impuesto especial sobre producción y servicios, y que tenga una denominación distinta, y precisó, que en la acción de inconstitucionalidad 29/2008, el Máximo Tribunal del País, determinó que los impuestos de las fracciones I y II del numeral 2o.-A en estudio, son: DISTINTOS ENTRE SÍ, PERO REITERÓ QUE AMBOS CONSTITUYEN UN IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, no que tengan una denominación distinta, por lo que concluyó la Sala que el impuesto que reconoce la actora haber enterado, corresponde al que trasladó a sus compradores de gasolinas y diésel, lo que implica que no realizó un pago de lo indebido, no teniendo derecho con ello a la devolución, lo que apoyó en la jurisprudencia 2a./J. 26/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por esa razón, el Tribunal Colegiado estimó que en lo esencial, la Sala Regional dio respuesta al planteamiento de la actora, al establecer correctamente que, el hecho imponible del tributo lo constituye la enajenación de los combustibles que se actualiza por cualquier venta realizada en territorio nacional, que grava la venta final al público en general, y que fue correcta la negativa de la devolución solicitada.

También, precisó que de acuerdo a la jurisprudencia «P./J. 5/2009» de rubro: "GASOLINAS Y DIÉSEL. EL IMPUESTO A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL EN TERRITORIO NACIONAL DE ESOS PRODUCTOS, GRAVA SU CONSUMO FINAL.", del Pleno de este Alto Tribunal y de la ejecutoria que le dio origen, el hecho imponible se actualiza por la venta realizada en territorio nacional de combustibles, por lo que el impuesto relativo se traslada a cualquier persona física o moral que compre el producto, ya que la incidencia del tributo recae en cualquiera que consuma ese tipo de bienes, es decir, en quien adquiere combustibles; por lo que a la actora no le aplica excepción alguna.

Por lo que hace a los conceptos de violación, en los que se aduce que la sentencia reclamada es incongruente, debido a que la Sala responsable concluyó que, la autoridad demandada tiene competencia para ejercer funciones operativas, respecto del impuesto enterado, cuya devolución le fue negada; y que el Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa Fiscal Federal, suscrito por el Gobierno del Estado de Jalisco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídicas previstas en el numeral 16 constitucional, al omitir los requisitos de fundamentación y motivación, ya que prescinde citar sacramentalmente la denominación correcta del **"Impuesto a la Venta Final al Público en General en Territorio Nacional de Gasolinas y Diésel"**, acorde a la ejecutoria del Pleno del Máximo Tribunal del País en la acción de inconstitucionalidad 29/2008, o bien

"Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios", según el criterio de la Segunda Sala de tal Tribunal [jurisprudencia 2a./J. 26/2013 (10a.)]; el órgano colegiado del conocimiento apuntó que no asiste la razón jurídica a la quejosa y que sus argumentos resultan ineficaces, toda vez que partían de consideraciones que ya habían sido desestimadas, en el sentido de que la denominación del impuesto establecido en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, es diversa a la del **"Impuesto Especial sobre Producción y Servicios"**, pues de ninguna manera resultará procedente, fundado u operante lo que en dichos argumentos se aduce, por basarse en el supuesto origen de aquellos argumentos declarados ineficaces.

También indicó que contrario a lo sostenido por la inconforme, la Sala responsable abordó congruentemente la litis, al establecer que el hecho imponible se actualiza con cualquier venta realizada en territorio nacional, es decir, que el consumidor final, sin distinción alguna debe soportar la repercusión del impuesto.

El Tribunal Colegiado del conocimiento, consideró también que devenían ineficaces los conceptos de violación en los que la inconforme, sostuvo que, la acción de inconstitucionalidad 29/2008, que tiene el carácter de jurisprudencia, aplica en su beneficio y que debería ser el criterio que prevalezca al momento de resolver, pues con posterioridad a lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se emitió por parte de la Segunda Sala, una jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 448/2012, en la cual se interpreta de manera desafortunada lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 29/2008, emitida por el Pleno de la citada Suprema Corte, e indicó que con tal argumento se pretende cuestionar el criterio que se contiene en la jurisprudencia «2a./J. 26/2013 (10a.)» emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA O DE REVISIÓN DE GABINETE. DELIMITACIÓN DE SU OBJETO TRATÁNDOSE DE LA COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES RELATIVAS A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL EN TERRITORIO NACIONAL DE GASOLINAS Y DIÉSEL, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS."

En esa virtud, concluyó con calificar como ineficaces la totalidad de los conceptos de violación y consideró correcta la conclusión a que arribó la Sala responsable, al discurrir que, no es procedente la pretensión de la demandante de considerarse liberada del gravamen sobre el cual solicitó la devolución como pago de lo indebido, pues con independencia de la denominación que le dé, constituye un gravamen especial, que trasladó al consumidor final

cuya recaudación sí es competencia de la autoridad demandada; por lo que negó el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados.

IV) En sus agravios la ahora recurrente manifiesta toralmente lo siguiente:

1. Que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, erróneamente estimó que la norma impugnada satisface la garantía de seguridad jurídica consistentes en fundamentación y motivación al haberse celebrado por partes legitimadas para ello, lo cual, resulta incongruente con lo argumentado por la quejosa en sus conceptos de violación en el sentido de que de las cláusulas primera, segunda y tercera del Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, se advierte que convinieron en coordinarse para que el Estado ejerciera funciones operativas de administración y exclusivamente respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; las cuales podrán ejercer exclusivamente respecto del impuesto derivado de la aplicación de las cuotas sobre gasolina y diésel que se establecen en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entre las cuales, no se encuentra la recaudación de dicho tributo, por lo que existe una indebida fundamentación y motivación del citado convenio.

Señala que el Tribunal Colegiado no atendió de manera correcta el quinto concepto de violación, en el que se hizo valer la inconstitucionalidad de la norma impugnada, a saber el Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, pues dicha inconstitucionalidad, se basa en que el Gobierno del Estado no tiene la facultad de recaudación del tributo en cuestión, pues dichas facultades las tiene única y exclusivamente respecto de un impuesto innominado.

Aduce que el órgano colegiado pasó por alto que, en términos del artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe emitirse por quien esté facultado, lo que en el caso no sucedió, en tanto que la competencia de la autoridad hacendaria estatal es de las facultades de comprobación del impuesto especial sobre producción y servicios sobre las cuotas del artículo 2o.-A, fracción II, de la ley del impuesto relativo, pero no así respecto de las funciones administrativas del impuesto innominado.

También apunta que la autoridad fiscalizadora no cuenta con competencia material de actuación pues el documento en que basó su actuar es inconstitucional.

2. Que el Tribunal Colegiado no dio contestación cabal a la totalidad de sus conceptos de violación, específicamente el primero y segundo, en los que también realizó planteamientos de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, y a continuación realiza la transcripción de tales conceptos de violación.

CUARTO. **Estudio.** Como se desprende del considerando que antecede, el cuerpo colegiado realizó un análisis de las garantías de fundamentación y motivación respecto al Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y determinó que las mismas se satisfacen al haberse celebrado por partes legitimadas para ello, por lo que concluyó que no le asistía la razón a la quejosa y declaró ineficaces los conceptos de violación relativos a la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

No obstante, pasó por alto analizar el concepto de violación en el que se hizo valer la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues dicha inconstitucionalidad se basa en que el Gobierno del Estado no tiene la facultad de recaudación del tributo en cuestión, pues dichas facultades las tiene única y exclusivamente respecto de un **impuesto innominado**.

Esto es, la recurrente se duele de que no se estudió el problema de constitucionalidad respecto del Anexo No. 17, en cuanto a que no establece el nombre del tributo respecto del cual se otorgaron facultades de fiscalización al Gobierno del Estado de Jalisco, lo cual se estima **fundado**, atento a que el órgano colegiado no emitió un pronunciamiento al respecto.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, se procede al estudio de tal argumento.

Ese **concepto de violación es infundado**, porque si bien es verdad que en el Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, el tres de enero de dos mil ocho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero del mismo año, el Gobierno Federal le otorgó al Gobierno del Estado de Jalisco funciones operativas de administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro, respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley

del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sin señalar con precisión el nombre del tributo respecto del que se otorgaron esas funciones, ello no implica violación a los derechos de legalidad y seguridad, como se demuestra a continuación.

Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en el sentido de que el derecho de seguridad jurídica, que en su expresión genérica, prevén los artículos 14 y 16 constitucionales, se respeta por las autoridades legislativas **cuando las disposiciones de observancia general que crean, por un lado, generan suficiente certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otro, tratándose de normas que confieren facultades a una autoridad, las acotan en la medida necesaria y razonable, en forma tal que se les impida actuar de manera arbitraria o caprichosa.**

Lo anterior, tal como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 174094.

"Novena Época.

"Instancia: Segunda Sala.

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia.

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

"Tomo XXIV, octubre de 2006.

"Materia: Constitucional.

"Tesis: 2a./J. 144/2006.

"Página: 351.

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.—La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad".

Así, el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

En ese sentido, el contenido esencial de tal principio radica en "saber a qué atenerse", respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. En materia tributaria, debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

De forma tal que, en materia fiscal las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica se observan en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, en su suficiente desarrollo y en la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario, y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del derecho."

Sentado lo antedicho, el Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, el tres de enero de dos mil ocho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero del mismo año, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

"ANEXO No. 17 AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que en lo sucesivo se le denominará la 'Secretaría', y el Gobierno

del Estado de Jalisco, al que en lo sucesivo se le denominará el 'Estado', tienen celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual entró en vigor el 17 de junio de 2003.

"...

"CLÁUSULAS

"PRIMERA.—La Secretaría y el Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en las cláusulas séptima y octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, convienen en coordinarse, en los términos de lo dispuesto en dicho Convenio y de lo previsto en este Anexo, para que el Estado ejerza las funciones operativas de administración respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que entrará en vigor a los quince días naturales siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Para la administración de los ingresos referidos en esta cláusula, el Estado ejercerá las funciones operativas de administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro, en los términos de la legislación federal aplicable y conforme a lo dispuesto en las cláusulas siguientes de este Anexo.

"SEGUNDA.—En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los ingresos referidos en este Anexo, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

"I. Recibir y, en su caso, exigir la presentación de las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos a través de las oficinas o instituciones de crédito, que el Estado autorice, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

"Asimismo, el Estado diseñará, emitirá y publicará en su órgano de difusión oficial, los formatos para el pago de los ingresos a que se refiere este Anexo, los cuales deberán contener los requisitos mínimos que se establezcan mediante las reglas de carácter general que al efecto emita la Secretaría.

"II. Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto correspondiente, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades conforme a la legislación federal aplicable.

"III. Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación. Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan en los plazos señalados en las disposiciones fiscales, el Estado estará a lo dispuesto en la cláusula decimaprimera del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

"IV. Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por el Estado, relativas al impuesto y sus accesorios, los requerimientos o solicitudes de informes emitidos por el propio Estado, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

"V. Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el pago de los créditos fiscales, con sus correspondientes accesorios, que el Estado determine.

"En el ejercicio de las facultades referidas en esta cláusula, el Estado se obliga a auxiliar a las autoridades fiscales de otras entidades federativas que hayan celebrado el presente Anexo y así lo requieran en razón de la ubicación de establecimientos del contribuyente en diversas circunscripciones territoriales.

"TERCERA.—En materia de los ingresos referidos en este Anexo, además de lo dispuesto en la cláusula segunda que antecede, en el ejercicio de las facultades de comprobación, el Estado tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimiento de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos, así como en las oficinas de la autoridad competente. Asimismo, el Estado podrá ordenar y practicar el embargo precautorio en los términos del artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

"En el ejercicio de las facultades referidas en el párrafo que antecede, el Estado se obliga a auxiliar a las autoridades fiscales de otras entidades federativas que hayan celebrado el presente Anexo y así lo requieran en razón de la ubicación de establecimientos del contribuyente en diversas circunscripciones territoriales.

"No obstante la exclusión a que se refiere la cláusula séptima del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el Estado podrá ejercer las facultades de comprobación previstas en el presente Anexo, exclusivamente tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios derivado de la aplicación de las cuotas que sobre gasolina y diésel se establecen en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, respecto de aquellos grandes contribuyentes que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio, y únicamente en relación con las estaciones de servicio también ubicadas en su territorio. En el caso de grandes contribuyentes con domicilio fiscal en una entidad distinta al de la ubicación de sus estaciones de servicio, las facultades de comprobación serán ejercidas directamente por la Secretaría a petición de la entidad en donde se ubiquen dichas estaciones de servicio.

"Invariablemente, los actos de comprobación a que se refiere el párrafo anterior, deberán someterse previamente para su aprobación y autorización, ante el Comité de Programación Entidad Federativa-Federación correspondiente, de conformidad con el manual de operación respectivo.

"Adicionalmente a las sanciones establecidas en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y en la normatividad aplicable, el incumplimiento parcial o total de lo establecido en los párrafos tercero y cuarto de la presente cláusula, originará que al Estado se le suspendan las facultades delegadas mediante el presente Anexo en materia de comprobación, por un periodo de doce meses contados a partir de la fecha de notificación de la infracción por parte de la Secretaría.

"CUARTA.—En materia del impuesto especial sobre producción y servicios respecto de los ingresos referidos en este Anexo, el Estado tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"DÉCIMA SEGUNDA.—El Estado informará en todos los casos a la Secretaría, a través de la administración local jurídica del Servicio de Administración Tributaria territorialmente competente, sobre la comisión o presunta comisión de cualquier infracción administrativa o delito fiscal federal de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, en los términos de lo dispuesto en la cláusula quinta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

"Asimismo, el Estado proporcionará la información que la Secretaría le solicite respecto de los ingresos que haya recaudado en los términos de este Anexo, derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de acuerdo con la normatividad que la propia Secretaría emita para tal efecto.

"DÉCIMA TERCERA.—El Estado percibirá como incentivo por las funciones operativas de administración de los ingresos a que se refiere este Anexo, la cantidad equivalente a 9/11 (nueve onceavos) del total de la recaudación que haya obtenido en los términos de este Anexo, derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

"La cantidad equivalente a los 2/11 (dos onceavos) restantes del total recaudado por el Estado, deberá reintegrarse a la Federación para los efectos de integración del Fondo de Compensación a que se refiere la fracción II del artículo 4o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Para los efectos de reintegro a la Federación de los recursos referidos en el párrafo que antecede, el Estado manifiesta su autorización para que la Secretaría compense las cantidades correspondientes contra sus participaciones federales, en términos de lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

"...

"DÉCIMA NOVENA.—Para los efectos del cumplimiento, vigencia y terminación del presente Anexo, se estará a lo dispuesto en la Sección VII del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

"VIGÉSIMA.—El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, con cuyo clausulado, el de sus acuerdos modificatorios y demás anexos constituyen unidad indivisible, por lo que le son aplicables en todo lo conducente sus disposiciones, así como las de la legislación fiscal federal correspondiente.

"TRANSITORIA

"ÚNICA.—Este Anexo deberá ser publicado tanto en el Periódico Oficial del Estado, como en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a los quince días siguientes a la fecha de publicación en éste, del Decreto por

el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. ..."

De lo transcrito se destaca que, el Gobierno Federal le otorgó al Gobierno del Estado de Jalisco funciones operativas de administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro, respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sin especificar la denominación del tributo respecto del que se otorgaron esas funciones.

Sin embargo, esta Segunda Sala considera que esto no implica violación al principio de seguridad jurídica, porque la mención de que las funciones operativas indicadas, otorgadas por el Gobierno Federal al Gobierno del Estado de Jalisco, se refieren a los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, precepto que sí se contiene en tal anexo, y permitiendo con ello a los particulares "saber a qué atenerse", respecto de la regulación normativa prevista en dicho anexo, y de la actuación del Gobierno del Estado de Jalisco, en relación con el impuesto especial sobre la producción y servicios establecido en ese artículo, con lo que se evitan las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que hace infundado el concepto de violación que se estudia.

En otras palabras, basta la referencia efectuada relativa a que las referidas funciones operativas recaen en "los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios" para delimitar ciertamente a qué impuesto se refieren, sobre todo porque en la cláusula primera se indica que los gobiernos citados, convinieron en coordinarse para que el segundo de ellos ejerciera las funciones operativas de administración respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que entrará en vigor a los quince días naturales siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que genera certeza en relación al objeto de dicho anexo y, por tanto, no existe la inseguridad jurídica alegada por la quejosa.

Además, es cierto que esta Sala, al resolver la contradicción de tesis 448/2012, cuya materia fue determinar si tratándose de la orden de visita domiciliaria o revisión de gabinete para la comprobación en el cumplimiento de las obligaciones relativas al artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la delimitación del objeto exigía señalar, además del sustento normativo concreto, la precisión de que se trata de la verificación del impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel, o bien si para ese caso, junto al fundamento relativo, era suficiente aludir al impuesto especial sobre producción y servicios; expresó que en coincidencia con la seguridad jurídica que se busca proteger el artículo 16 constitucional, la orden de visita domiciliaria o de revisión de gabinete para la comprobación de las obligaciones dispuestas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para la válida delimitación del objeto respectivo, además del sustento normativo concreto (relativo a esa porción normativa u otra disposición vinculada específicamente con ésta) precisaba dejar anotado la sola mención de que se trata de una verificación en materia del impuesto especial sobre producción y servicios.

Criterio contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Registro: 2003090.

"Décima Época.

"Instancia: Segunda Sala.

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia.

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 2.

"Materia: Administrativa.

"Tesis: 2a./J. 26/2013 (10a.).

"Página: 1451.

"ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA O DE REVISIÓN DE GABINETE. DELIMITACIÓN DE SU OBJETO TRATÁNDOSE DE LA COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES RELATIVAS A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL EN TERRITORIO NACIONAL DE GASOLINAS Y DIÉSEL, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.—Tratándose de las órdenes para verificar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel a que se refiere el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, la delimitación válida del objeto correspondiente exige

que, junto a la precisión de esa porción normativa u otro sustento legal vinculado específicamente con ésta, se identifique su denominación bajo el concepto de 'impuesto especial sobre producción y servicios'. Lo anterior es así, en tanto que del propio rubro del ordenamiento en cuestión se extrae que fue ese nombre y no otro el que de manera general el legislador decidió imprimir para los supuestos de causación ahí previstos, aunado a que la delimitación del objeto en las condiciones anotadas logra dar certidumbre al contribuyente de lo que será materia de comprobación, siendo éste el límite de actuación de la autoridad administrativa, con lo que se satisface el propósito del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

No obstante, dicho criterio no puede trasladarse al estudio de la constitucionalidad del Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, sin atender el contenido íntegro de ese anexo y sus antecedentes, pues a través de ellos es posible advertir que las funciones operativas otorgadas por el Gobierno Federal al Gobierno del Estado de Jalisco, se refieren a los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que prevé lo siguiente:

"ARTÍCULO 2o.-A. Las personas que enajenen gasolina o diésel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:

"II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, y en lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, inciso H), se aplicarán las cuotas siguientes:

"a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.

"b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.

"c) Diésel 29.88 centavos por litro.

"Los contribuyentes trasladarán en el precio, a quien adquiera gasolinas o diésel, un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado.

"Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.

"Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

"Para los efectos de lo dispuesto en esta fracción, en sustitución de las declaraciones informativas a que se refiere esta Ley, los contribuyentes presentarán a más tardar el último día hábil de cada mes la información correspondiente a los litros de las gasolinas y diésel enajenados por los que se haya causado el impuesto por cada expendio autorizado en cada una de las entidades federativas durante el mes inmediato anterior; tratándose de enajenaciones a distribuidores de gasolinas y diésel, la información se presentará de acuerdo a la entidad federativa en la que se ubique el punto de entrega convenido con cada distribuidor.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la distribución que corresponda a las entidades federativas durante los primeros diez días hábiles del mes inmediato posterior al mes en que los contribuyentes hayan realizado el pago."

De tal manera, la mención integrada en el anexo reclamado, incluso, proporciona mayor certeza a los particulares, porque como lo dilucidó el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, a partir del ejercicio fiscal de dos mil ocho, en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se contemplaron dos tipos de impuestos indirectos, uno especial sobre producción y servicios que grava, entre otras actividades, la enajenación e importación definitiva de gasolina y diésel, el cual existía desde la expedición de dicha ley, y otro adicional y distinto, por la venta final al público en general de dichos combustibles.

Para mayor claridad, al respecto debe tenerse en cuenta que de esa resolución surgieron, entre otros, los siguientes criterios jurisprudenciales:

"Registro: 167502.

"Novena Época.

"Instancia: Pleno.

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia.

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Tomo XXIX, abril de 2009.

"Materias: Constitucional, administrativa.

"Tesis: P./J. 19/2009

"Página: 1111.

"GASOLINAS Y DIÉSEL. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE PREVEÉ EL IMPUESTO POR LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL EN TERRITORIO NACIONAL DE ESOS PRODUCTOS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.—El citado precepto legal no genera incertidumbre jurídica sobre los sujetos pasivos del impuesto que prevé, pues del párrafo segundo de dicha fracción se desprende con toda claridad que tienen ese carácter: Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y los demás distribuidores autorizados, al señalar que éstos 'trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción', por lo que dicha norma no transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que la contribución y sus elementos normativos estén previstos en una ley en sentido formal y material. No pasa inadvertido que en los artículos 1o., fracciones I y II, 2o., fracción I, incisos D) y E), 2o.-A, fracciones I, primer párrafo, y II, 11 y 21 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se establece, de manera general, que están obligadas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación e importación de gasolinas o diésel las personas físicas y morales que realicen dichas actividades; sin embargo, ello no produce indefinición sobre los contribuyentes del impuesto por la venta final al público en general en territorio nacional de aquellos combustibles, pues no debe perderse de vista que a partir del ejercicio fiscal de 2008, en la Ley citada se contemplaron dos tipos de impuestos indirectos, uno especial sobre producción y servicios que grava, entre otras actividades, la enajenación e importación definitiva de gasolina y diésel, el cual existía desde la expedición de dicha Ley, y otro adicional y distinto, por la mencionada venta final al público en general, cuyos sujetos pasivos no son coincidentes."

"Registro: 167501.

"Novena Época.

"Instancia: Pleno.

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia.

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

"Tomo XXIX, abril de 2009.

"Materia: Administrativa.

"Tesis: P/J. 4/2009.

"Página: 1112.

"GASOLINAS Y DIÉSEL. EL IMPUESTO A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL EN TERRITORIO NACIONAL DE ESOS PRODUCTOS, ES DE CARÁCTER ADICIONAL Y NO CONSTITUYE UNA SOBRETASA.—De los artícu-

los 2o.-A, fracción II, 7o., 8o., fracción I, inciso a), y sexto del decreto que reforma y adiciona la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, se advierte que a partir del ejercicio fiscal de 2008 se establece un nuevo impuesto federal a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel, el cual es de carácter adicional al impuesto especial sobre enajenación e importación de gasolina y diésel en México previsto en esa misma Ley, ya que no se trata de una tasa adicional o sobretasa del último tributo citado, en tanto que éstas participan de los mismos elementos constitutivos de la contribución y solamente se aplica un doble porcentaje a la base imponible; en cambio, en los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario, como sucede respecto del nuevo impuesto indirecto monofásico que no grava cualquier enajenación, sino exclusivamente la venta o consumo final que se realiza al público en general, por lo que el hecho imponible no es el mismo, al igual que los contribuyentes y las tasas imponibles, sin desdoro de que ambos tributos participan de la misma base imponible y época de pago."

Por tanto, si en el anexo de que se trata se expresó que las funciones operativas otorgadas por el Gobierno Federal al Gobierno del Estado de Jalisco, se refieren a los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que es precisamente el impuesto especial sobre producción y servicios que grava la venta final al público general de gasolina y diésel, es claro que existe mayor certidumbre en cuanto a las funciones otorgadas al Estado de Jalisco.

De acuerdo con ello, es infundado el concepto de violación analizado.

Por otro lado, son **infundados los agravios** hechos valer por la recurrente, en el sentido de que el Tribunal Colegiado no atendió de manera correcta a su quinto concepto de violación, en el que hizo valer la inconstitucionalidad de la norma impugnada, a saber, el Anexo No. 17 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco; así como que no dio contestación cabal a la totalidad de sus conceptos de violación, específicamente, el primero y segundo, en los que también realizó planteamientos de inconstitucionalidad contra la norma impugnada.

Lo anterior se estima así, toda vez que en el quinto concepto de violación de la demanda de amparo, se advierte que, la quejosa adujo en esencia que el Anexo No. 17 anexo al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, es inconstitucional, al vulnerar las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en el artículo 16 de la Constitución Federal, derivado de la indebida fundamentación del mismo.

Y al respecto, el Tribunal Colegiado del conocimiento, abordó el tema de inconstitucionalidad planteado, de la siguiente manera:

"Por cuestión de técnica, se analiza en primer orden el quinto concepto de violación, en cuanto se alega inconstitucionalidad del Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco, con fecha cinco de febrero de dos mil ocho, respecto del cual el impetrante aduce que viola sus garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en el artículo 16 constitucional, al omitir los requisitos de fundamentación y motivación, además de señalar cuestiones de legalidad, referentes a la denominación del impuesto relativo.

"Sin embargo, por ahora sólo se abordará el aspecto de constitucionalidad, es decir, determinar si el Anexo No. 17 citado, cumple con las garantías de legalidad y seguridad jurídica, o si, como lo alega el quejoso, carece de fundamentación y motivación.

"Dichos planteamientos de inconstitucionalidad son ineficaces por infundados, a más que, sobre el tema, existen criterios de carácter vinculante a saber:

"Para analizar las garantías de fundamentación y motivación del Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco, se debe atender a que éstas se satisfacen cuando su autor actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), como se determinó

en la jurisprudencia siguiente: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.' (se transcribe)

"En lo que importa del Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de febrero de dos mil ocho, se advierte:

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que en lo sucesivo se le denominará la «Secretaría», y el Gobierno del Estado de Jalisco, al que en lo sucesivo se le denominará el «Estado», tienen celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el cual entró en vigor el 17 de junio de 2003. ...

"VIGÉSIMA.—El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, con cuyo clausulado, el de sus acuerdos modificatorios y demás anexos constituyen unidad indivisible, por lo que le son aplicables en todo lo conducente sus disposiciones, así como las de la legislación fiscal federal correspondiente...".

"En tanto que, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco, el dieciocho de marzo de dos mil tres, y publicado el dieciséis de junio de ese mismo año, en el Diario Oficial de la Federación, en lo que interesa dice:

"CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO.

"El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se denominará la «Secretaría», representada por su titular el C. Lic. José Francisco Gil Díaz y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Jalisco al que en lo sucesivo se denominará el «Estado», representado por los CC. Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña, Lic. Héctor Pérez Plazola y Lic. Ignacio Novoa López, en su carácter de Gobernador Constitucional, secretario general de Gobierno y secretario de Finanzas del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación

federal: 25, 26 y 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 fracciones II, XI, XIV, XV y XXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6o., fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal; y en la legislación estatal, en los artículos 36, 46 y 50, fracciones I, XI, XIX, XXIII y XXIV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1, 2, 3, 19, fracciones I, II y III; 20, 22 fracciones I, II, IV y XXIII; 23 fracciones I y II; 30 fracciones II y VIII; y, 31 fracciones II, V, XXII y XXXVI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 1, 2, 3, 5 y 9, fracciones XXXIV y LX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas; y 1o. y 9o. del Código Fiscal del propio Estado, y

"CONSIDERANDO

"Que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco tienen celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que entró en vigor el 1 de enero de 1997;

"Que a fin de reforzar los estímulos otorgados por el esfuerzo del Estado en el ejercicio de las facultades delegadas en la materia, así como para ampliar éstas, el Estado y la Secretaría han suscrito tres Acuerdos que modifican y adicionan al citado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal;

"Que a efecto de integrar dichas modificaciones en un solo instrumento jurídico, se ha considerado conveniente sustituir el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco el 25 de octubre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1996 y modificado por acuerdos publicados en dicho órgano oficial el 5 de septiembre de 1997, el 14 de enero de 2000 y el 22 de noviembre de 2001;

"Que por lo anterior, la Secretaría y el Estado acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes: ...

"Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación, y surtirá efectos al día siguiente de su publicación en este último. Si la terminación se soli-

cita por el Gobierno del Estado, dicha solicitud se publicará además en el Periódico Oficial del propio Estado.

"TRANSITORIAS

"PRIMERA.—Este Convenio se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación, y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en este último, fecha en que, con la excepción contenida en la cláusula siguiente, quedan sin efecto el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco el 25 de octubre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1996 y modificado por acuerdos publicados en dicho órgano oficial el 5 de septiembre de 1997, el 14 de enero de 2000 y el 22 de noviembre de 2001, celebrados por la Secretaría y el Estado, mismos que han quedado integrados en el texto del presente Convenio...".

"Esto es, dicho Anexo No. 17, celebrado el tres de enero de dos mil ocho, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de febrero de dos mil ocho, satisface las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consistentes en la fundamentación y motivación, al haberse celebrado por partes legitimadas para ello, como son los autores del Convenio de Colaboración Fiscal Federal, del que forma parte integrante, por lo que es lógico que si dichos entes de gobierno celebraron tal convenio, es claro que tienen las facultades para modificarlo, como lo hicieron en tal anexo, con lo que la creación de tal norma general (Anexo No. 17), cuestionada de inconstitucional, satisface los requerimientos constitucionales de fundamentación y su motivación, como se precisó, de lo que deriva la ineficacia de los argumentos de la impetrante.

"Por las razones que la informan, son aplicables las jurisprudencias siguientes: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (se transcribe).—'REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.' (se transcribe)"

La reproducción que antecede, demuestra que el Tribunal Colegiado precisó de manera correcta, que para analizar las garantías de fundamentación y motivación de actos legislativos, se debe atender a que éstas se satisfacen cuando su autor actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En ese sentido, determinó que el Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, sí satisface las garantías de legalidad y seguridad jurídica consistentes en la fundamentación y motivación, al haberse celebrado por partes legitimadas para ello, como son los autores del Convenio de Colaboración Fiscal Federal del que forman parte integrante, y ya que dichos entes celebraron tal convenio, entonces es claro que tienen las facultades para modificarlo con el Anexo No. 17 que se impugna de inconstitucional.

De ahí que resulten infundados los agravios hechos valer, ya que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, **atendiendo a la causa de pedir de la quejosa**, sí dio contestación cabal al quinto concepto de violación y analizó de manera correcta si es que el Anexo No. 17 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito por acuerdo entre el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco estaba debidamente fundado y motivado; y si bien no contestó en ese apartado de constitucionalidad lo relativo a la competencia de la autoridad que emitió el acto por virtud del cual se le negó la devolución solicitada, lo cierto es que, ello fue por tratarse de un planteamiento de mera legalidad al que otorgó contestación con posterioridad.

Ahora bien, por lo que respecta al agravio en que aduce que no se pronunció sobre el primero y segundo conceptos de violación, debe decirse que —con independencia que el Tribunal Colegiado de Circuito sí les dio contestación, tal como se constata de la síntesis efectuada en el considerando que antecede—, esto lo hizo en la parte de la sentencia en la que analizó la legalidad del acto reclamado.

En efecto, tal como se constata de los planteamientos expuestos por la entonces quejosa, ella pretendió hacer valer como si fuera un tema de constitucionalidad lo relativo a que la autoridad fiscalizadora no cuenta con competencia material de actuación, lo cual, evidentemente se trata de un problema

de legalidad, el cual por esa naturaleza, es un tema ajeno a la litis de la revisión en amparo directo y, por ello, la parte de sus agravios orientados a combatirlo, son inoperantes.

Apoya a la anterior consideración, la jurisprudencia 2a./J. 53/98, sustentada por esta Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, agosto de 1998, página 326, con número de registro digital: 195743, correspondiente a la Novena Época, cuyos rubro y texto son:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."

QUINTO. **Revisión Adhesiva.** Por último, queda sin materia el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el subprocurador Fiscal Federal de Amparos, quien actúa en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, ya que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto sigue la suerte procesal del principal, por lo que el interés de la parte adherente, está sujeto a la suerte del recurso principal; de ahí que si el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses —como sucede en la especie—, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para hacer valer la adhesión.

Sirve de sustento lo anterior a la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, sustentada por esta Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 552, correspondiente a la Novena Época, cuyos rubro y texto son:

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.—El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto,

la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria."

De acuerdo con las anteriores consideraciones, al resultar infundado el concepto de violación cuyo análisis omitió el Tribunal Colegiado de Circuito, infundado e inoperante los agravios expuestos por la recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, en contra del acto que reclamó, precisado en el resultando primero de esta ejecutoria.

TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Primera Parte, enero-junio de 1984, página 239.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 41/2007, P./J. 5/2009 y 2a./J. 85/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 361, y Tomo XXIX, abril de 2009, página 1113 y Décima Época, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 1051, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE SU ANEXO No. 17 NO MENCIONE RESPECTO DE QUÉ IMPUESTO SE OTORGARON LAS FUNCIONES OPERATIVAS RELATIVAS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. El hecho de que en el Anexo No. 17 citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2008, se le hayan otorgado al Gobierno del Estado de Jalisco funciones operativas de administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro, respecto de los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sin señalar con precisión el nombre del tributo respecto del que se otorgaron esas funciones, no viola el principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la mención de que aquéllas se refieren a los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el precepto legal invocado, el cual sí se contiene en ese anexo, permite a los particulares saber con claridad que la regulación normativa establecida en dicho anexo y la actuación del Gobierno estatal es en relación con el impuesto especial sobre producción y servicios establecido en ese artículo, con lo que se evitan las arbitrariedades y los abusos de la autoridad. Es decir, basta la alusión a que las funciones operativas recaen en "los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios" para delimitar ciertamente a qué impuesto se refieren, lo que genera certeza con relación al objeto de dicho anexo.

2a./J. 113/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4867/2014. Servicio Occidental Refsa, S.A. de C.V. 11 de febrero de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo directo en revisión 5770/2014. El Triángulo de Chapalita, S.A. de C.V. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 937/2015. Servicio Preciado Martínez, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Amparo directo en revisión 136/2015. Gasolinera Huaxtla, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Amparo directo en revisión 1061/2015. El Triángulo de Chapalita, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; unanimidad en cuanto al criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Tesis de jurisprudencia 113/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. SU ANEXO No. 17, QUE OMITE REFERIRSE ESPECÍFICAMENTE AL IMPUESTO A LA VENTA FINAL AL PÚBLICO EN GENERAL DE GASOLINAS O DIÉSEL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. La fracción II del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios prevé un impuesto adicional al impuesto a la enajenación de gasolinas o diésel contenido en su fracción I; no obstante, ello no puede entenderse como una contribución diferente al impuesto de referencia, pues ambas fracciones se

refieren a la enajenación de gasolinas o diésel en el territorio nacional, es decir, es parte del impuesto especial sobre producción y servicios y, por ende, de conformidad con el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, es uno de los impuestos que la Secretaría puede coordinar con las entidades federativas; por tanto, el Anexo No. 17 al Convenio señalado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2008, no viola el principio de seguridad jurídica, al no hacer referencia específica al impuesto a la venta final al público en general de gasolinas o diésel.

2a./J. 114/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4867/2014. Servicio Occidental Refsa, S.A. de C.V. 11 de febrero de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo directo en revisión 5770/2014. El Triángulo de Chapalita, S.A. de C.V. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 937/2015. Servicio Preciado Martínez, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Amparo directo en revisión 136/2015. Gasolinera Huaxtla, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Amparo directo en revisión 1061/2015. El Triángulo de Chapalita, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; unanimidad en cuanto al criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Tesis de jurisprudencia 114/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. EL "ANÁLISIS ECONÓMICO" CONSTITUYE UNA PRUEBA INDIRECTA CON LA QUE PUEDE DEMOSTRARSE AQUÉLLA.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES, CONCURSOS, SUBASTAS O ALMONEDAS PÚBLICAS. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, PREVE SU CONFIGURACIÓN POR LA EXISTENCIA DE ACUERDOS QUE TENGAN POR OBJETO O EFECTO UN RESULTADO ANTICOMPETITIVO Y NO NECESARIAMENTE POR EL MONTO DE LOS PRECIOS OFRECIDOS.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES. PARA QUE SE ACTUALICE LA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO SE REQUIERE QUE LA CONDUCTA SEA ININTERRUMPIDA.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES PÚBLICAS. CARACTERÍSTICAS QUE PUEDEN EVIDENCIARLA.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. PARA SU ACREDITAMIENTO ES VÁLIDO ACUDIR A PRUEBAS INDIRECTAS O CIRCUNSTANCIALES.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. PARA SU ACREDITAMIENTO LA AUTORIDAD PUEDE ACUDIR A PRUEBAS INDICIARIAS, LO QUE NO SE OPONE AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

PRUEBA PERICIAL. SU VALORACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO.

AMPARO EN REVISIÓN 453/2012. 8 DE ABRIL DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTARON CON SALVEDAD MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de este recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción III, de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de garantías que se inició durante la vigencia de la citada Ley de Amparo, respecto de la cual, esta Sala determinó que debe conocer del recurso de revisión interpuesto por razones de interés y trascendencia, en términos de la resolución dictada en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción
*****.

Cabe aclarar que, por lo que hace a la aplicación de la Ley de Amparo vigente hasta el día dos de abril de dos mil trece, ello obedece a que en el artículo tercero transitorio de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que entró en vigor el tres del mismo mes y año, se precisó que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, "**continuarán tramitándose hasta su resolución final, conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.**"

Por tanto, si el juicio de amparo del cual deriva el presente recurso de revisión, se tramitó como consecuencia de la demanda de amparo presentada el nueve de julio de dos mil diez, es claro que debe resolverse conforme a lo previsto en la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** Resulta innecesario pronunciarse respecto de la presentación oportuna de los recursos y la legitimación de quienes los interpusieron, en virtud de que esos presupuestos procesales ya fueron analizados por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

TERCERO.—**Marco normativo.** Para resolver el presente asunto, es necesario precisar cuál será el marco normativo de referencia.

En primer lugar, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala que el once de junio de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto de reforma con el que se modificaron, entre otros, diversos párrafos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

en materia de competencia económica, y por lo que hace a la condición de la Comisión Federal de Competencia que pasó a ser un organismo constitucional autónomo.

Sin embargo, en el artículo séptimo transitorio del referido decreto se estableció lo siguiente:

"Séptimo. En tanto se integran los órganos constitucionales conforme a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio, continuarán en sus funciones, conforme al marco jurídico vigente a la entrada en vigor del presente decreto, los órganos desconcentrados Comisión Federal de Competencia y Comisión Federal de Telecomunicaciones. Los recursos humanos, financieros y materiales de los órganos desconcentrados referidos pasarán a los órganos constitucionales que se crean por virtud de este decreto.

"Los procedimientos iniciados con anterioridad a la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, continuarán su trámite ante estos órganos en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio. Las resoluciones que recaigan en estos procedimientos, sólo podrán ser impugnadas en términos de lo dispuesto por el presente decreto mediante juicio de amparo indirecto.

"Asimismo, los juicios y recursos en trámite, continuarán hasta su conclusión conforme a la legislación vigente a la entrada en vigor del presente decreto."

En esa tesitura, para la resolución de este asunto, no es relevante que la naturaleza jurídica a nivel constitucional de la Comisión Federal de Competencia haya cambiado, y que se hayan modificado los enunciados normativos que establecen su competencia, ya que se aplicarán las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del mencionado decreto.

Por otro lado, es necesario precisar que cuando en esta ejecutoria se haga referencia a la Ley Federal de Competencia Económica, la que contiene tanto normas adjetivas, como sustantivas, se debe entender para efectos del procedimiento, esto es, derecho adjetivo, aquellos enunciados normativos procedimentales que se encontraban vigentes al momento en que se emitió el acuerdo de inicio de investigación de oficio, es decir, al tres de agosto de dos mil seis, fecha en la que ya se encontraban en vigor las reformas a dicho ordenamiento publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil seis; mientras que para efectos del fondo del asunto deben tomarse en consideración las normas sustantivas vigentes al momento de la comisión de las conductas colusorias.

Lo mismo ocurre con el Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, documento vigente en el momento en que se dictó el acuerdo de investigación; por lo que no se desconoce la vigencia del reglamento de esa ley, publicado el doce de octubre de dos mil siete.

CUARTO.—**Antecedentes.** A fin de resolver los planteamientos aducidos en la demanda de garantías, resulta conveniente formular una breve referencia de los antecedentes del caso, que son del tenor siguiente:

1. Mediante oficio SE-10-096-2002-260, de treinta de abril de dos mil dos, la Comisión Federal de Competencia emitió recomendaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, orientadas a proteger el proceso de competencia y libre concurrencia en las licitaciones públicas a su cargo, ello derivado de la revisión a licitaciones para adquirir materiales radiográficos. Asimismo, por oficio SE-10-096-2006-312, de diecinueve de mayo de dos mil seis, esa comisión solicitó al instituto referido, información y documentación relacionada con las licitaciones públicas, nacionales e internacionales, del suministro de medicamentos, realizadas de manera conjunta por el instituto y sus delegaciones, durante dos mil dos y años subsecuentes.

2. La solicitud referida fue atendida el seis de julio dos mil seis; y, con base en ella, la Comisión Federal de Competencia afirmó tener conocimiento de que en las licitaciones de medicamentos realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en el año dos mil dos, los participantes en éstas presentaron posturas que posiblemente fueron resultado de un establecimiento, concertación o coordinación entre ellos, lo que pudiese configurar una conducta prohibida por la fracción IV del artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica.

3. Como consecuencia de lo anterior, el secretario ejecutivo de ese órgano desconcentrado, emitió acuerdo de inicio de investigación de oficio en el mercado de medicamentos licitados por el sector salud en territorio nacional, de fecha tres de agosto de dos mil seis, con el objeto de determinar si se actualizaban las conductas prohibidas en el artículo referido. Dicho acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de dos mil seis. Asimismo, el procedimiento de investigación quedó identificado con el número *****.

4. Posteriormente, el nueve de marzo de dos mil nueve, el secretario ejecutivo emitió el acuerdo de conclusión del procedimiento de investigación.

tado como consecuencia de la emisión del oficio de probable responsabilidad, con el pretexto de una resolución interlocutoria que ordenó la suspensión del dictado de esa resolución, respecto de una persona ajena a la quejosa; concepto de violación que indebidamente fue desestimado por el Juez de Distrito.

Que lo anterior es así, porque el a quo concluyó que era legal la decisión de la responsable, porque los involucrados en el procedimiento administrativo forman parte de un grupo, lo que explica que la autoridad haya decidido suspender el dictado de la resolución, como consecuencia de la interlocutoria dictada en el incidente de suspensión del juicio de amparo *****, lo que, en opinión de la quejosa, es inexacto, ya que la autoridad administrativa podía suspender solamente el dictado de la resolución por cuanto hace al quejoso de ese amparo, en lo particular, y resolver respecto de los otros sujetos que fueron parte en el procedimiento administrativo y, de haber actuado así, ello no provocaba la emisión de resoluciones contradictorias, sino que, simplemente, la medida cautelar implicaba la emisión de resoluciones en momentos distintos.

Además, de ningún artículo de la Ley Federal de Competencia Económica, ni de ninguno citado por la responsable, se desprende que exista una acumulación que implique que, en los procedimientos seguidos en esa materia, se deba dictar una resolución única para todos los involucrados, sino que, por el contrario, cada presunto responsable tiene que hacer valer su propia defensa de manera independiente, por lo que el hecho de que la autoridad responsable resolviese en una sola resolución o no los argumentos de todos los presuntos responsables, es una cuestión, en todo caso, de técnica procesal, pero de ninguna manera una obligación, pues no existe sustento legal para ello, ni mucho menos una cuestión que pueda implicar el dictado de resoluciones contradictorias, en tanto que no se trata de cuestiones de fondo comunes a todos los presuntos responsables, sino de cuestiones procesales adjetivas.

Por otro lado, lo razonado por el a quo para declarar infundado el concepto de violación carece de sustento, ya que, al referirse a la interlocutoria por la que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados a *****, en el juicio de amparo *****, parece argumentar que esa medida se otorgó respecto de todo el procedimiento, lo que se traduce en una evidente violación al principio de relatividad; además de que el a quo incurre en contradicción, pues, por un lado, reconoce la existencia de ese principio y que lo determinado en la suspensión sólo rige para el quejoso, empero, termina creando una excepción a ese principio, con el pretexto de que, en el caso,

se trata de un procedimiento de competencia económica, cuando el principio de relatividad rige para todo tipo de actos reclamados sin excepciones y obviamente es aplicable al incidente de suspensión, que es una acción incidental de la constitucional del juicio de garantías, por lo que lo resuelto en un incidente de suspensión no puede favorecer ni perjudicar a sujetos ajenos al quejoso respecto del cual, se otorgó la medida cautelar.

Agrega que en el acto reclamado la autoridad responsable no cita ningún fundamento legal para concluir que los efectos de la suspensión solicitada por una persona distinta de la quejosa, son obligatorios en el procedimiento entablado respecto de ésta, y que tampoco lo hace el a quo; esto es, que la autoridad responsable sin fundamento y sin mayor razonamiento simplemente indica que le es obligatoria la medida cautelar concedida a *****; máxime que la quejosa no fue llamada como tercero perjudicada al juicio en el que se dictó dicha medida.

Más aún, los hechos imputados a *****, en el procedimiento administrativo seguido por la Comisión Federal de Competencia, no tienen conexión con los atribuidos a la quejosa, lo que confirma que no podría haber existido resolución contradictoria como se argumenta en la sentencia recurrida, lo que significa que era plenamente posible que la autoridad responsable se pronunciara respecto de la situación jurídica de la quejosa, esto es, que dictara resolución respecto de ella en el procedimiento administrativo que se tramitó como resultado de la emisión del oficio de probable responsabilidad, ya que ello lo podía hacer sin necesidad de alterar la situación jurídica del quejoso mencionado; y que validar lo considerado por la autoridad y por el Juez de Distrito, sería tanto como admitir que un amparo puede tener efectos o beneficios respecto de personas que no fueron quejosas.

Asimismo, indica que resulta contrario a derecho que el Juez de Distrito sostenga que el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, no establece una sanción en caso de que no se dicte la resolución en el plazo de cuarenta días que prevé esa norma, y que por eso la autoridad responsable no estaba obligada a dictar la resolución en el plazo referido, lo que no es correcto, porque esa disposición ordena que, tramitado el procedimiento administrativo, la resolución correspondiente se dictará en un plazo que no excederá de cuarenta días; y si bien no prevé una sanción para el caso de que la resolución no se dicte, ello no se traduce en que dicho plazo no se tenga que respetar, ya que, por razones de certeza, la autoridad debe definir la situación del particular; aunado a que el artículo 60 del reglamento de esa ley (sic), es claro en ordenar que los procedimientos seguidos por la Comisión Federal de Competencia no se interrumpan, de ahí que ordene que esa autoridad debe

proveer lo necesario para el dictado de la resolución respectiva, lo que corrobora que la autoridad, so pretexto de la medida cautelar, no podía dejar de dictar resolución en el plazo previsto en el artículo 33 de la ley que rige sus actuaciones; por tanto, el hecho de que esta disposición no señale consecuencia en el supuesto de que el plazo de cuarenta días no se respete, no impide que, de no hacerse, se violente el artículo 16 constitucional, pues, considerar lo contrario, permitiría a la autoridad responsable obrar arbitrariamente, como ocurrió en el caso.

Por último, argumenta que en apoyo del concepto de violación que hizo valer al respecto, citó la tesis de la Segunda Sala, de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN QUE SE EMITA FUERA DEL PLAZO DE 4 MESES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA ...", tesis que indebidamente el a quo determinó que no resultaba aplicable porque se refiere a la materia aduanera; sin embargo, no tomó en cuenta que se citó en cuanto al fondo del criterio, consistente en que dictar una resolución fuera de un plazo legal implica violación al artículo 16 constitucional, por lo que es un criterio que sí puede orientar en la solución del problema planteado.

2. También argumenta que son contrarias a derecho las consideraciones sustentadas por el Juez de Distrito, relativas a la obligación de la autoridad responsable de definir el mercado relevante en el acuerdo de inicio de investigación, así como que la definición de ese mercado dependerá del procedimiento de investigación y que sólo tratándose de prácticas monopólicas relativas, es necesario definir el mercado relevante, pero no respecto de prácticas monopólicas absolutas.

Que lo anterior es ilegal, porque el análisis realizado por el a quo resulta inconsistente, ya que, a lo largo de su argumentación pretende acreditar que al dictarse el acuerdo de inicio de investigación, la autoridad no contaba con elementos suficientes para definir un mercado específico, porque de hecho no conocía las conductas concretas que pudieran resultar contrarias a la ley y, frente a ello, concluye que, tratándose de las prácticas monopólicas absolutas, no es necesario definir un mercado relevante en el acuerdo de inicio de investigación, lo que implica prejuzgar, cuando no era factible hacerlo según lo dicho por el propio a quo sobre el tipo de conductas cometidas, pretendiendo sustentar el análisis del acto primigenio (acuerdo de inicio de investigación) a través de actos posteriores (oficio de probable responsabilidad), lo que de suyo carece de sustento lógico y jurídico; por tanto, resulta improcedente lo manifestado por el Juez, en el sentido de que la resolución reclamada es la de fecha diez de junio de dos mil diez y, por ello, es ésta la que debe contener el

análisis de la determinación del mercado, es decir, que éste debe fijarse a la luz de lo establecido en el acto reclamado, lo que es ilegal, ya que sustenta la validez de un acto a través de actos posteriores, cuya realización en realidad depende de aquel acto primigenio.

Agrega que, por lo mismo, resulta inconsistente el parangón que invoca respecto de las revisiones de gabinete, ya que ese tipo de procedimientos, de ningún modo son equiparables a los seguidos por la Comisión Federal de Competencia; de ahí que tal como lo argumentó en la demanda de amparo, para calificar como legal el acto con el que se inició la investigación, resulta necesaria la pertinencia de la información requerida, es decir, que la autoridad expresara una adecuada definición de los elementos a investigar, lo que, desde luego, debe llevarse a cabo en el acuerdo de inicio de investigación, ya que es ahí donde se definen los elementos propios y el alcance de la investigación. En otras palabras, es necesaria una delimitación clara del mercado a investigar, en aras de una correcta observancia de la seguridad jurídica; y que pretender lo contrario, puede generar consecuencias importantes para los particulares, pues la correcta definición del mercado permitirá a los interesados desahogar correctamente los requerimientos que se les formulen y hará posible la vigilancia de la pertinencia de la información que en su caso se requiera.

Relacionado con lo anterior, argumenta que, si bien el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica, únicamente hace referencia a la palabra "mercado", sin realizar ninguna aclaración al tipo de mercado a que se refiere, también lo es que, una interpretación armónica a ese ordenamiento, se desprende que el único tipo de mercado regulado para dicha legislación corresponde a lo que denomina "mercado relevante", y que considerar lo contrario, sería tanto como permitir que el mercado a investigar se establezca de manera arbitraria, es decir, que la autoridad pueda practicar investigaciones sobre bienes y servicios que no se relacionen con el procedimiento; por ello, aduce, el concepto de "mercado relevante", resulta aplicable en cualquier caso de la competencia económica, pues la relevancia del mercado es lo que permite a la autoridad contar con elementos de análisis suficientes para culminar su investigación; por ende, aplica tanto para prácticas monopólicas absolutas como para las relativas, por lo que no resulta procedente la diferencia sustentada por el a quo, aun sobre la base de lo establecido por la Suprema Corte en el amparo en revisión *****, que invoca el a quo, ya que el Alto Tribunal en esa ejecutoria no abordó el concepto desde la perspectiva que ahora se hace, sino únicamente de los elementos que lo definen.

De aquí que cualquier referencia al concepto de "mercado", que se contenga en la Ley Federal de Competencia Económica, deberá entenderse refe-

rído, precisamente, al concepto de mercado relevante aplicable a todo tipo de práctica monopólica, por lo que la autoridad debió aplicar lo dispuesto en el artículo 12 de la ley referida, en el acuerdo de inicio de investigación y, al no haberlo hecho, ese acuerdo y los actos que le siguieron, son violatorios de los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica.

3. En el tercero de los agravios, la quejosa combate el sobreseimiento en el juicio respecto de los actos reclamados a la autoridad responsable, secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia. Los argumentos respectivos no serán motivo de análisis, pues, como se indicó en el resultando noveno y en el considerando octavo de esta ejecutoria, el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya se pronunció al respecto.

SEXTO.—Agravios de la autoridad responsable. La autoridad responsable argumentó lo que a continuación se resume:

1. Que la sentencia recurrida es contraria a los principios de legalidad y congruencia, en virtud de que el a quo hizo extensiva a la quejosa la protección constitucional otorgada a otra persona en diverso juicio de amparo, esto es, la benefició con el amparo concedido a *****, en el expediente *****, del índice del propio Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, determinación que, además, resulta contraria al principio de relatividad que rige en el juicio de garantías.

Que lo anterior es así, porque la figura del litisconsorcio no puede operar a través de la traslación de los efectos de una sentencia de amparo a un diverso juicio de garantías, y porque al emitir la sentencia en el expediente *****, el Juez tenía la facultad de fijar los efectos de la protección constitucional, por lo que en éste, debió ordenar que se dejara sin efectos el oficio de probable responsabilidad para todos los participantes en el grupo II de medicamentos, incluida la quejosa *****, para después sobreseer en el presente juicio de garantías, por haber quedado sin efectos dicho oficio, supuesto en el cual, sí podría haber hecho efectiva la figura del litisconsorcio pasivo, pero, lejos de ello, extendió los efectos del amparo concedido en ese expediente a la quejosa y en un juicio diverso, lo que viola el principio de relatividad de las sentencias.

2. Que también causa agravio la sentencia recurrida, porque el Juez inobservó el principio de estricto derecho que rige en el amparo administrativo, ya que suplió la queja de la impetrante del amparo, haciéndole extensivo el beneficio de un amparo concedido a *****, cuando la quejosa ni siquiera hizo valer, como concepto de violación, aquel vicio respecto del cual, el Juez

concedió el amparo, lo que viola el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo; sobre todo porque, en el caso, no se actualiza la figura del litisconsorcio pasivo, pues cada una de las empresas sancionadas en el procedimiento seguido ante la Comisión Federal de Competencia, responde individualmente por la responsabilidad que se le atribuyó con los hechos analizados.

Argumenta que para que exista un litisconsorcio pasivo necesario entre esas quejas, es requisito indispensable que las partes que forman la relación jurídica dentro de un procedimiento, se encuentren en una comunidad o vinculación tal, que no sea posible condenar a una sin que la condena alcance a todas las partes; y que tal figura no tiene aplicación cuando la acción respectiva puede ejercitarse indistintamente respecto de cada uno de los obligados. Así, agrega, la mencionada figura no se actualiza cuando cada persona puede dar cumplimiento por sí misma a una obligación, en cuyo caso puede demandarse a cualquiera de las personas obligadas, sin que sea necesario demandar simultáneamente a éstas para que la sentencia que se pronuncie tenga validez y eficacia jurídica; por ello, la sentencia recurrida causa agravio, pues parte de una incorrecta apreciación de lo dispuesto en la Ley Federal de Competencia Económica y de los procedimientos que ésta regula, en el caso, el procedimiento de investigación y aquel que determinó la existencia de la práctica monopólica absoluta en que incurrió la quejosa, ya que el a quo desconoció que las partes involucradas de manera particular pueden desvirtuar la imputación que se les atribuyó, sin afectar la condena que se hizo al resto de agentes económicos involucrados, pues cada empresa emplazada responde de manera individual sobre su propia responsabilidad.

3. También argumenta que, aun suponiendo que se actualizara la figura del litisconsorcio pasivo, no debe soslayarse que el amparo concedido a *****, no podría impactar en el expediente de amparo en el que ahora se actúa, ya que la responsabilidad que se imputó a la quejosa no se sustentó únicamente en la colusión de ésta con el laboratorio mencionado, sino también con la diversa persona moral *****, lo que implica que subsisten los elementos para sostener la responsabilidad de la quejosa, aun cuando en el procedimiento ya no participara *****, como consecuencia de la concesión del amparo, pues fueron las tres empresas mencionadas, las que incurrieron en la práctica monopólica que se les atribuyó.

4. Indica que, contrariamente a lo considerado por el Juez de Distrito, en el oficio de probable responsabilidad, sí se explican con claridad las causas que provocaron que la autoridad formara dos grupos de medicamentos licitados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, para efectos de la investigación que llevó a cabo y de las resoluciones que al efecto se dictaron, de

ahí que sea indebida la concesión del amparo, porque la formación de dos grupos de medicamentos descansó en la existencia de dos grupos de empresas que participaron en las licitaciones analizadas por la autoridad, de ahí que, de la lectura a las consideraciones expuestas en el oficio de probable responsabilidad, se demuestra que se expusieron las razones que justificaron la formación de dos grupos de medicamentos, lo que fue resultado del estudio de la información proporcionada por los propios laboratorios y por el instituto indicado, que permitió identificar dos grupos de empresas de laboratorios que tienen el carácter de agentes económicos competidores entre sí, que actuaron de manera coordinada.

5. Que causa agravio la sentencia recurrida porque, contrariamente a lo determinado por el Juez de Distrito, la autoridad responsable sí se hizo cargo del agravio formulado por la quejosa relativo a la versión pública de la lista de llamadas telefónicas entre las personas físicas involucradas en el procedimiento, a pesar de que dicho agravio era novedoso, lo que se corrobora de la lectura a la resolución reclamada; y porque, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, el momento oportuno para controvertir los hechos que se imputan al probable responsable y los elementos de prueba en que se funda dicha imputación, es cuando se contesta el oficio de probable responsabilidad, de ahí que la quejosa no podía introducir argumentos novedosos en el recurso de reconsideración, de ahí que la conclusión del Juez de Distrito sea ilegal, primero, porque el agravio sí fue atendido, y segundo, porque el calificativo de novedoso fue correcto.

Reitera que el agravio calificado de novedoso, finalmente fue atendido, ya que la autoridad para contestar lo aducido, expuso, esencialmente, que la recurrente intentaba desestimar las determinaciones de la autoridad alegando una supuesta violación a su garantía de audiencia, por no tener acceso a la información que el resto de agentes económicos proporcionaron, cuando la propia recurrente proporcionó la información suficiente para acreditar la comunicación con sus competidores, en otras palabras, la información proporcionada por la propia quejosa a la autoridad, fue la misma con la que se emitió el oficio de probable responsabilidad y, por tanto, se elaboró el listado de llamadas telefónicas.

6. Y que también es ilegal la conclusión del a quo, en el sentido de que en la resolución reclamada existen "agravios mal estudiados", pues en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, que fue confirmada en el acto reclamado, se señaló que la información y documentación presentada por las empresas sancionadas, así como por la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, permitieron acreditar a nivel presuntivo la existencia y utilización

de diversos medios de comunicación útiles para llevar a cabo el establecimiento, concertación o coordinación entre los agentes económicos; así como la utilización de medios de comunicación que, administrados, mostraron un comportamiento de mercado solamente justificable mediante la existencia de un acuerdo entre los probables responsables, tendiente a coordinar posturas en las licitaciones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social; y, por tanto, le causa agravio la conclusión del Juez, porque los acuerdos colusivos como los demostrados en el procedimiento administrativo, son difíciles de acreditar con pruebas directas, de ahí que sea válido acudir a los indicios y a las pruebas indirectas, lo que claramente quedó razonado en el acto reclamado y en la resolución que le antecedió. Lo que explica que los extremos exigidos por la quejosa no pueden llevarse a cabo, porque se trata de prácticas monopólicas absolutas, por lo que para descubrirlas, se acude a medios de prueba indirectos, como los utilizados en el caso por la autoridad.

Por ello, lo aducido por la quejosa en los agravios que se califican como "mal estudiados", son argumentaciones que carecen de sustento, pues existen indicios suficientes, descritos y valorados en el acto reclamado, que demuestran la conducta que se le atribuyó, lo que sólo podía lograrse a través de pruebas indirectas.

7. Por último, argumenta que es ilegal la determinación del Juez de Distrito, consistente en que el salario mínimo general vigente que se aplicó para calcular la multa impuesta a la quejosa, no es el correcto, ya que no tomó en cuenta que el artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, no deja lugar a dudas de que el cálculo de las multas se hace conforme al salario vigente al momento que se imponen, y no prevé que el salario mínimo deba entenderse en tiempo pretérito, es decir, que se aplique hacia el pasado, de ahí que la multa debe cuantificarse conforme al salario mínimo que rija al momento de la emisión de la resolución; y que esto tiene lógica, porque las sanciones que prevé ese ordenamiento tienen un efecto disuasivo ante las enormes ganancias ilícitas que reportan las prácticas monopólicas. Agrega que lo anterior se confirma con el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil seis.

SÉPTIMO.—Agravios en la revisión adhesiva. La quejosa recurrente, en los tres primeros agravios de la revisión adhesiva, formuló argumentaciones que buscan reforzar las consideraciones sustentadas por el Juez de Distrito para conceder el amparo; y en el último apartado de dicho escrito, elabora una síntesis de los conceptos de violación, cuyo estudio omitió el Juez de Distrito que, en su opinión, deben valorarse para confirmar la concesión del amparo. Así, sustancialmente, adujo lo siguiente:

1. Que es correcta la argumentación del Juez de Distrito relativa a la existencia del litisconsorcio pasivo necesario y, por ello, lo resuelto en el juicio de amparo *****, promovido por *****, sí puede hacerse extensivo al expediente que ahora nos ocupa, pues cuando existe ese tipo de litisconsorcio no sólo se beneficia al quejoso sino a los litisconsortes, en tanto una de las finalidades de dicha institución es que se trate de sujetos relacionados en un mismo procedimiento, por lo que lo actuado en éste impacta sobre todos los involucrados. De ahí que no asista la razón a la autoridad responsable, en cuanto aduce que la decisión del a quo viola el principio de relatividad, pues la consecuencia del amparo concedido a la empresa mencionada, consiste en que la autoridad deje sin efectos el oficio de probable responsabilidad y los actos que le siguieron y, de considerar procedente la instauración del procedimiento de investigación correspondiente, emita otro oficio con plenitud de jurisdicción, lo que no se traduce en que la autoridad deje de definir la situación de los agentes económicos involucrados; por tanto, al existir una relación jurídica sustancial entre éstos, es claro que la concesión del amparo concedido a uno de los agentes económicos investigados impacta en el resto, en virtud de que todos formaron parte del mismo procedimiento, lo que es suficiente para justificar la determinación combatida.

Lo decidido por el a quo no se hizo por motivos de suplencia de la queja, como indebidamente lo aduce la autoridad responsable, sino que ello atendió a la naturaleza del litisconsorcio pasivo necesario, porque en los actos reclamados se atribuyó a los agentes económicos la existencia de un acuerdo colusorio, lo que evidencia la actualización de la figura del litisconsorcio y es suficiente para tener por válida la conclusión del Juez.

2. Que es correcta la determinación del Juez de Distrito, en el sentido de que la autoridad inobservó lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, pues, contrariamente a lo que argumenta la autoridad responsable, lo aducido en el recurso de reconsideración no podía calificarse como argumento novedoso, con el pretexto de que no se adujo al momento de contestar el oficio de probable responsabilidad, pues el único momento en el que se tiene la oportunidad de argumentar lo que se estime necesario en contra del procedimiento administrativo, es al momento de resolverse éste, y no cuando se contesta el llamado oficio de probable responsabilidad; máxime que el recurso de reconsideración previsto en esa disposición, tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución recurrida, y porque el procedimiento que se inicia con posterioridad a la emisión del oficio de probable responsabilidad, tiene el carácter de complejo, de ahí que lo aducido en el recurso no puede calificarse como novedoso.

3. Asimismo, sostiene que es correcta la conclusión del Juez de Distrito, consistente en que la autoridad responsable dejó de estudiar o estudió de manera incongruente diversos argumentos planteados en el recurso de reconsideración, como lo son aquellos relacionados con la información relativa a la lista de llamadas telefónicas, ya que claramente de la lectura al recurso de reconsideración se advierte que la respuesta que dio la autoridad es ilegal, porque calificó como inoperante el agravio planteado, lo que aduce, constituye un ejemplo claro de que la autoridad no observó lo ordenado en el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Indica que de la lectura al agravio que, al respecto hizo valer la autoridad, se desprende que éste es inoperante, pues omite combatir todos los argumentos que el Juez de Distrito tuvo como no estudiados por la autoridad responsable en el acto reclamado, por considerarlos novedosos, calificativo que no era correcto; y que lo anterior claramente se corrobora de lo argumentado en la demanda de garantías, en la que se da cuenta de cada uno de los planteamientos, cuyo estudio omitió la autoridad, relativos a las pruebas en las que se basó para tener por acreditada la práctica monopólica absoluta de que se trata.

4. Argumenta que es correcta la conclusión del a quo relativa a que la autoridad responsable para calcular la multa impuesta a los agentes económicos, se basó en un salario mínimo que no resultaba aplicable, esto en términos de los artículos 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, y segundo transitorio del decreto que reformó esa ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de junio de dos mil seis, disposiciones de las que se advierte que la autoridad debió observar el salario mínimo vigente en el momento en que supuestamente se cometió la infracción sancionada. Agrega, que la lectura a esas disposiciones no deja lugar a dudas de la legalidad de la determinación del Juez de Distrito, además de que en materia administrativa la imposición de las sanciones debe llevarse a cabo aplicando retroactivamente las normas que benefician al particular.

5. En la parte final de la revisión adhesiva, la quejosa expone un resumen de los conceptos de violación, cuyo estudio omitió el Juez de Distrito que, afirma, daría lugar a confirmar la concesión del amparo por motivos diversos a los razonados por el a quo.

OCTAVO.—Precisión de la litis y orden en el que se analizarán los recursos de revisión. Según se dio cuenta en el resultando séptimo de esta ejecutoria, respecto de la sentencia dictada por el Juez de Distrito se interpusieron dos recursos de revisión principal y uno de carácter adhesivo. En aten-

ción a los argumentos aducidos en cada uno de ellos, esta Segunda Sala estudiará en primer término, el recurso interpuesto por la quejosa y, posteriormente, aquel interpuesto por la autoridad responsable; y según sea el sentido del estudio que se formule respecto de éstos, se procederá al pronunciamiento de lo argumentado en la revisión adhesiva.

Así, por lo que hace al recurso de revisión interpuesto por la quejosa, es necesario recordar que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, se pronunció respecto del agravio tercero en el cual se impugnó la determinación del a quo de tener por no cierto el acto reclamado al secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia; por tanto, esta Segunda Sala se avocará al estudio del resto de los agravios aducidos por esa recurrente.

NOVENO.—Análisis de los agravios aducidos por la quejosa. Los agravios resumidos en el considerando quinto de esta ejecutoria, son infundados, por las razones que a continuación se exponen:

En efecto, es infundado el agravio en el que la quejosa argumenta que la sentencia recurrida es ilegal porque la autoridad responsable no dictó resolución en el procedimiento administrativo en el plazo previsto en el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, que prevé que integrado el expediente, la Comisión Federal de Competencia dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días, lo que en el caso no se cumplió y, a pesar de ello, el Juez de Distrito al estudiar el concepto de violación respectivo, lo declaró infundado, pues justificó la actuación de la autoridad por la existencia de una resolución interlocutoria dictada en el diverso juicio de amparo ***** , en la que se concedió la suspensión definitiva a ***** , para que dicha comisión no dictara resolución; determinación judicial que, aduce, no justifica que para el resto de personas involucradas en el procedimiento administrativo, se haya suspendido la emisión de la resolución que debía recaer a éste, lo que en opinión de la quejosa se traduce en inobservar el principio de relatividad, pues la medida cautelar sólo beneficiaba a esa persona física, pero no impedía el dictado de la resolución para el resto de personas involucradas en dicho procedimiento.

Al respecto, en el considerando cuarto de esta ejecutoria, se formuló una descripción de los antecedentes del caso; así, se indicó que el secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia emitió acuerdo de inicio de investigación de oficio en el mercado de medicamentos lícitos por el sector salud, de tres de agosto de dos mil seis, con el objeto de determinar si se actualizaban las conductas prohibidas en el artículo 9o., fracción IV, de la Ley

Federal de Competencia Económica. Que concluida la investigación, la autoridad responsable emitió oficio de probable responsabilidad el once de marzo de dos mil nueve, con base en el cual ordenó emplazar a los distintos agentes económicos y personas físicas que se enumeran en el antecedente cinco de ese apartado, entre ellos, ***** y a la ahora quejosa, por su probable responsabilidad en la comisión de la práctica monopólica prevista en la norma aludida.

Ahora bien, el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente durante la tramitación del procedimiento seguido ante la autoridad responsable, establecía lo siguiente:

"Artículo 33. Concluida la investigación correspondiente y si existen elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado, la comisión iniciará y tramitará un procedimiento administrativo conforme a lo siguiente:

"I. Emitirá un oficio de probable responsabilidad que contendrá:

"a) El nombre del probable responsable;

"b) Los hechos materia de la práctica monopólica o concentración prohibida que se le imputen;

"c) Las disposiciones legales que se estimen violadas, y

"d) Las pruebas y los demás elementos de convicción de los que se derive la probable responsabilidad.

"II. La comisión emplazará con el oficio a que se refiere la fracción anterior al probable responsable, el que contará con un plazo de treinta días para manifestar lo que a su derecho convenga, adjuntar los medios de prueba documentales que obren en su poder y ofrecer las pruebas que ameriten algún desahogo.

"El emplazado deberá referirse a cada uno de los hechos expresados en el oficio de probable responsabilidad. Los hechos respecto de los cuales no haga manifestación alguna se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario. Lo mismo ocurrirá si no presenta su contestación dentro del plazo señalado en el párrafo anterior;

"III. Transcurrido el término que establece la fracción anterior, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo. El desahogo de las pruebas se realizará dentro de un plazo no mayor de veinte días, contado a partir de su admisión.

"Son admisibles todos los medios de prueba. Se desecharán aquellos que no sean ofrecidos conforme a derecho, no tengan relación con los hechos materia del procedimiento o sean ociosos;

"IV. Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los diez días siguientes, la comisión podrá allegarse y ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos, en los términos de la siguiente fracción;

"V. Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer que la comisión hubiese determinado allegarse, fijará un plazo no mayor a diez días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan, y

"VI. El expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo referido en la fracción anterior. Una vez integrado el expediente, la comisión dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días.

"El reglamento de esta ley establecerá los términos y condiciones para el ofrecimiento, la admisión y el desahogo de los medios de prueba.

"En lo no previsto, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta ley."

El artículo 33 regula el procedimiento administrativo que se tramita ante la Comisión Federal de Competencia, concluida una investigación y, en el supuesto de que existan elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado, prevé la emisión del oficio de probable responsabilidad, su contenido y el emplazamiento al probable responsable; asimismo regula lo relativo al ofrecimiento de pruebas y la formulación de alegatos, precisando que el expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo previsto en la fracción V de la propia norma; y que una vez integrado el expediente, la comisión dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días.

También es importante indicar que en la sentencia que se revisa y en los agravios que se analizan, se hace referencia a la resolución interlocutoria dictada por el propio Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el incidente de suspensión del juicio de amparo

*****, promovido por *****, de la que se desprende que se concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados en términos del artículo 138 de la Ley de Amparo, únicamente para el efecto de que la responsable no emitiera resolución en el procedimiento administrativo controvertido; y, al respecto, en la demanda de garantías de ese proceso se señaló como autoridad responsable al director general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Federal de Competencia y como acto reclamado los acuerdos de seis de mayo y doce de mayo, ambos de dos mil nueve, dictados por la autoridad responsable dentro del expediente número *****.¹ En el primero de esos acuerdos, la autoridad informó al quejoso la fecha en la que fenece el término para dar contestación al oficio de probable responsabilidad; y en el segundo, se tuvo por no presentado el escrito del quejoso dando contestación al oficio de probable responsabilidad.

Asimismo, en la sentencia recurrida se hace referencia al acuerdo de once de noviembre de dos mil nueve, dictado por el director general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Federal de Competencia, en el procedimiento administrativo, que es del tenor siguiente:

"México, Distrito Federal, a once de noviembre de dos mil nueve. Vistos los escritos presentados ante la Oficialía de Partes de esta Comisión Federal de Competencia los días: (i) cinco de noviembre del año en curso, por el C. *****, en su carácter de representante legal de *****; el *****, en su carácter de representante legal de ***** y *****; por el ***** en su carácter de representante legal de *****; (ii) seis de (sic) noviembre del año en curso por: el ***** en nombre y representación de *****; por el C. ***** por su propio derecho; por el ***** en su carácter de representante legal de *****; y, (iii) nueve de noviembre del año en curso, por el ***** en su carácter de representante legal de *****; mediante los cuales formulan sus alegatos por escrito,

"Se acuerda:

"Toda vez que en acuerdo de veintidós de octubre de dos mil nueve se citó a las partes para que formularan alegatos, otorgando a los agentes económicos emplazados al presente procedimiento diez días hábiles contados a

¹ La información correspondiente se obtuvo de la consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

partir del día siguiente a la publicación de tal acuerdo, conforme a lo establecido por las fracciones IV y V del artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), así como 39 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica (RLFCE); se tienen por presentados sus escritos y por formulados en tiempo los alegatos de los agentes económicos emplazados en comento.

"Se tiene por integrado el expediente al rubro citado el seis de noviembre de dos mil nueve, para los efectos a que se refiere el artículo 33, fracción VI, de la LFCE. Sin embargo, se les señala a los emplazados que el plazo de cuarenta días previsto en el precepto legal enunciado se encuentra suspendido, toda vez que el H. Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en los autos del incidente de suspensión *****, concedió la suspensión definitiva al *****, para el efecto de que: '... el director general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Federal de Competencia, continúe con el procedimiento administrativo relativo al expediente *****, hasta ponerlo en estado de resolución; pero se abstenga de dictar el fallo, hasta que se dicte sentencia ejecutoria en el juicio principal ...'

"En cumplimiento a lo ordenado, se les informa a los emplazados que el plazo previsto en el artículo 33, fracción VI, de la LFCE para resolver el presente procedimiento queda suspendido, hasta en tanto se dicte sentencia ejecutoria en el juicio principal promovido por la quejosa en el juicio de amparo *****, tal y como lo ordenó el H. Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

"Notifíquese. Así lo acordó y firma el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos con fundamento en los artículos 8, fracción IV, inciso a), 24, 25, fracciones IV y VIII, y 28, fracciones IV, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Competencia.

"Rúbrica. *****,²

De la transcripción que antecede se desprende que la autoridad responsable, con apoyo en el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, acordó que se tenía por integrado el expediente relativo al procedimiento *****, y que el plazo previsto en la fracción VI de ese precepto se encuentra suspendido, como consecuencia de la suspensión definitiva otorgada a *****, en el incidente del juicio de amparo *****.

² Foja 091720 del legajo de pruebas, de cinco del juicio de amparo *****.

solo procedimiento respecto de actos calificados como colusorios, llevados a cabo por más de un agente económico.

Incluso, la decisión de la autoridad responsable de suspender el dictado de la resolución en el procedimiento administrativo y la decisión del Juez de Distrito de declarar infundado el concepto de violación, no se traduce en una violación al principio de relatividad, en virtud de que las consecuencias de la medida cautelar no implicaron que éstas se hicieran extensivas a todos los sujetos involucrados en el procedimiento administrativo, sino que la decisión de la autoridad fue una consecuencia acorde a las características del procedimiento administrativo que, como se apuntó, fue uno solo, en el que fueron parte más de un agente económico, respecto de una conducta de grupo; de ahí que la medida cautelar impactara en todo el procedimiento, que por su naturaleza no permite la emisión de una resolución por cada sujeto investigado.

No se desconoce que la quejosa al invocar la jurisprudencia de esta Segunda Sala de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. LA RESOLUCIÓN QUE SE EMITA FUERA DEL PLAZO DE 4 MESES, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA, CONDUCE A DECLARAR SU NULIDAD LISA Y LLANA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS AÑOS DE 1998 A 2001).", pretende evidenciar la caducidad del procedimiento porque en su opinión la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, se dictó fuera del plazo previsto en la fracción VI del artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica; sin embargo, ese criterio no puede provocar que esta Segunda Sala desconozca que, en el caso, existió una razón de carácter judicial que justifica la legalidad de la decisión de la autoridad responsable contenida en el acuerdo de once de noviembre de dos mil nueve, de suspender la emisión de la resolución en el procedimiento administrativo, pues tenía frente a ella un mandato judicial que le ordenó actuar en ese sentido, sin que ello requiriera de un fundamento específico como lo exige la recurrente, ya que la naturaleza de la conducta investigada y la del procedimiento administrativo, justifican el impacto de la decisión judicial.

Aún más, tampoco es errada la consideración del Juez de Distrito consistente en que la inobservancia del plazo previsto en la fracción VI del artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, no genera sanción y, que por lo mismo, no puede afirmarse que, de no respetarse, caducan las facultades de la autoridad. Lo anterior es así, porque si bien la norma no prevé consecuencia alguna en ese sentido, ello se explica porque los procedimientos

administrativos seguidos por la Comisión Federal de Competencia son de pronunciamiento forzoso, lo que significa que la autoridad invariablemente debe definir la situación jurídica materia de análisis en éstos, pues recordemos que ese órgano tiene como atribuciones las de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, ello en cumplimiento de los principios y prohibiciones previstas en el artículo 28 de la Constitución Federal.

Por las mismas razones tampoco puede afirmarse que la determinación combatida coloque a la quejosa en una situación de inseguridad jurídica, pues como se razonó, se trata de procedimientos de pronunciamiento forzoso.

En otro orden de ideas, también resulta infundado el segundo de los agravios hechos valer por la quejosa recurrente, en cuanto afirma que la autoridad responsable debió definir el "mercado relevante" en el acuerdo de inicio de investigación; además de que dicho acuerdo genera inseguridad jurídica y, por tanto, violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, porque la autoridad en ese acuerdo no expresó una adecuada definición del mercado o elementos a investigar; y que lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, en cuanto alude al concepto de "mercado relevante", resulta aplicable a todos los procedimientos de investigación que tramite la Comisión Federal de Competencia.

Lo antedicho es así, porque esta Segunda Sala, en sesión de esta fecha, al resolver el amparo en revisión ***** (en el cual los actos reclamados corresponden a los que ahora nos ocupan), determinó que la autoridad responsable perteneciente a la Comisión Federal de Competencia, en el acuerdo de inicio de investigación de tres de agosto de dos mil seis, no tenía la obligación de definir el término de "mercado", a que se refiere el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica, en consonancia con lo previsto en el diverso 12 de ese ordenamiento; y que dicho acuerdo no contraviene el artículo 16 de la Constitución Federal, porque con base en el primero de esos preceptos, basta con que en el auto de inicio se señale, cuando menos, la probable violación a investigar y el mercado en el que se habrá de realizar, lo que se cumplió en el caso, porque en el acuerdo combatido se precisó que ese órgano tuvo conocimiento de que en las licitaciones de medicamentos realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el dos mil dos, los participantes presentaron posturas que posiblemente sean resultado de una coordinación, lo que podría ser una conducta prohibida por el artículo 9o.,

fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, es decir, un convenio entre competidores, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Para ilustrar lo anterior, resulta necesario transcribir las consideraciones sustentadas en esa ejecutoria:

"SÉPTIMO.—Análisis de los agravios de la autoridad responsable. A juicio de esta Segunda Sala los agravios propuestos por la autoridad responsable, Comisión Federal de Competencia, son fundados en una parte e inatendibles en otra, pero suficientes para revocar la resolución recurrida.

"Se estudiarán en su conjunto los agravios vinculados con la fundamentación y motivación del acuerdo de inicio de investigación y sobre la posibilidad de que rija el derecho de audiencia en esa etapa, aspectos por los cuales se concedió el amparo.

"Le asiste la razón a la recurrente en el sentido de que no existía obligación de definir el mercado a investigar, en términos del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, por ser únicamente aplicable a las prácticas monopólicas relativas, mas no a las absolutas como la que se atribuyó a los quejosos.

"Asimismo, resulta fundado el planteamiento en el que se señala que, contrariamente a lo sostenido por la Juez de Distrito, el derecho de audiencia no es aplicable durante la etapa de investigación de oficio que sustancia la Comisión Federal de Competencia.

"En efecto, para poder demostrar estas afirmaciones es necesario conocer los artículos 9 a 13 de la Ley Federal de Competencia Económica.

"Artículo 9o.' (se transcribe)

"Artículo 10.' (se transcribe)

"Artículo 11.' (se transcribe)

"Artículo 12.' (se transcribe)

"Artículo 13.' (se transcribe)

"De los artículos transcritos se advierte que la definición del sustantivo mercado relevante señalado en el artículo 12 está íntimamente relacionado con las prácticas monopólicas relativas; tan es así que el artículo 10 señala: 'Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta ley, se consideran prácticas monopólicas relativas, ...'

"En ese sentido es que existe una relación forzosa entre los artículos 10, 11 y 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que el primero de ellos, establece las conductas consideradas prácticas monopólicas relativas, el segundo, establece cuáles son los requisitos que deben comprobarse para que dichas conductas se consideren violatorias de la ley y, el último de ellos, regula cuáles son los criterios que deben considerarse para la determinación del mercado relevante.

"Bajo esa tesitura, le asiste razón a la autoridad recurrente al afirmar que no tenía la obligación de definir el término 'mercado' a que se refiere el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica en consonancia con lo previsto en el diverso artículo 12.

"En el caso resulta importante destacar que la propia Ley Federal de Competencia Económica prevé dos tipos de prácticas monopólicas: las absolutas, previstas en el artículo 9, y las relativas, establecidas y reguladas en los artículos 10 a 14.

"Ahora, en el acuerdo de inicio de investigación de tres de agosto de dos mil seis, con el cual se inició el expediente *****, específicamente se señaló que el objeto de la investigación era determinar si se realizaban las conductas prohibidas en el artículo 9, fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, el cual regula las prácticas monopólicas absolutas.

"Así, contrario a lo que sostuvo la Juez de Distrito, no resulten aplicables las disposiciones del artículo 12 que aluden a la determinación del 'mercado relevante', que únicamente guarda relación con las prácticas monopólicas relativas.

"En esa misma tesitura, le asiste razón a la recurrente al afirmar que el sustantivo 'mercado relevante', referido en el artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica, no es igual ni equiparable al diverso de 'mercado investigado' a que se refiere el artículo 30 de la propia ley. Para mayor claridad se transcribe la parte relativa de este último precepto.

"'Artículo 30.' (se transcribe)

"De la disposición normativa transcrita se advierte que la investigación de la Comisión Federal de Competencia abarca tanto a las prácticas monopólicas absolutas como a las relativas, de ahí que el mercado en el que se realice la investigación no sea equiparable a la determinación del mercado relevante para la demostración de prácticas monopólicas relativas.

"En todo caso, el sustantivo 'mercado' a que se refiere el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica debe entenderse como el conjunto de operaciones comerciales que afectan a un determinado sector de bienes, esto es, la investigación que realice la Comisión Federal de Competencia tendrá como objetivo verificar si determinadas operaciones comerciales en las que se ven involucrados distintos bienes, pueden ser prácticas monopólicas.

"Bajo esa tesitura, a juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso concreto el acuerdo de inicio de investigación está debidamente fundado y motivado, razón por la cual no contraviene el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica basta con que en el acuerdo de inicio de investigación se señale, cuando menos, la probable violación a investigar y el mercado en el que se habría de realizar.

"Así, en el acuerdo de inicio de la investigación que dio origen al expediente ***** se señaló que la Comisión Federal de Competencia tuvo conocimiento que en las licitaciones de medicamentos realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en el dos mil dos, los participantes presentaron posturas que posiblemente son resultado de un acuerdo entre competidores, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas, lo que podría ser una conducta prohibida de conformidad con el artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica.

"De igual forma, se precisó que la investigación se realizaría en el mercado de medicamentos licitados por el sector salud en el territorio nacional.

"En consecuencia, se cumplió la formalidad establecida en el artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica, pues en el acuerdo de inicio de investigación referido se precisó que el mercado investigado —entendido

como conjunto de operaciones comerciales sobre determinados bienes— serían las licitaciones de medicamentos del sector salud en el territorio nacional.

"Efectivamente, en el acuerdo referido se definió el mercado objeto de la investigación pues: a) de una variedad de sectores que forman parte de la administración pública, la investigación únicamente se habría de centrar en las actividades inherentes al sector salud; b) del universo de operaciones comerciales hechas por el sector salud, sólo se investigarían las licitaciones y se dejarían fuera todas aquellas formas de comercialización que no fueran de ese tipo; y, c) del total de licitaciones que se celebraron en el sector salud, únicamente se investigarían aquellas en las que los bienes comercializados fueran medicamentos.

"Por tanto, contrariamente a lo sostenido por la Juez de Distrito, el acuerdo de inicio de investigación de tres de agosto de dos mil seis, que dio origen al expediente *****, no es vago o impreciso, ya que no resultaba necesario que se hicieran más especificaciones o se pormenorizaran los tipos de medicamentos adquiridos por el sector salud en las licitaciones que se habrían de investigar.

"Incluso, si se hubiera hecho dicha pormenorización ningún beneficio traería a los quejosos, pues se investigan las prácticas comerciales que pueden considerarse monopólicas y, en consecuencia, contrarias a la ley, mas no los bienes que se comercializaron en esas operaciones comerciales.

"Por otro lado, también tiene razón la autoridad recurrente al afirmar que en la etapa de investigación del procedimiento no rige el derecho de audiencia y, en consecuencia, el acuerdo de inicio de investigación no es susceptible de dejar a los quejosos en estado de indefensión.

"Al respecto, es preciso recordar que la Juez de Distrito sostuvo que la debida fundamentación y motivación del acuerdo de inicio de investigación cobraba relevancia porque sólo así los quejosos podrían tener certeza de que la información y documentación que se les requiriera guardaran relevancia con el objeto de la investigación, ya que de lo contrario se les dejaría en estado de indefensión.

"Si bien es acertado que la información y documentación solicitada con motivo de la investigación deba ser relevante para el fin perseguido, dado que esa etapa tiene por objeto prevenir o descubrir prácticas monopólicas, los actos emitidos ahí no pueden ser violatorios del derecho de audiencia reconocido

en el artículo 14 constitucional, pues no tiene como objetivo la privación definitiva de bienes o derechos de los quejosos, sino que se busca allegarse documentos, información y otros elementos para lograr aquella finalidad.

"En este sentido, es necesario precisar que de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, el procedimiento que sustancia la Comisión Federal de Competencia para la sanción de prácticas monopólicas se divide en dos etapas, una de investigación y, la otra de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, tal y como lo reseña la autoridad recurrente.

Los actos que se emiten dentro de la etapa de investigación –como pueden ser los requerimientos de información o documentación– no tienen como fin la privación de un derecho, sino que son actos de molestia respecto de los cuales no se puede analizar su validez a la luz de derechos de audiencia, sino que debe tomarse como parámetro los deberes de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional.

"En efecto, es acertado lo que sostuvo la Juez de Distrito en el sentido de que de la fundamentación y motivación del acuerdo de inicio de investigación dependerá si se justifica la información o documentación que se les puede requerir a los particulares, ya que debe estar directamente relacionada con el objeto de la investigación; sin embargo, de no existir esa relación lo que se tornaría inválido sería el acuerdo de requerimiento, mas no el de inicio de investigación.

"Por ende, el acuerdo de inicio de investigación de tres de agosto de dos mil seis, que dio origen al expediente *****, no es susceptible de dejar en estado de indefensión a los quejosos, puesto que, en primer lugar, no está dirigido a ninguna persona en específico y, en segundo lugar, porque no es un acto de privación, sino únicamente de molestia.

"Al respecto, resulta aplicable la tesis sustentada por esta Segunda Sala de rubro: 'AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, GARANTÍAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCIÓN. ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.'

"Por otra parte, resulta inatendible el agravio propuesto por la autoridad recurrente en el que sostiene que no se debió suplir la queja a favor de ***** y de *****, para concederles el amparo en contra de un acto que no fue reclamado y porque en la etapa de investigación en la que se emi-

tió no se puede decir que hubo una violación manifiesta de la ley que los haya dejado sin defensas.

"Lo anterior porque con independencia de que le asista la razón o no, la condición a la que se hallaba sujeta dicho agravio ha desaparecido por la revocación que de la sentencia recurrida ha decretado esta Segunda Sala.

"Por lo expuesto, al resultar fundados los agravios de la autoridad recurrente en contra de las consideraciones de la Juez de Distrito con las cuales concedió el amparo, lo procedente es revocar la sentencia recurrida.

"Cabe señalar que de conformidad con el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo anterior, cuando se declaren fundados los agravios en la revisión se deben estudiar los conceptos de violación que dejó de analizar el Juez de Distrito; sin embargo, como se detalló, en el caso además de este recurso de revisión –interpuesto por parte de la autoridad responsable– los quejosos también interpusieron sendos recursos de revisión, por lo que será en cada uno de ellos en donde, en atención a la revocación aquí decretada, se haga el estudio de los conceptos de violación en atención al artículo 17 constitucional. ..."

Las consideraciones que anteceden dan respuesta a los motivos de agravio expuestos por la quejosa recurrente y confirman lo infundado de éstos. Cabe agregar que la cita de la ejecutoria indicada obedece a la identidad de actos reclamados en el juicio que ahora nos ocupa y en el expediente correspondiente a la sentencia transcrita.

En consecuencia, al haber resultado infundados los agravios hechos valer por la quejosa en el recurso de revisión principal que interpuso, corresponde ahora analizar los agravios aducidos por la autoridad responsable.

DÉCIMO.—Análisis de los agravios planteados por la autoridad responsable. Es fundado y suficiente para revocar la sentencia recurrida, el agravio en el que la autoridad responsable combate la consideración del a quo consistente en que en el oficio de probable responsabilidad se omitió justificar por qué era necesaria la formación de dos grupos de medicamentos; así como que tampoco se explicó en ese acto, si dicha división obedecía a que se trataba de medicamentos sustitutos o sustancias diversas o bien, si se trata de medicamentos similares o de diversos; y si ello derivaba de las licitaciones exhibidas.

Para dar respuesta a estos argumentos es importante tener presente que en el resultando cuarto de esta ejecutoria se indicó que en contra del

acto reclamado en el juicio de amparo, se promovieron otras demandas de amparo respecto de las cuales se solicitó la acumulación de juicios, sin que dicha petición se acordara de manera favorable.

Entre las demandas referidas se encuentra la promovida por *****, la cual fue turnada al Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien la registró con el número de expediente *****. Asimismo, de la lectura a la sentencia recurrida se advierte que el Juez de Distrito invocó como hecho notorio la sentencia dictada en ese expediente, introduciendo las consideraciones ahí formuladas, para que de esa manera fueran parte del sustento para la concesión del amparo que ahora nos ocupa.

De igual forma debe decirse que la determinación adoptada en el amparo *****, fue impugnada por la autoridad responsable Comisión Federal de Competencia, y que el recurso correspondiente por razones de reasunción de competencia,³ fue enviado a esta Suprema Corte de la Justicia de la Nación, quien registró el asunto como el amparo en revisión *****.⁴

Ahora bien, en sesión de esta fecha, esta Segunda Sala dictó ejecutoria en la que resolvió el amparo en revisión aludido en el párrafo que antecede, en la cual determinó declarar fundados los agravios planteados por la autoridad responsable y revocar la sentencia recurrida, bajo el argumento total de que contrariamente a lo sustentado por el Juez de Distrito, la responsable sí motivó en forma suficiente su determinación respecto a la creación de dos grupos de medicamentos, pues para ello consideró en principio, que el mercado a investigar fue el de medicamentos licitados por el sector salud en el territorio nacional; y que dicha autoridad explicó que la formación de dos grupos obedeció a que se trataba de medicamentos genéricos intercambiables, precisando que del análisis de las licitaciones durante el periodo a investigar (dos mil tres a dos mil seis), se observó que en las licitaciones de estos grupos y de las claves que los integran, participaron de manera constante ciertas empresas competidoras entre sí, de ahí la necesidad de organizarlas en grupos.

Con base entonces, en lo sustentado en la ejecutoria referida, debe decirse que es fundado el argumento en el que la autoridad responsable se duele de la determinación adoptada por el Juez de Distrito, consistente en que en el

³ Esto fue determinado en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción *****, resuelta por esta Segunda Sala en sesión de doce de septiembre de dos mil doce, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁴ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por unanimidad de votos.

oficio de probable responsabilidad se omitió justificar por qué era necesaria la formación de dos grupos; así como que tampoco se explicó en ese acto, si dicha división obedecía a que se trataba de medicamentos sustitutos o sustancias diversas, o bien, si se trataba de medicamentos similares o de diversos; y si ello derivaba de las licitaciones exhibidas.

En efecto, en esa ejecutoria transcrita, esta Segunda Sala determinó la legalidad del oficio de probable responsabilidad en cuanto a la clasificación en dos grupos de los agentes económicos investigados, por lo que esas consideraciones son suficientes para calificar como fundado el agravio referido y revocar la sentencia recurrida; y, por lo mismo, resulta innecesario formular un pronunciamiento respecto del resto de argumentos correspondientes a la violación a los principios de relatividad y de suplencia de la queja, relacionados con el agravio calificado como fundado, pues en todo caso, lo que se razone en nada variaría lo ya considerado por este tribunal en la ejecutoria indicada.

De igual forma, resulta innecesario hacerse cargo de los agravios en los que la autoridad responsable combate lo argumentado por el Juez de Distrito en el sentido de declarar fundados los conceptos de violación en los que la quejosa se duele de las omisiones e incongruencias en las que incurrió, al resolver el recurso de reconsideración; así como el estudio relativo a la indebida cuantificación de la sanción económica reclamada, ya que al haber resultado fundado el agravio ya indicado, esta Segunda Sala, con apoyo en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, se hará cargo de los conceptos de violación diversos de aquellos problemas jurídicos que han sido materia de estudio en los considerandos que anteceden.

Por último, lo expuesto en este considerando sirve para declarar infundados los agravios que en la revisión adhesiva plantea la quejosa, ya que a través de los argumentos identificados con los números uno a cuatro de la síntesis contenida en el considerando séptimo de esta ejecutoria, la recurrente formula argumentos tendientes a reforzar las consideraciones con base en las cuales se le concedió el amparo, pero como se ha expuesto, esta Suprema Corte ya determinó que el oficio de probable responsabilidad de once de marzo de dos mil nueve, no adolece de vicio alguno que implique violación a los artículos 14 y 16 constitucionales. Además de que al revocarse la sentencia recurrida, esta Segunda Sala se hará cargo de los conceptos de violación o problemas jurídicos que no fueron motivo de pronunciamiento en los considerandos que anteceden, lo que incluye desde luego, los argumentos que la quejosa destaca en el apartado denominado "Petición ajena a los agravios del recurso de revisión en adhesión", de su revisión adhesiva.

DÉCIMO PRIMERO.—**Conceptos de violación.** En la demanda de garantías la quejosa hizo valer en síntesis, los siguientes argumentos:

1. Que los actos reclamados son inconstitucionales porque la autoridad responsable fue omisa en fundar y motivar la razón por la cual determinó que la conducta investigada se desarrolló únicamente en el mercado integrado por las claves de productos 3675, 3608, 3609, 3610, 3626, 3627, 3611, 3612, 3613, 3601, 3603, 3604, 3605, 3624, 3625, 3614, 3615 y 3616, de acuerdo con la clasificación del cuadro básico institucional de medicamentos del sector salud, sin haber tomado la totalidad de las claves dentro de cada clase definida en ese cuadro.

2. Por lo que hace a las llamadas telefónicas que tomó en cuenta la autoridad responsable para tener por acreditada la práctica monopólica absoluta, argumenta que la determinación adoptada es violatoria de derechos fundamentales, primero, porque la autoridad no analizó de manera exhaustiva los argumentos aducidos en contra de esa probanza y porque en relación con los listados que contienen llamadas telefónicas, no tuvo oportunidad de ofrecer pruebas y argumentos previamente a su valoración, al margen de que la autoridad restase importancia a tal información al calificarla como "información accesorio", cuando lo cierto es que en realidad constituyó uno de los argumentos torales para fundar y motivar la resolución reclamada; sin que sea óbice que la autoridad aclare que la información que la quejosa proporcionó fue la misma con la que se emitió el oficio de presunta responsabilidad, lo que resulta a todas luces falso; pero lo grave aún más es la circunstancia de que elementos confidenciales no pueden ser utilizados en contra de la persona, cuyo acceso se niega, por lo que es indebido que la autoridad afirme que no imputó la probable responsabilidad de *****, exclusivamente a partir de la lista de llamadas telefónicas y que tales llamadas se utilizaron para acreditar la existencia de comunicación constante entre las empresas emplazadas, junto con la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, lo que claramente desdice lo previamente afirmado por la responsable y evidencia además, lo incongruente del acto, pues lo cierto es que reconoce que entre los elementos torales en que se basó tanto en el oficio de probable responsabilidad, en la resolución que recayó al procedimiento administrativo, y en el recurso de reconsideración, se encuentran precisamente las llamadas telefónicas a cuyos registros se negó el acceso a la quejosa por parte de las responsables, en detrimento de la garantía de audiencia.

Agrega que durante el procedimiento administrativo la quejosa acudió en diversas ocasiones ante la Comisión Federal de Competencia para revisar

las diversas constancias que integraban el expediente ******, en específico, acudió para solicitar el acceso a todos y cada uno de los documentos o bien, de las versiones públicas de éstos y que sirvieron como base para la elaboración de la relación de llamadas presuntamente efectuadas entre las probables responsables durante el periodo comprendido entre dos mil cuatro y dos mil seis, consulta que le negó la autoridad, lo que provocó que solicitara mediante escrito presentado el catorce de abril de dos mil nueve, el acceso a los documentos mencionados y, no obstante lo anterior, mediante acuerdo de la misma fecha el director general de Asuntos Jurídicos de la comisión determinó que los registros de llamadas telefónicas proporcionados por la quejosa se encontraban a su disposición para su consulta, pero los registros de las llamadas telefónicas proporcionados por el resto de presuntas responsables, no podrían ser consultados por tener el carácter de información confidencial, de ahí que se le negara el acceso a éstos.

Como consecuencia de lo anterior, al contestar el oficio de probable responsabilidad manifestó la imposibilidad de consultar todos los registros telefónicos, lo que no le permitió una adecuada defensa, agravio que se hizo valer sin que la autoridad lo analizara o desvirtuara los vicios denunciados, lo que reitera, fue planteado en el recurso de reconsideración, sin que la autoridad diera respuesta alguna; por ello, en el amparo insiste en la violación aducida.

Relacionado con lo anterior indica que el acuerdo que le negó el acceso a la información solicitada se basó en los artículos 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 31 Bis, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, bajo el argumento de que la información solicitada tiene carácter de confidencial porque contiene números telefónicos de diversas personas, por lo que esa información es considerada como dato personal, empero, aduce, esa determinación carece de una correcta fundamentación y motivación, pues el artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, define lo que se entiende como datos personales, pero no prevé que dicha información deba ser considerada como confidencial o reservada; y por lo que hace a la otra disposición invocada, indica que efectivamente los datos personales pueden ser considerados como información confidencial pero tal determinación no puede hacerse anticipadamente y por el simple dicho de la Comisión Federal de Competencia, sino que para ello deben cumplirse los diversos requisitos que exige el propio artículo 31 Bis referido y que aun en el supuesto de que se considerasen confidenciales, no pueden ser utilizadas en contra de terceros que no conocen su contenido, pues sería tanto como privar al inculpado del conocimiento de la prueba con la cual se acredita el delito.

Además, en términos de esas disposiciones los datos personales serán considerados como confidenciales en la medida que su difusión requiera su consentimiento o pueda poner en riesgo su seguridad o bien, cuando por disposición legal se prohíba su divulgación, supuestos todos que en el caso no se acreditan por parte de la responsable, lo que de suyo implica la falta de fundamentación y motivación del acuerdo referido; aunado al hecho de que en ese documento de modo alguno se acreditan las razones y circunstancias que en su caso hubiese tomado en consideración la autoridad para concluir que la entrega de la información solicitada pudiese poner en riesgo la seguridad de la propia información, lo que resulta por demás ilógico si se toma en cuenta que las imputaciones formuladas con base en esa información derivan precisamente de que las llamadas telefónicas que supuestamente se habrían llevado a cabo desde y hacia los números telefónicos, cuyo acceso guarda la comisión, se habrían realizado desde y hacia los propios números telefónicos de la quejosa y de los demás agentes económicos, lo que de suyo descalifica cualquier supuesto riesgo a la seguridad de los titulares de dicha información, que son precisamente los sujetos involucrados en el procedimiento.

Agrega que no debe desestimarse lo aducido en la demanda, por el hecho de que la autoridad responsable haya calificado de inoperantes los argumentos planteados en el procedimiento, al contestar el oficio de probable responsabilidad y los aducidos en el recurso de reconsideración, con el pretexto de que son una reiteración de lo ya planteado o de que son argumentos novedosos, pues como se expuso en este concepto de violación y se expone en los siguientes, en realidad la autoridad omitió hacerse cargo de la totalidad de argumentos hechos valer, faltando a los principios de congruencia y exhaustividad; máxime que no podía calificar las argumentaciones como novedosas, si se toma en cuenta que en el recurso administrativo el particular tiene la oportunidad de hacer valer todas las argumentaciones que estime necesarias en defensa de sus derechos y en contra de las determinaciones de autoridad que considera contrarias a la ley.

3. Por otra parte, la quejosa reitera la violación consistente en la omisión de atender de manera integral lo aducido al contestar el oficio de probable responsabilidad y en el recurso de reconsideración, por lo que se ve obligada a subrayar las violaciones de forma; máxime que muchos de los argumentos declarados inoperantes, aducidos en la reconsideración, obedeció a que se calificaron como novedosos indebidamente, desconociendo la autoridad que el momento oportuno para combatir todos los vicios del procedimiento y la conclusión final, era precisamente al momento de interponer ese recurso, en términos del artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica; de ahí

que se ve en la necesidad de reiterar lo aducido en la instancia administrativa, para que sea valorado en el juicio de amparo.

Así, plantea que los actos reclamados son violatorios de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues existen vicios en cuanto a la delimitación temporal y específica de la práctica monopólica imputada, pues la autoridad se limitó a manifestar que en los anexos de la resolución se elaboraron más de sesenta cuadros con información relevante para la acreditación de la práctica monopólica, pero en momento alguno establece si en todas las licitaciones o únicamente en parte de ellas se acredita supuestamente, la comisión de la práctica prohibida y las circunstancias específicas que permitan en cada caso establecer la actualización de ésta, lo cual no puede pretender seguirse con base en datos clasificados como posturas por licitación, clave licitada, postura ganadora enfatizada, fecha del fallo y nombres de las empresas participantes en la licitación, pues ello, no acredita las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada acto prohibido, lo cual dicho sea de paso, resultaba indispensable para la correcta fundamentación y motivación de la resolución. Asimismo, se está ante un análisis y conclusión ligera y genérica, ya que la autoridad no identifica en cuál o cuáles licitaciones se actualizó la supuesta práctica monopólica imputada, cuando de acuerdo con la ley de la materia, era indispensable que se identificasen clara y específicamente aquellas licitaciones en que se hubiese actualizado la práctica y cuáles fueron los elementos que habrían llevado a la autoridad a tal conclusión respecto de tales licitaciones específicas.

Además, no basta pretender que el periodo se encuentra válidamente acotado al mencionar que la práctica se llevó a cabo en las licitaciones que fueron realizadas de dos mil tres a dos mil seis, pues existen contradicciones referentes al momento de la "finalización" de la supuesta práctica monopólica, es decir, se reconoce que en dos mil seis existen disminuciones en las posturas, o simplemente no se toma en consideración que existieron claves en las que uno o más agentes económicos simplemente no participaron, lo que demuestra que no existe una definición temporal de la realización de la práctica, lo que de suyo implica la ilegalidad de la resolución, pues ello es trascendental pues se liga con la magnitud de la sanción, es decir, la temporalidad y número de licitaciones influyen en los elementos que se deben tomar en cuenta para imponer sanciones en términos del artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica.

4. Que la falta de delimitación de la que se duele también afecta las supuestas presunciones y pruebas indirectas, pues éstas no pueden ser sus-

tento probatorio para la totalidad de la duración de la práctica que se le imputa, lo que claramente se advierte con el número de llamadas telefónicas que se afirma hicieron las personas físicas, pues por ejemplo, no existen llamadas telefónicas que atribuirse a los empleados a los que se atribuyó su participación directa en la comisión de la práctica en el año dos mil tres y tampoco en nueve meses de dos mil cuatro, ni de marzo de dos mil seis en adelante, lo que significa que esa prueba sólo aplicaría a tres meses de dos mil cuatro y dos mil cinco, de ahí la incongruencia del acto reclamado y el poco sustento que esas listas tienen en la conclusión de la autoridad.

Y que lo mismo ocurre con las listas de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, prueba que no sólo era imperfecta, sino que además, tampoco podría concatenarse válidamente por el periodo que podía sustentar la misma; así, en dos mil tres y dos mil siete no se acreditó asistencia a esa cámara a ***** y respecto de los años dos mil cuatro y dos mil cinco sólo se registran trece asistencias, y en dos mil seis, dos asistencias en enero y otra en febrero, pero sin que se hubiese suscrito la asistencia, por lo que no existe presunción de veracidad, de donde es claro que no pueden concatenarse las llamadas con las asistencias a Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica.

5. Que en el recurso de reconsideración se adujo que las listas de asistencia a la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, no podían ser útiles para crear una única presunción sin explicación en contrario, es decir, que indefectiblemente por el hecho de que empleados de los presuntos responsables hubiesen acudido a esas reuniones la única explicación viable y posible fuese que lo hacían para crear un acuerdo colusorio, o bien, una presunción para ello, lo que tampoco fue debidamente analizado por la autoridad, ya que la sola asistencia a esas reuniones, no implicaba la celebración de supuestos acuerdos, de ahí que las listas no sean útiles para usarse como una presunción, ni que la única explicación que pudiese desprenderse de éstas fuese la celebración de acuerdos.

En otras palabras, la ilegalidad de los actos reclamados en este aspecto radica en el erróneo e incongruente estudio elaborado por la autoridad responsable, aunado al indebido alcance que le da a las listas de asistencia referidas y peor aún, resulta falso el señalamiento que formula en el sentido de que las listas solamente se utilizaron para demostrar la existencia de canales de comunicación, pues en segmentos aislados de la resolución reclamada y de la recaída al oficio de probable responsabilidad sólo afirma que las listas

de asistencia exclusivamente demostraban la existencia de un canal de comunicación, pero en otras partes de la misma resolución se desprende que la sola existencia de un canal de comunicación fue suficiente para que la responsable indujera que en las reuniones de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica se celebraban acuerdos anticompetitivos, lo que se corrobora de la lectura a los actos reclamados, de los que se aprecia que la responsable afirma que los representantes se conocían, tuvieron comunicación constante y, sobre todo, que intercambiaban información relacionada con los fallos de las licitaciones públicas, imputaciones que no se limitan a señalar que las listas sólo probasen la existencia de un canal de comunicación, sino de uno en donde la responsable afirma pero no prueba, que se intercambiaba información para llegar a acuerdos anticompetitivos.

Es decir, si se afirma que la empleada de la quejosa participó directamente en una práctica monopólica absoluta por haber asistido a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, luego entonces, es por demás claro que a dicha asistencia no sólo se otorgó un valor probatorio para el hecho de confirmar la existencia de un simple canal de comunicación, sino que contrariamente a lo señalado por la autoridad, ésta infiere que ese simple hecho de asistencia implicó la celebración de acuerdos colusorios.

Aunado a lo anterior, la quejosa no manifestó en forma expresa que haya intercambiado información con sus competidores con la finalidad de coordinar posturas en las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que lo aducido fue demostrar que resulta poco probable que los agentes económicos intercambiaran información que, por ministerio de ley se encuentra disponible al público en general, es decir, las manifestaciones contenidas en el recurso de inconformidad a la luz de la legislación en materia de transparencia, tuvo como objetivo demostrar que no puede inferirse como única conclusión válida, que la asistencia a las reuniones de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica tenían como objetivo único, la formulación de un acuerdo colusorio, por lo que de ningún modo se puede afirmar un supuesto consentimiento; alegato que además planteó en el medio de impugnación ordinario y, cuyo análisis fue evadido por la autoridad responsable.

6. También argumenta que en la resolución reclamada la autoridad responsable reitera lo expuesto en la resolución recurrida y resuelve el agravio vertido de la foja sesenta y nueve a setenta del recurso de reconsideración en una forma que no fue planteado, pues la responsable consideró que es falso que no hubiese probado que las empresas sancionadas eran competidoras

entre sí, ya que ellas mismas lo habían señalado y no controvertido; que tenían objeto social semejante y que incluso dichas empresas participaron en licitaciones para varios medicamentos, por lo que son competidores, lo que es ilegal porque en el recurso en realidad se expuso que tratándose de todas y cada una de las claves analizadas por la responsable, no podían ser consideradas las empresas sancionadas como competidoras entre sí, debido a que no todas ellas participaron en las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social de todas las claves en donde supuestamente se acreditó la práctica monopólica; esto es, el hecho de que Fresenius no participara en las licitaciones de la clave 3611 en casi todo el periodo en análisis (sino hasta junio de dos mil seis), ni en la clave 3624 en dos mil tres, ni en la clave 3627 en casi todo dos mil tres, demuestra el claro error de la premisa y determinación general de la responsable, pues fue ella misma quien afirmó que dicha empresa había participado también en dichas claves. Ni en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, ni en la reclamada (no obstante se hubiese señalado ello) se abordó dicha situación, pues como en el gran número de ejemplos que se han evidenciado a lo largo de la demanda, la responsable optó por omitir aquellos argumentos en que simplemente no puede sostener la validez de la resolución impugnada en la reconsideración.

Aclara que no es que se hubiese solicitado no imputar la práctica a ***** como incongruentemente responde la responsable, sino que lo argumentado se planteó como un claro ejemplo de cómo es que no en todas las claves que fueron consideradas para imputar la práctica, participaron las tres empresas sancionadas, como lo señaló la comisión, lo que desde luego, influye en la resolución, pues al margen de no existir acuerdo anti-competitivo alguno, lo cierto es que la duración, el supuesto daño causado y el mercado se reducirían si se eliminan aquellas claves y licitaciones en las que no participaron todos los agentes económicos sancionados.

7. Que en la foja ciento treinta y siete y ciento treinta y ocho de la resolución reclamada, en el inciso denominado "*Illegalidad de la supuesta acreditación de la práctica monopólica*", se hace mínima referencia al argumento aducido en la reconsideración, concretamente en el inciso b.1 titulado "*Canifarma y Comisión de Abasto al Sector Público*", para calificarlo como inoperante en atención a que con la lista de asistencia a las reuniones de esa comisión, la autoridad responsable no pretendía demostrar el motivo de las reuniones, sino demostrar la existencia de canales de comunicación. Sin embargo, el argumento no sólo estaba encaminado a controvertir eso, sino que ni las listas, ni su contenido podían ser útiles para crear una sola presunción sin explicación en

contrario, a saber, que se reunían para acreditar un acuerdo colusorio, por lo que la autoridad responsable falta a los principios de congruencia y exhaustividad.

Agrega que la autoridad responsable valoró las documentales en forma contradictoria, pues en una parte de la resolución reclamada y de la que fue combatida en el recurso de reconsideración, señala que las listas de llamadas únicamente tuvieron por objeto corroborar el canal de comunicación, pero en otra parte indica que la sola existencia del canal de comunicación fue suficiente para deducir que en las reuniones de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica se celebraban acuerdos anticompetitivos; y que ello, se corrobora desde la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, en la que la autoridad responsable no sólo consideró que las listas eran un simple canal de comunicación, sino que también presumió como única posibilidad, que en las reuniones se celebraban acuerdos en relación con los fallos de las licitaciones públicas; incluso, consideró que ***** participó directamente al haber fungido como vocal ante la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica durante dos mil cuatro, y asistir a las reuniones de esa comisión desde el mes de abril de dos mil cuatro hasta febrero de dos mil seis, por lo que si se afirma que la empleada de la quejosa participó directamente en una práctica monopólica absoluta por haber asistido a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, es claro que a dicha asistencia no sólo se otorgó un valor probatorio para confirmar la existencia de un canal de comunicación, sino que la asistencia implicó la existencia de celebraciones de acuerdos colusorios.

8. Que en la resolución reclamada la responsable omitió analizar el argumento consistente en que la quejosa en ningún momento consintió las imputaciones que se le atribuyeron, por lo que resultaba ilegal la aplicación de los artículos 96, 197 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para afirmar que el agente económico realizó una confesión expresa, pues como ya había señalado en el recurso, la quejosa realizó una manifestación general a manera de ejemplo en los siguientes términos:

"... simplemente debe recordarse que la transparencia de dicha información ha sido incluso consagrada en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su conocimiento y el hecho de que entre empresas compartan dicha información, no puede considerarse ilegal o ser suficiente para inferir válidamente la existencia de actos ilegales, sobre todo cuando tal circunstancia evita la necesidad de acuerdos para mantener, como se ha dicho, participaciones de mercado y precios más o menos estables por cada empresa involucrada en un mercado."

Que de lo transcrito no se desprende que la quejosa haya confesado de manera expresa que intercambiaba información con sus competidores con la finalidad de establecer o coordinar las posturas con las cuales participó en las licitaciones efectuadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que la finalidad de ese planteamiento fue demostrar que resulta poco probable que los agentes económicos intercambiaran información que, por ministerio de ley se encuentra disponible al público en general.

9. Asimismo aduce que en las fojas ciento treinta y siete y ciento treinta y ocho de la resolución reclamada, la responsable resumió el argumento del recurso de reconsideración denominado "b.2 Responsabilidad a cargo de los miembros de la Comisión de Abasto", y reconoció que uno de los empleados de la quejosa fue miembro de esa comisión y el hecho de que tuviera contacto con empleados de empresas competidoras, eran dos indicios que motivaron la emisión del oficio de probable responsabilidad, pues esa circunstancia arroja la única posibilidad de que la quejosa había actuado coordinadamente para establecer posturas en las licitaciones en las que participó; empero, argumenta, el agravio en cuestión no fue analizado en los términos planteados, sino que la autoridad responsable lo modificó o lo examinó de forma parcial; es decir, esa valoración del agravio es ilegal porque la autoridad responsable pretende subsanar los vicios de su investigación con base en pruebas indirectas, máxime que los indicios advertidos la llevaron a inferencias inexistentes; y que ello es así, porque contrariamente a lo aducido por la responsable, la quejosa no confesó que el hecho de que un empleado tuviera facultades para determinar precios y ser miembro de la Comisión de Abasto implicaba haber celebrado un contrato, dado que desde la etapa de investigación la quejosa señaló el nombre de diversos empleados que contaban con esas facultades y la responsable optó por llamar al procedimiento sólo a una persona, lo que constituye una ilegalidad en la etapa de investigación.

Agrega que en todo caso, una prueba o indicio que pudo ser utilizado para acreditar la relación lógica-jurídica para construir una prueba indirecta, era la oferta económica de la empresa licitante, de donde se desprende la exteriorización de la voluntad de una persona para ofertar un precio determinado y la firma autógrafa de la persona física que se encuentra facultada para ofertar. Sin embargo, en el expediente que motivó la resolución reclamada se advierte que la empleada negó haber firmado cualquier postura, por lo que en todo caso debió ser una confesión con efectos probatorios; máxime que la responsable pudo solicitar información expresa en ese sentido al Instituto Mexicano del Seguro Social, esto es, se pudo allegar de la documentación nece-

saría para saber si el empleado de la quejosa había suscrito las posturas de las licitaciones analizadas, pero la responsable no la pidió al instituto y tampoco la valoró, sin que tenga el carácter de información compleja dado que la tiene una entidad de la administración pública federal y, con ello, se demostraría una relación causa-efecto para construir una prueba indirecta; en otras palabras, es insuficiente afirmar que el empleado que acudía a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y tenía facultades para fijar precios o posturas, celebraba por ello, acuerdos colusorios, sino que la responsable debió analizar si esas facultades las ejerció o no.

Además, no debe pasarse por alto que la construcción de la presunción es ilegal por partir de hechos que son inciertos y de hechos de los que no puede inferirse un acuerdo anticompetitivo, pues la responsable afirma que, sin lugar a dudas, la única explicación de la situación en comento es la celebración de acuerdos anticompetitivos, cuando no puede ser la única explicación, sino que incluso, resulta lógico que los empleados de una empresa acudan a las reuniones de las cámaras, asociaciones o instituciones afines a su gremio.

El segundo de los indicios que toma en cuenta la responsable es el hecho de que el empleado de ***** hubiese podido tener contacto con otras empresas relacionadas, manifestando en la resolución reclamada que la quejosa pretende desconocer que los dos indicios antes referidos forman un elemento que se consideró para crear la presunción; sin embargo, ya se ha demostrado cómo es que esa presunción no se puede construir y que, en todo caso, la responsable pretende subsanar al amparo de las pruebas indirectas la deficiencia y omisiones de la investigación.

La responsable no responde congruentemente el argumento de que las tablas que muestran la asistencia de las sesiones a la Comisión de Abasto resultan parciales y muestran información alterada, habida cuenta que no se informa que a esas reuniones o sesiones asistían un mayor número de miembros y no únicamente los involucrados en el procedimiento del cual emanó la resolución reclamada.

Que las conclusiones a las que arribó la autoridad relacionadas con las listas de asistencia a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica se destruyen, si se toma en cuenta que en las licitaciones públicas se utiliza el precio de referencia o asignaciones múltiples de los precios de las ofertas, por lo que los patrones de posturas suelen ser semejantes, pues el Estado ha exte-

rriorizado su voluntad de contratar en un precio aproximado que sirve a los licitantes como referencia y, en el caso, se difundían públicamente los precios, tal y como se demuestra con el oficio SE-10-096-2002-260, de treinta de abril de dos mil dos, dirigido por la responsable al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, quien manifestó: "... Como es de su conocimiento, es práctica en el sector salud que la institución que desea adquirir cualquier tipo de material radiográfico publique en su página de Internet los precios a los que se adquirió dicho material en licitaciones previas convocadas por dicho sector. Se estima que esta práctica de difusión del precio de referencia implica que los agentes económicos que participan en las licitaciones conozcan previamente el precio tope al que está dispuesto a comprar el sector salud y, como consecuencia, podría provocar una distorsión."

Aclara la quejosa que si bien la autoridad que suscribió ese oficio reconoció que publicar el precio podría generar una distorsión en el mercado, también lo es que esa práctica genera transparencia y evita corrupción, ya que permite que sea pública la cantidad erogada por el Estado para adquirir bienes en una licitación y la forma en que se está utilizando, lo que reitera, destruye la presunción de que la publicidad ocasiona acuerdos anticompetitivos.

Que contrariamente a lo argumentado por la autoridad responsable no se genera una distorsión en el mercado por la difusión del precio, pues de conformidad con los artículos 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público y 30, fracción V, de su reglamento, la publicidad de los precios ofertados por los demás interesados o los precios de referencia en las bases de licitación, evitan la corrupción y generan transparencia en el uso del erario, pero sobre todo de ningún modo ocasiona similitud de precios y la supuesta existencia de patrones que demuestren conductas anticompetitivas.

Aún más, aduce que los artículos 31, fracción XVI y 39 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios al Sector Público, prevén la existencia de asignaciones múltiples, en donde se puede adjudicar a más de dos proveedores una licitación, y en donde la convocante puede realizar la asignación simultánea imponiendo una limitante del cinco por ciento de diferencial, aunque suele ser menor, por tanto, si existe un precio de referencia, ello significa, que públicamente se conocen los precios anteriormente adjudicados y si la asignación será a varios licitantes con un rango de diferencia entre precios porcentualmente muy pequeños, es claro que existirán precios similares y los patrones se repetirán mientras la convocante siga contratando bajo la misma modalidad, sin que ello implique la realización de una práctica monopólica, lo que demuestra lo infundado de las conclusiones de la autoridad.

Que resulta contradictorio que para el grupo I de la misma investigación la autoridad responsable haya realizado una comparación de precios a través de la guía internacional de precios y que no lo haya hecho para el grupo II, lo que genera la presunción de que los resultados buscados por la responsable no habrían sido los que en realidad pretendía encontrar, o que existió una deficiencia en el procedimiento que antecedió a la resolución reclamada; sobre todo si se toma en cuenta que en materia de competencia económica una premisa fundamental es la de demostrar la existencia de un precio artificial; incluso, la responsable cuantifica sin fundamento ni motivo lógico, ni jurídico el supuesto daño provocado, sin analizar conforme al mercado si se trataba de dicha clase de precios.

10. Que en la foja ciento cuarenta y cuatro de la resolución reclamada, la autoridad responsable consideró indebidamente que era inoperante el argumento aducido en el recurso, en el sentido de que los indicios consistentes en las llamadas telefónicas, las listas de asistencia a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y las facultades de los empleados de los agentes económicos investigados, tenían una serie de "accidentes", que generan un razonamiento ilógico, inexacto y, por tanto, no pueden ser útiles para construir presunciones y pruebas indirectas para sancionar como en el caso; empero, indebidamente desestimó el agravio con el pretexto de que en éste no se señaló en qué consistían esos accidentes, ni se probaron, cuando sí se demostraron cuáles eran los accidentes, a saber: a) Que el periodo investigado no encuentra sustento o concordancia con los periodos que podrían abarcar las pruebas indirectas; b) Que la lista de llamadas es incorrecta y la responsable reconoció que no se habían realizado varias llamadas, porque dos empleados no laboraban ya en la empresa quejosa; sin embargo, se les imputaron llamadas; c) Que la responsable no tenía certeza de que las llamadas no desvirtuadas fueran de dos mil cinco o dos mil seis; y, d) Que uno de los empleados nunca asistió a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y que el otro empleado asistió en un periodo menor que al de la duración de la supuesta práctica monopólica.

Agrega que con esos argumentos se destruía la presunción derivada de esos documentos y su carácter de prueba indirecta invocada por la responsable.

Que la responsable señaló como hechos secundarios las llamadas telefónicas, las facultades de los empleados para fijar precios y la asistencia a la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica,

que concatenados con el análisis económico de los promedios anuales de las posturas y patrones de las licitaciones no podían hacer inverosímil la hipótesis de que se trata de un acuerdo colusorio; lo que no es correcto, porque se parte únicamente de pruebas indirectas y presunciones, de ahí que se debe analizar la veracidad y certeza de esas pruebas secundarias, para lo cual, transcribe la resolución de enero de dos mil diez para aducir lo siguiente:

a) En relación con las llamadas telefónicas los ex-empleados acreditaron durante la secuela del procedimiento que ya no laboraban para la quejosa durante el periodo en el que se les atribuyó la realización de llamadas, por lo que si gran parte de la información era incorrecta, existe una presunción de falta de certeza de la documental.

b) Que al reducir el número de llamadas, necesariamente disminuyó el periodo sobre el cual se sustenta la referida práctica monopólica.

c) Que a foja sesenta y siete de la resolución recurrida, únicamente se hace referencia a ***** llamadas del *****, ***** llamadas del *****, ***** llamadas del ***** y ***** llamadas del *****, es decir, son ***** llamadas respecto de las soluciones electrolíticas y sueros –licitaciones supuestamente cercanas–, sin que éstas puedan sustentar la práctica monopólica por los periodos que menciona la autoridad.

d) Sobre ***** la responsable reconoció que no hizo llamadas con posterioridad al *****, por lo que no puede existir presunción, ni alguna prueba indirecta que permita inducir generalidades.

e) En torno a ***** se reconoció que sólo realizó ***** llamadas en ***** y *****, por lo que no existe alguna presunción respecto a las llamadas de *****, *****, *****.

f) En relación con el año dos mil cinco únicamente se atribuyen llamadas a uno de los ex-empleados de la quejosa; empero, en la foja sesenta y ocho de la resolución recurrida, pie de página setenta y siete, la responsable expresamente reconoció que la información de llamadas desglosada es idéntica para la primera mitad de dos mil cinco y dos mil seis, lo que dificulta saber en qué año se realizaron las llamadas.

g) Y, a pesar de ello, la autoridad responsable argumentó que la imprecisión de las listas era intrascendente, puesto que ya sea en dos mil cinco o

dos mil seis, existirían coincidencias en las licitaciones, pero pierde de vista que para marzo de dos mil seis *****, ya no laboraba para la quejosa y no se sabe de qué año se trata, de tal suerte que es inexacto que no existan accidentes que impidan tener certeza de su existencia y contrariamente a lo expuesto por la responsable sí es trascendente, es decir, no se trata de un hecho secundario cierto.

h) Que no se acredita el contenido de las comunicaciones, pero sí se acredita que las mismas son inciertas, en tanto muchas de las llamadas no pudieron ser realizadas por los entonces empleados de la quejosa pues ya no laboraban para ella y, a pesar de eso, se las atribuyó; máxime que no existe certeza en cuanto a si las llamadas fueron hechas en *****.

i) Por lo que respecta a la asistencia a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y a su Comisión de Abasto, sólo se atribuyó a ***** asistencias en los años ***** y ***** y ***** en el mes de ***** y una en ***** , pero sin que hubiese suscrito la asistencia, por lo que no se puede afirmar que haya acudido; además de que la autoridad responsable indicó que esa persona tenía facultades para fijar posturas, pero como se expuso, no puede implicar esa facultad alguna presunción, pues de lo contrario implicaría una violación a los principios de certeza y certidumbre jurídica e, incluso, al de presunción de inocencia.

j) Que la responsable no solicitó información al Instituto Mexicano del Seguro Social ni en la etapa de investigación, ni en las diligencias probatorias, para investigar si ***** suscribió una propuesta económica como lo exige la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Argumenta que aunado a los "accidentes" de los que adolecen las pruebas indicadas, expuso en su agravio que al demostrar que los hechos secundarios son limitados a un periodo y que no existe un grado de certeza suficiente en los mismos, existe en todo caso, una presunción a favor de la quejosa en el sentido de que no pactó algún acuerdo colusorio.

Que la necesidad de contratar bienes homogéneos o la frecuencia en las licitaciones o el acceso a la información de procedimientos de licitación por parte de los agentes económicos en concordancia con el propio diseño de las licitaciones, no puede implicar que, porque se oferten bienes con esas características, debe concluirse que los agentes económicos coordinaron sus posturas en las licitaciones en que participaron; y que la política de las licita-

ciones del Instituto Mexicano del Seguro Social no es idónea y, por ende, presumir que los resultados de las licitaciones son consecuencia de un acuerdo colusorio es incorrecto, pues la conducta observada se explica por la propia política no idónea de ese organismo.

11. Que la responsable omitió el estudio del agravio sexto b.1 denominado "Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y Comisión de Abasto al Sector Público", en el que manifestó, en esencia, que de las actas o minutas levantadas con motivo de las reuniones o sesiones en esa comisión, se desprenden todos y cada uno de los temas que se discutieron en cada sesión o reunión, sin que en alguno de estos figure un acuerdo entre los miembros para concertar posturas en las licitaciones; y que si bien la autoridad responsable no mencionó que en dichas reuniones se haya tratado algún acuerdo de precios, también lo es que no se desprende la existencia de algún cambio de información por el contacto continuo dentro de las sesiones o reuniones, intercambios telefónicos y correo electrónico; y que la asistencia a una asociación en nada se relaciona con la imputación de una práctica monopólica, lo que demuestra los errores de la responsable al momento de valorar las listas de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica.

12. Que es necesario el análisis de los vicios particulares de cada prueba o hecho secundario para determinar que de una prueba o hecho aislado se desprenda la totalidad de la presunción, sino que para la concatenación de los elementos y hechos que arroje una presunción razonable o una prueba indirecta con cierto grado de objetividad, es necesario que los hechos sean preliminarmente ciertos, pues no resulta válido sumar elementos o hechos viciados de derecho o inciertos, para generar presunciones o pruebas indirectas.

Aduce que el análisis de las determinaciones de la responsable debe realizarse en relación con los principios del derecho penal, en tanto la Suprema Corte ha establecido que para el derecho administrativo sancionador debe acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, porque ambas son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; de ahí que lo único que se puede demostrar con la asistencia a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y Comisión de Abasto, es que una persona de la empresa quejosa acudía a las reuniones de esa cámara y que tenía facultades para fijar el precio, mas no que lo haya llevado a cabo, por lo que este hecho secundario no puede sumarse para generar presunciones. En consecuencia, la responsable debió allegarse de otros elementos probatorios para acreditar la conducta sancionada, partiendo de los principios de presunción de inocencia y certeza ju-

rídica, ya que con base en trece asistencias a la Comisión de Abasto no puede sustentarse una presunción, aunado a que tendría que existir concordancia en los periodos en los que se afirma se cometió la conducta de que se trata.

Agrega que los empleados llamados como presuntos responsables y como agentes económicos, en realidad no eran agentes en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica, pues ellos no persiguen un lucro, empero, la autoridad responsable no requirió la confesional o testimonial de éstos en la fase de investigación.

Sobre todo es necesario tomar en cuenta que en términos del Código Civil Federal las personas morales obran, actúan y se obligan por medio de sus representantes legales. Esa premisa es parcialmente aceptada por la responsable pues imputa a la ex-empleada de la quejosa su participación directa en la comisión de una práctica monopólica.

Lo dispuesto por el Código Civil Federal es acorde con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente en el año de dos mil tres, en el sentido de que los licitantes que sean personas morales se obligan a través de los actos de sus apoderados, es decir, de las personas que tengan facultades para determinar precios.

La responsable, al parecer, ni siquiera analizó superficialmente el mecanismo y regulación de las contrataciones públicas previsto en la ley referida, pues en términos de su artículo 27 el momento jurídico en que se fija una postura o se determina el precio de la oferta (el ejercicio de la potencia o facultad) es en el acto de presentación de la oferta económica y técnica.

Por su parte, en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigente en el periodo objeto de investigación, los licitantes deben presentar una propuesta técnica y económica que constituye la exteriorización de la voluntad del que participa en la licitación y la obliga a sostenerla como toda oferta.

Además, los actos de los procedimientos de contratación pública por disposición de ley deben ser conservados por un periodo mínimo de tres años por la dependencia o entidad de la administración pública federal convocante, por lo que la responsable pudo formular requerimientos para su obtención, cuestión que de ninguna manera era "compleja" y que tampoco podía "esconder" la parte quejosa, en virtud de que las propuestas originales precisamente son presentadas ante la autoridad convocante y es ésta quien las conserva; en otras palabras, la autoridad responsable debió requerir al Insti-

tuto Mexicano del Seguro Social a efecto de que exhibiera las pruebas que demostraran quién había suscrito las propuestas técnicas y económicas de la quejosa.

13. En cuanto al análisis económico argumenta que éste es ilegal, ya que al respecto presentó una prueba pericial y expuso diversos argumentos que resultan más sólidos que las conclusiones alcanzadas por la responsable y que encuentran sustento y explicación en la normatividad de la materia de adquisiciones, que la responsable pareció no valorar para entender la mecánica de éstas o entender que los resultados también pueden ser (como son) consecuencia directa de la modalidad de contratación por la que optó el Instituto Mexicano del Seguro Social e, incluso, respecto de la cual la propia responsable recomendó no se siguiera aplicando.

La conclusión presuntiva de la responsable no puede ser el único sentido justificable, para efectos de la suma de presunciones, debe reiterarse que la responsable reconoció que la forma o mecánica bajo las cuales el Instituto Mexicano del Seguro Social realizaba sus licitaciones podía generar una distorsión del mercado, distorsión que no necesariamente admite como presunción que el origen sea una práctica monopólica, sino una cuestión generada precisamente por la propia mecánica, lo cual de suyo implica la existencia de una presunción en sentido contrario de lo afirmado por la responsable como única y exclusiva explicación.

Según se estableció en la propia resolución de fecha veintiocho de enero de dos mil diez, en el diseño de los procedimientos de licitación efectuados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, existían condiciones tales como bienes homogéneos, licitaciones frecuentes, asignación de un contrato entre varios concursantes, intercambio de información entre participantes, reglas de licitación estables en el tiempo, barreras de entrada (no establecidas por los participantes), que en todo caso facilitan la coordinación de posturas, lo que no puede de manera simplista llevar a concluir que tales modelos contemplados en las disposiciones legales aplicables, implicaron de manera necesaria e irremediable la existencia de tales acuerdos, como ahora se pretende hacer creer.

En efecto, la necesidad de contratar bienes homogéneos, o la frecuencia en las licitaciones o el acceso a la información de procedimientos de licitación, por parte de los agentes económicos, en concordancia con el propio diseño de las licitaciones, amén de no ser imputable a la quejosa, tampoco puede implicar que, porque se oferten bienes con tal característica, debe de-

ducirse que los agentes económicos coordinaron sus posturas en las licitaciones en que participaron.

De la misma forma, debe en todo caso, considerarse que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, llevó a cabo el análisis y evaluación de propuestas, a través de elementos tales como los precios razonables y los estudios de mercado que conforme a la normatividad de la materia debían realizarse, para determinar la conveniencia de las condiciones de contratación y los precios ofertados por los diferentes licitantes, por lo que la determinación de tal conveniencia y procedencia de suyo implicaron la presunción de validez de tales actos de evaluación y adjudicación, lo que contribuye a eliminar la supuesta certeza de los actos que pretenden probarse, ya que es claro que la existencia de actos ilegales no puede siquiera deducirse –menos inducirse– del conjunto de elementos o hechos presuntamente probados y presuntos nexos entre ellos, toda vez que la apariencia de los actos que hoy se pretenden imputar (acuerdos anticompetitivos), no pueden redundar irremediabilmente en las conclusiones que pretendió la responsable, pues no puede establecerse un nexo necesario entre los supuestos hechos probados y los acuerdos que pretenden imputarse, lo que de suyo implica que en la especie no puede hablarse de la existencia de verdaderas pruebas indirectas.

Agrega que se genera una presunción a favor de la quejosa consistente en que conocer los precios que anteriormente fueron aceptados o conocer precios de referencia implica conocer un rango de precio sobre el cual la convocante contratará y, por ello, la similitud de precios y supuesta existencia de patrones no necesariamente tiene una explicación anticompetitiva, sino por el contrario, una que se puede calificar como lógica, generada por la política de contratación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Incluso, dicha presunción es un hecho cierto y que se contrapone a la referida por la responsable; y es tan cierta que la aceptó al recomendar al Instituto Mexicano del Seguro Social la no publicidad del precio de referencia en tanto generaba "distorsión en el mercado", distorsión que no sólo y "única-mente" –como aduce la responsable– puede conducir a la presunta existencia de un acuerdo entre competidores, sino que también puede explicarse en virtud de la propia naturaleza de la contratación.

14. En otro orden de ideas, plantea que la autoridad responsable, al contestar el argumento de la quejosa en el sentido de que la carga de la prueba de la ilegalidad de las conductas le corresponde a la Comisión Federal de Competencia, se limitó a establecer que los artículos 33, fracción II, segundo

párrafo, fracción III y penúltimo párrafo de la Ley Federal de Competencia Económica, así como los artículos 32 a 38 de su reglamento, establecen para los particulares la carga procesal de refutar los hechos y pruebas recabados durante la investigación, lo que resulta ilegal, ya que si bien, conforme al artículo 32 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia, corresponde al particular dar contestación a todos y cada uno de los hechos que se le imputen en el oficio de probable responsabilidad, ello no puede simplemente considerarse como un relevo para la autoridad de probar los hechos constitutivos de su acción y procedimiento conforme a las reglas de prueba aplicables; además de que de ninguno de los artículos invocados por la autoridad responsable se desprende que la carga de la prueba de la autoridad se agote con las formulaciones y argumentos que vierta en la resolución respectiva, o bien, que sea válido revertir por ese solo hecho la carga de la prueba al particular. De hecho en las citadas disposiciones no se establece a quién corresponde la carga de probar en el procedimiento, siendo por ello, necesario acudir a las reglas generales aplicables a tal figura, concretamente a los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sobre esa base afirma que la autoridad responsable tenía a su cargo probar la existencia de los supuestos acuerdos anti-competitivos y del resto de elementos de la práctica, sin que en el caso los hubiese acreditado plenamente, limitándose simplemente a revertir la carga de la prueba a la quejosa por la existencia de "pruebas indirectas"; y que no es óbice para arribar a tal conclusión, el hecho de que la comprobación de la supuesta práctica monopólica se hubiese basado en "pruebas indirectas", como constantemente señala la propia autoridad, ya que no es dable bajo la supuesta existencia de éstas, revertir la carga de la prueba de hechos negativos al particular.

En la especie, no es factible establecer el vínculo entre los hechos presuntamente probados (fallos de algunas licitaciones, comunicaciones telefónicas y asistencia a sesiones de la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica), con el supuesto acuerdo colusorio, en virtud de que este último no constituye la única explicación posible para la realización de los hechos presuntamente probados, lo que de suyo implica y pone de manifiesto la incorrecta fundamentación y motivación de la resolución reclamada. Además de que todos los supuestos indicios en que pretende basarse la presunción de la autoridad son equivocados o tienen vicios e, incluso, contradicen la supuesta conclusión que pretende desprenderse de ellos; por tanto, aduce, es evidente que el análisis conjunto de todos ellos, no puede tener por probado el supuesto acuerdo colusorio, porque todos esos indicios admiten una posibilidad diferente, porque son congruentes con la hipótesis de un hecho diferente al que se pretendió probar.

15. Que en torno a la supuesta exhaustividad de la autoridad responsable al analizar los argumentos de la quejosa, en realidad no fue así, entre otros, respecto de lo aducido en el séptimo de los agravios de la reconsideración, pues para colmar tal obligación no basta simplemente hacer mención de los puntos que se someten a análisis, o bien, realizar un estudio parcial de tales argumentos, como sucedió en la especie.

Así, la quejosa destaca argumentos contenidos en ese agravio y la respuesta que dio la autoridad responsable para afirmar en su contra lo siguiente:

a) La responsable funda sus conclusiones en la supuesta existencia de una repartición equitativa entre las empresas emplazadas, para lo cual, efectúa un cálculo que presenta varias deficiencias, como la de no incluir todas las claves de los productos sobre los cuales supuestamente se produjo la colusión, esto es, en el caso debió incluir todas las claves relacionadas con las diferentes presentaciones de un mismo producto, ya que en el supuesto de que una empresa tome el riesgo de participar en un acuerdo ilícito, es razonable esperar que a cambio de dicho riesgo pretenda obtener el mayor beneficio posible. Así, si la empresa conviene con otras la postura que presentará para la licitación de ciertos productos, debería esperarse que dicho acuerdo incluya todas las presentaciones disponibles del producto, para que el supuesto acuerdo colusorio produzca beneficios, lo que llevado al caso de las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, significa incluir todas las claves relacionadas con las diferentes presentaciones de los productos licitados, empero, ese ejercicio no lo llevó a cabo la autoridad responsable.

Asimismo, si una de las empresas participantes en el acuerdo no participa comúnmente en ciertas licitaciones no es lógico esperar que las demás coludidas convengan en establecer una repartición que incorpore una parte de las asignaciones de productos en los cuales de cualquier manera no participaría, ante lo cual el convenio ilícito les reportaría un daño y no un beneficio respecto de ese segmento del mercado.

b) Que la comisión no demuestra la existencia de un patrón de posturas, ya que por una parte, señala que éste se deriva de la alternancia de licitaciones ganadas y perdidas entre las empresas emplazadas, pero ante los argumentos hechos valer en la reconsideración admite que el patrón debe entenderse con la coincidencia entre las posturas ganadoras y perdedoras de los agentes económicos, que según su dicho son iguales. Además, la responsable realiza supuestos simplistas sobre la estrategia que debería seguir una empresa si actuara unilateralmente, concluyendo que debería disminuir siempre su precio para intentar ganar cada licitación en la que participa, empero,

la quejosa afirma que desarrolló a detalle las razones que llevan a concluir que dicha estrategia desde un punto de vista unilateral sería errónea porque lo que interesa es maximizar los ingresos del competidor, y no ganar por el simple hecho de ganar. Por ello, resulta razonable establecer unilateralmente estrategias conservadoras, donde se intente ganar licitaciones sin disminuir innecesariamente el precio; es decir, tratando de ganar con la postura más alta posible.

Por otra parte, los elementos a los que alude la autoridad responsable respecto de la existencia de un patrón, como es la coincidencia de posturas entre los participantes o la utilización de una sola postura ganadora y otra perdedora, nunca son probados para todas las licitaciones que integraron la investigación, sino que la autoridad sólo tomó ejemplos aislados y generalizó sus conclusiones, situación que vicia de inconstitucionalidad la determinación adoptada por ella, derivado de un indebido análisis de valor probatorio de las pruebas.

c) La autoridad responsable se niega a aceptar que las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social pueden caracterizarse como de valor común, porque es pública la cantidad licitada y porque para llegar a conocer el valor del contrato se requiere saber el precio al que resultará adjudicado, ya que precisamente el precio es el que se determinará al revelar las posturas de los participantes, las cuales están directamente relacionadas con los costos de su producto, de ahí que lo considerado por la comisión sea endeble.

La comisión resiste aceptar que las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social sean de valor común, pero omite pronunciarse respecto de la posibilidad de que sean de valor privado. Agrega que de ninguna manera puede decirse que las licitaciones del citado instituto correspondan a un caso de valor privado donde no se genere maldición del ganador, ya que para ello, el precio de los productos licitados debería ser completamente independiente entre los diferentes postores, de manera que no debería existir relación alguna en el proceso de producción ni los insumos utilizados. Resulta evidente que esto no es así, de manera que las conclusiones de la resolución son incorrectas al desestimar la maldición del ganador como uno de los elementos analíticos que explican el comportamiento unilateral de ***** . Por tanto, el argumento de la responsable es incongruente, contradictorio e ilegal pues parte de una inexacta apreciación de los hechos.

d) También argumenta que la hipótesis de la autoridad responsable es que el patrón de posturas se refleja en que los postores van alternando éstas para ganar con los mismos precios, empero, la quejosa ofreció claros ejem-

plos en contrario; que lo anterior es así, porque, al resolver la reconsideración la autoridad responsable refiere equivocadamente –y contrario al principio de congruencia– que la quejosa incrementó su postura al mismo nivel que había sido antes ganador, cuando en el ejemplo la primera postura ganadora de ***** es de 14.35 y después de 14.65. Además de que asume equivocadamente que la quejosa debería seguir una estrategia que incrementara la probabilidad de ganar, ya que la estrategia económicamente razonable desde un punto de vista unilateral es la de maximizar los ingresos en el largo plazo; y que se podría incrementar la probabilidad de ganar cada licitación disminuyendo acusadamente los precios, pero con esa estrategia las empresas saben que en el largo plazo se disminuirían sus ingresos, por tanto, es inexacto el razonamiento de la responsable al deducir de una estrategia que no persigue ganar cada licitación, la existencia de una colusión.

e) La autoridad responsable violenta el principio de exhaustividad al omitir estudiar el agravio correspondiente, dado que el hecho de que el comportamiento de la quejosa y las otras empresas emplazadas genere que las demás participantes ganen licitaciones, es absolutamente contrario a la existencia de una colusión, pues demostraría la ineficacia de dicho acuerdo para manipular los resultados de las licitaciones; que es ilógico pensar que las empresas pueden ponerse de acuerdo para incrementar todas al mismo tiempo sus posturas, de manera que un tercero sea quien resulte adjudicado; y que éste es un elemento importante que contradice la existencia de un acuerdo, pero no fue considerado así por la responsable.

f) También aduce que el hecho de que existan casos en que la asignación múltiple se produzca entre la quejosa y otra empresa no emplazada, apunta a que es falsa la conclusión de la Comisión Federal de Competencia, en el sentido de que exista colusión que pudiera llevar a los agentes económicos a garantizar la asignación múltiple. Es una presunción en contra de la inferencia de la responsable y una cuestión que demuestra que una determinación tan general como la afirmada por la responsable no puede tomarse como una determinación debidamente fundada y motivada, con exacta apreciación de los hechos y justo valor probatorio a los elementos correspondientes. Además de que la responsable no comprueba su dicho de que las posturas de ***** se mantenían constantes durante todo el periodo, de manera que este elemento tampoco se comprueba.

g) En el supuesto de una colusión para coordinar posturas en licitaciones, el objetivo obvio que deben perseguir los participantes es elevar los precios de venta de sus productos. Por tanto, era fundamental para la responsable probar que los precios de venta de la quejosa se encontraban por encima de

alguna referencia de mercado, empero, en el caso de las insulinas, la responsable efectuó dicha comprobación tomando como referencia los precios internacionales reportados por la Guía Internacional de Precios de Medicamentos de MSH, lo que no hizo con el grupo II, incoherencia particularmente grave en el proceder de la comisión.

Agrega, que sin admitir que los criterios contenidos en el análisis de la responsable, sean los más adecuados al caso investigado, el hecho es que si ésta consideró como elemento sólido de prueba de un comportamiento colusorio el que las posturas ganadoras en las licitaciones de insulinas se encontrasen por encima de los precios internacionales, entonces de la misma manera, tendría que haber hecho el ejercicio en el caso de los sueros y soluciones, máxime que de haber efectuado el análisis habría estado obligada a concluir en sentido contrario. Y que esto se fortalece si se toma en consideración que en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sólo es dable emitir una adjudicación cuando el precio es aceptable pues de lo contrario, la dependencia o entidad convocante deben declarar desierta la licitación.

Por tanto, resulta ilegal que la responsable señale que el argumento anterior es fundado pero insuficiente, pues la ausencia de dicho análisis, sumado a las disposiciones que debían observarse de la ley referida, en todo caso llevan a concluir que se trató de actos de autoridad (fallos de licitación) que fueron emitidos como consecuencia de haberse tratado de un precio aceptable y haberse realizado el respectivo estudio de mercado, sin que exista presunción en contra y, por el contrario, aquí se trata de una presunción legal por demás fundada e, incluso, más allá de la presunción se trata de un acto de autoridad con presunción de validez y ejecutoriedad en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, normatividad supletoria a la materia de contrataciones públicas.

16. Por otra parte, argumenta que la responsable omite analizar de manera exhaustiva los argumentos vertidos en el agravio segundo del recurso de reconsideración, ya que en la resolución reclamada únicamente hace referencia a dos incisos señalados en dicho agravio, lo que corrobora la carencia de una adecuada fundamentación y motivación de la resolución reclamada. Así por ejemplo, al contestar el oficio de probable responsabilidad y en el recurso de reconsideración argumentó que la Comisión Federal de Competencia repetidamente concluyó que la entrada de algún nuevo competidor en dos mil seis tuvo el efecto de disminuir las posturas promedio, empero, no tomó en consideración que también hubo entrada y salida de participantes en otros años, sin observarse el mismo efecto, lo que en un análisis lógico lleva-

ría a concluir que debió haber otros elementos que explicaran la disminución de las posturas promedio en dos mil seis y no la sola entrada de nuevos participantes.

Señaló que si bien la citada Comisión Federal de Competencia, afirmó en el oficio de probable responsabilidad que: "En el caso de los sueros no existe una amenaza creíble de entrada de algún participante que atente contra la dinámica prevaleciente", también lo es que, no aportó elemento alguno que probara su dicho; incluso, tal afirmación es contraria al hecho de que existen entre cinco y diez productores identificados por la propia autoridad en cada grupo de productos supuestamente estudiados, por lo que frente a la supuesta colusión que se planteó en el oficio de probable responsabilidad entre sólo tres de dichos competidores, la amenaza de entrada sería creíble.

De la misma forma, frente a la supuesta repartición equitativa en conjunto de las claves analizadas, también se señaló que ello no tenía sentido, entre otras razones, porque no todos los emplazados participaron en todas las claves, tal como sucedió por ejemplo en el caso de Fresenius, que no participó en las licitaciones de la clave 3611 en casi todo el periodo en análisis (sino hasta junio de dos mil seis), ni en la clave 3624 en dos mil tres, ni en la clave 3627 en casi todo dos mil tres, además que existían otros participantes en las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, no obstante lo cual la autoridad calculó la participación de la quejosa y de las presuntas responsables referidas a un total, de donde se excluyó el valor de las adquisiciones a otros participantes, por lo que se generan indicadores sesgados y sobreestimados.

17. La autoridad responsable no probó la existencia de un patrón de posturas desde el propio oficio de probable responsabilidad entendido como una secuencia identificable en la alternancia de posturas ganadoras y perdedoras. Aún más reconoce que la alternancia de posturas corresponde a una estrategia unilateral razonable; sin embargo, concluye que éste no es el caso del comportamiento de la quejosa, procediendo a analizar una pequeña porción de la información, en este caso las licitaciones de una sola clave de producto, para hacer generalizaciones sin sustento, de ahí que sea claro que la autoridad parte de una sola clave de medicamento pretendiendo que ésta rige el sentido de la totalidad de claves de medicamento y licitaciones objeto de investigación.

18. Aduce que la autoridad responsable exige a la quejosa que demuestre cómo al no existir repartición equitativa no se demuestra un comportamiento colusorio, cuando presentó elementos suficientes para desvirtuar el

análisis de la autoridad al probar que no se produjo la repartición equitativa, por tanto, la comisión responsable no estudió los argumentos formulados en ese sentido y siguió insistiendo en afirmar la existencia de la supuesta repartición equitativa sin justificar las debilidades señaladas en su proceso de cálculo y sin referirse a los cálculos de la peticionaria de amparo que demuestran lo contrario de lo que pretende la autoridad.

La resolución que se combate es ilegal por incongruente y contradictoria, pues sobre el mismo tema la responsable consideró que lo aducido en el recurso respecto de la "supuesta repartición equitativa del valor asignado en las licitaciones", es inoperante por no existir agravio y, por otro lado, también afirmó que es inoperante pero por ser novedoso, con lo que violenta los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, porque finalmente fue omisa en analizar todos los argumentos que se hicieron valer al respecto, los que podían haberla conducido a una conclusión diversa, pues se presentaron elementos suficientes para desvirtuar el análisis de la autoridad, al probar que no se produjo la repartición equitativa y, por tanto, que no se celebró un acuerdo anticompetitivo.

Para demostrar tal extremo reproduce lo aducido en el recurso de reconsideración, a saber:

"Fácilmente puede demostrarse el error de la comisión, calculando la postura ganadora promedio ponderada por año y por clave. Como ejemplos, están los siguientes:

Clave 3604, 2004			
Empresa	Asignación total de producto		Postura ganadora promedio ponderada
	Unidades	Valor	
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
Total	*****	*****	

Clave 3604, 2005			
	Asignación total de producto		Postura ganadora promedio ponderada
Empresa	Unidades	Valor	
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
Total	*****	*****	

Clave 3614, 2005			
	Asignación total de producto		Postura ganadora promedio ponderada
Empresa	Unidades	Valor	
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
Total	*****	*****	

Clave 3609, 2004			
	Asignación total de producto		Postura ganadora promedio ponderada
Empresa	Unidades	Valor	
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****

*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
Total	*****	*****	

Clave 3609, 2005

	Asignación total de producto		Postura ganadora promedio ponderada
Empresa	Unidades	Valor	
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
*****	*****	*****	*****
Total	*****	*****	

"Queda claro, entonces que la postura ganadora promedio ponderada de mi mandante era diferente a la correspondiente a las otras emplazadas. Más aún, en algunos casos se presenta mayor cercanía entre la postura ganadora promedio ponderada de alguna de las emplazadas con la de las empresas que no fueron emplazadas (ej: clave 3609 para 2005 entre *****; clave 3604, 2004 entre ***** y *****) evidencia adicional de la falta de sustento de las conclusiones de la resolución. En la clave 3604 para el 2004, la postura ganadora de mi mandante fue considerablemente más baja que la de las demás participantes, incluyendo las no emplazadas, lo que contradice las conclusiones de la resolución.

"Por otro lado, debe destacarse que la probabilidad de que los promedios de las posturas ganadoras y perdedoras entre los competidores sean muy cercanos, es muy alta porque los productos licitados son homogéneos, comerciables internacionalmente y porque el conocimiento de las posturas previas incide en la determinación de las posturas de los competidores."

Y que a fojas ciento once y ciento doce del recurso argumentó:

"En relación con la participación supuestamente equitativa, haciendo un cálculo anual que es lo adecuado en este caso, para los años 2004 y 2005 se obtiene lo siguiente:

Claves 3601, 3603, 3604, 3605, 3608, 3609, 3610, 3611, 3612, 3613, 3614, 3615, 3616, 3624, 3625, 3626, 3627 y 3675 2004		
Empresa	Valor	
*****	*****	*****
*****	*****	*****
*****	*****	*****
Otros	*****	*****
Total	*****	*****

Claves 3601, 3603, 3604, 3605, 3608, 3609, 3610, 3611, 3612, 3613, 3614, 3615, 3616, 3624, 3625, 3626, 3627 y 3675 2005		
Empresa	Valor	
*****	*****	*****
*****	*****	*****
*****	*****	*****
Otros	*****	*****
Total	*****	*****

"Haciendo el cálculo anual por clave y por clase de producto, se encuentran disparidades aún mayores e incluso casos donde quien obtuvo la mayor participación fue alguna empresa no sancionada por la comisión.

"Por otra parte, se reitera que el cálculo de la comisión es inútil para probar una supuesta repartición equitativa puesto que supone que la misma se habría debido producir a lo largo de cuatro años, cuando el periodo normal en el que se evalúa (sic) los resultados de un negocio es el de un año. La comisión desestima los argumentos de mi representada al respecto haciendo

una interpretación restringida del término 'pérdida', a pesar de que mi representación había manifestado claramente que lo utilizaba de manera amplia, comprendiendo el costo de oportunidad.

"Además de dichos argumentos que invalidan el uso de las participaciones en un periodo de cuatro años, el cálculo de la resolución es deficiente al incorporar licitaciones de periodos en los que admite no observar los elementos en los que sustenta la supuesta existencia del acuerdo."

Aduce que de acuerdo con lo anterior, la autoridad omitió considerar el argumento de la quejosa consistente en que su cálculo resultaba insuficiente para probar una supuesta repartición equitativa; además desestimando los argumentos relativos a la interpretación restringida del término "pérdida"; por lo que de haberse valorado lo anterior, la responsable hubiese reconocido que se invalidaba el uso de las participaciones en un periodo de cuatro años, de ahí que no era un argumento gratuito, por lo que no debió declararlo inoperante, por ello, el acto reclamado vulnera los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad.

19. Señala que en referencia a la omisión de claves y licitaciones en el estudio del patrón de posturas, la responsable únicamente repite lo que ya había mencionado en el oficio de probable responsabilidad, lo cual es incorrecto, dado que la quejosa en su recurso identificó diversas claves de licitaciones que no fueron incluidas en el análisis; además de que en la resolución reclamada no se incluyen consideraciones sobre lo que debe entenderse por patrón, a pesar de que esta cuestión fue abordada reiteradamente por la quejosa; por ejemplo, a fojas veintiséis y veintisiete del recurso.

Agrega que la responsable no estudió los argumentos que contradicen el supuesto hallazgo de un patrón en las posturas de ***** y las demás empresas emplazadas, que contradicen los elementos respectivos que se señalan en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez; de igual forma ignora los argumentos y el análisis que fueron presentados en la contestación al oficio de probable responsabilidad y la prueba pericial, y el recurso de reconsideración, siendo que de haberse analizado la responsable hubiese advertido que no se definía claramente qué considera como "patrón de posturas"; además de que los supuestos elementos en los que funda la identificación de un patrón no se verifican al entrar al análisis de la información.

Que la responsable también omite entrar al estudio de una inconsistencia grave en su análisis a saber, el hecho de que las empresas a quienes

no fincó responsabilidad alguna, exhiban un comportamiento como el que la responsable señala es indicativo de una colusión. En el caso concreto de la identificación de patrones, la quejosa evidenció que en algunos casos las empresas no sancionadas emplearon posturas ganadoras idénticas a las suyas. Esta observación apunta a que no fue la supuesta colusión, sino las mismas condiciones del mercado las que generaron el comportamiento observado por la quejosa, conclusión que fue expresada repetidamente, sin que la responsable entrara a su estudio tal y como ocurrió desde el escrito de manifestaciones al oficio de probable responsabilidad.

20. En relación con el argumento en el sentido de que la responsable omitió considerar que un comportamiento conservador o poco agresivo en precios es consistente con la determinación de una estrategia unilateral, la responsable, en la resolución reclamada se contradice, pues señala que en la diversa resolución de veintiocho de enero de dos mil diez consideró que el ofrecimiento de precios altos sí es consistente con una estrategia unilateral, cuando de la lectura a esa resolución se entiende todo lo contrario.

Sin perjuicio de la contradicción anterior, si se reconoce que el hecho de ofrecer un precio alto sí se explica con una estrategia unilateral, y siendo ésta una de las explicaciones principales del sentido contrario a la determinación de la responsable, esa incongruencia interna en todo caso debió implicar beneficio para la quejosa y no calificar esto como un argumento infundado, cuando se reconoce implícitamente que es fundado, pues aunque ello sea a costa de disminuir considerablemente la posibilidad de ganar, ello de facto y de *iure* implica un reconocimiento que debe enfatizarse, pues la responsable admite expresamente otra posibilidad diferente a su "única" determinación y reconoce en parte la razón que asistía al argumento de la quejosa.

Agrega que el ofrecimiento del precio alto no importa si ello se hace a costa de disminuir las probabilidades de ganar, porque esta última consecuencia se puede explicar ya sea si se quiere por impericia mercadológica y administrativa de la empresa o sobre todo por maximizar ingresos y no buscando ganar por ganar; en otras palabras, si se reconoce que ofrecer un precio alto sí es consistente con una estrategia natural aunque se haga "a costa" de otra consecuencia, ello de suyo implica que contrario a lo que pretende hacer creer la autoridad, la existencia de un acuerdo colusorio no es por mucho la única explicación para el comportamiento que se analiza, lo que pone de manifiesto que la omisión en que incurrió la autoridad tiene un efecto pernicioso en su resolución, siendo improcedente la determinación adoptada en el sentido de declarar infundado el argumento planteado.

La responsable se niega a considerar explicaciones alternativas al comportamiento observado por la quejosa, cuando en el caso, su valoración descansa en evidencia indirecta, por lo que resultaba fundamental que las conclusiones de la autoridad se derivaran de un análisis exhaustivo de las diferentes alternativas posibles para explicar el comportamiento de los agentes económicos sancionados; y al no haberlo hecho así, la responsable aborda el caso de forma prejuiciada, lo cual no le permite emitir una conclusión sólida y fundamentada en la evidencia, por el contrario, se demuestra que su determinación es inexacta o, en el peor de los casos, cuando menos que exista una duda por demás razonable en su determinación que le impediría sancionar a la quejosa como consecuencia del principio de presunción de inocencia, de legalidad y de audiencia.

Insiste en que la responsable no estudió el argumento relativo a la existencia de numerosas circunstancias que explican cómo la mejor estrategia unilateral puede ser no competir en precios. En torno a todo lo anterior, si se toma en consideración y suman todos los argumentos y explicaciones que hasta ahora se han mencionado y, cuyo estudio fue omitido por la responsable, se podrá apreciar claramente cómo la violación planteada no se limita a una incongruencia o falta de exhaustividad en el análisis de lo aducido en el procedimiento, sino que además se trata de una evidente obstaculización de acceso a la justicia y de un abuso de poder, pues por un lado, las pruebas y argumentos en contra no se estudiaron o simplemente se valoraron parcialmente, mientras que, por otro lado, y con base en simples presunciones, la responsable afirmó categóricamente la existencia de una única verdad y explicación incontrovertible, aun cuando se aportaron elementos que desvirtúan que las conclusiones adoptadas no sean las únicas posibles.

Sobre ello, los puntos específicos que fueron ignorados por la responsable y que pueden extraerse de los párrafos anteriores (correspondientes al recurso de reconsideración) son esencialmente los siguientes:

i. El diseño y las condiciones en que se llevaron a cabo las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social para sueros y soluciones no generaron incentivos para ofrecer posturas agresivas;

ii. El marco analítico adecuado es el de los juegos repetidos y no el de juegos de una sola vez. Los jugadores buscan ganar con el precio más alto posible pero con probabilidades de ganar, aunque esto implique perder algunas licitaciones;

iii. Los jugadores buscan no caer en "la maldición del ganador": evitar ofrecer una postura más baja de la necesaria para ganar la licitación;

iv. La información sobre posturas ganadoras previas constituye un referente importante para la determinación unilateral de las posturas; y,

v. Los jugadores experimentados tienden a ganar menos juegos y al mismo tiempo obtener mayores beneficios.

21. En cuanto al argumento relativo a la contradicción respecto al uso de una estrategia reactiva, la autoridad responsable desvirtúa dicho argumento señalando supuestas contradicciones en lo aducido, e insiste en aplicar su interpretación en el sentido de que: "... ofrecer un precio igual al de sus competidores no le garantiza ganar, pues entraría al proceso de insaculación donde la asignación se vuelve aleatoria y con el riesgo de no obtener asignación alguna inclusive."

22. Que la autoridad responsable omitió probar la existencia de "precios superiores a los de la competencia", ya que en la resolución reclamada hace referencia a la información de márgenes de utilidad contenida en la resolución objeto del recurso, pero esta información no satisface la omisión, puesto que no se refiere a los niveles de precios ni a ningún tipo de comparativo de las ofertas de ***** respecto de un nivel de precios considerado de competencia y su relación con dichos márgenes de utilidad. No obstante, como ya se mencionó con anterioridad, la comisión sí realizó dicho ejercicio en el caso del grupo I, donde analizó si las posturas ganadoras en las licitaciones se encontraban dentro del rango observado en los precios internacionales, concluyendo en ese caso que no era así, de lo que se sigue que el hecho de que no se hubiese realizado así para el grupo II, torna incongruente el actuar de la autoridad.

23. También indica que la autoridad responsable omite el estudio del argumento relativo a la omisión de considerar que la regla de asignación múltiple disminuye los incentivos para presentar precios agresivos, lo que es un elemento que explica el comportamiento de la quejosa como fruto de una estrategia unilateral, omisión que, aduce, justifica en una supuesta contradicción de lo planteado en la reconsideración.

Agrega (después de transcribir lo indicado en el recurso y en el acto reclamado) que la responsable consideró de manera ilegal por inexacta, que por el simple hecho de que un competidor tenga una estrategia conservadora y utilice precios altos con pocas probabilidades de ganar, se debe considerar que no se trata de un comportamiento independiente. Es decir, desestima los argumentos sobre la existencia de otras explicaciones alternativas de la conducta de la quejosa, sin entrar a su estudio y que, de haberse valorado, habría

conducido a la autoridad a admitir que existía una explicación lógica y jurídica que contrariaba la determinación "única" e incontrovertible a la que arribó en los actos reclamados.

La quejosa explicó claramente que los resultados observados en licitaciones donde se prevé la posibilidad de asignación múltiple, permiten llegar a conclusiones contrarias a la existencia de un acuerdo colusorio, argumentaciones que la responsable no analizó en violación al principio de exhaustividad; por ejemplo, que existen diversos casos en que si bien se preveía la posibilidad de asignación múltiple, no hubo suficientes posturas bajas entre las emplazadas para agotarlas. Como ejemplo está la licitación ***** para la clave 3675 en el año dos mil cinco, donde la quejosa fue el único ganador y podía haber asignación a dos participantes. En otras ocasiones, la asignación múltiple se dio entre ***** y otra empresa diferente a las supuestamente coludidas, a saber, en la licitación ***** para la clave 3604 en el año dos mil cinco, donde se adjudicó a la quejosa y la persona moral *. Este comportamiento es claramente contrario a la existencia de un acuerdo colusorio y, por tanto, contraría y pone en duda la determinación adoptada por la responsable.

24. Plantea que la responsable pasó por alto el argumento relativo a que la estrategia óptima para cada participante es ofrecer un precio atractivo pero no innecesariamente bajo, pues reduciría sus ingresos; lo que desestimó con base en afirmaciones sin fundamento ni motivo; además de que se contradice de manera evidente al señalar primero que los precios que resultaron ganadores previamente fungen como precios de referencia máximos, para enseguida afirmar que son irrelevantes.

25. La autoridad responsable omitió considerar las manifestaciones de la quejosa respecto a la supuesta contradicción en la lógica de mantener una estrategia reactiva, dado que se limita a repetir lo señalado en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, además de que hace referencia trunca a la prueba pericial ofrecida en el procedimiento, violando el principio de congruencia. Aún más, se confirma la incongruencia en la que incurre la responsable, quien expresó que los precios que resultaron ganadores en licitaciones anteriores pueden ser precios de referencia máximos o mínimos para la determinación de posturas, empero, posteriormente afirmó que son totalmente irrelevantes para la determinación de estrategias, lo que demuestra la ilegalidad del acto reclamado.

Que a lo largo del procedimiento señaló claramente en muchas ocasiones que los precios relevantes que funcionan como referencia son las pos-

turas ganadoras previas. En el caso concreto y conforme a la información incorporada por la responsable tanto en el oficio de probable responsabilidad, en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez y en la resolución al recurso de reconsideración, antes de que ***** disminuyera su postura a ***** (*****), ***** había ganado la licitación anterior con una oferta de ***** (*****). Así, esta última postura es la que debía haberse tomado como referencia para que ***** disminuyera su postura en *****; lo cual concuerda con una estrategia reactiva, tal y como lo argumentó repetidamente.

26. Por otra parte, señala que la autoridad responsable confunde el concepto de comportamiento unilateral; para ello, transcribe lo aducido en el recurso y en el acto reclamado para concluir que es falso que el dicho de la Comisión Federal de Competencia haya sido malinterpretado por una cita parcial de lo resuelto por la responsable; ya que lo cierto es que las citas de las consideraciones formuladas por la responsable evidencian un análisis descuidado y superficial, elaborado con la pretensión de encontrar una "evidencia" adicional que apuntalara sus conclusiones. Incluso, las afirmaciones de la autoridad implican que el hecho de que un participante pierda licitaciones es una evidencia de que se encuentra coludido, afirmación por demás absurda; máxime que la responsable simplemente ha repetido exactamente la misma explicación en el oficio de probable responsabilidad, la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez y la resolución del recurso de reconsideración, sin entrar al estudio de los argumentos de la quejosa, que de haberlos analizado explicaban claramente el comportamiento unilateral y también la no existencia de acuerdo monopólico alguno, ello en franca violación a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

27. Por cuanto hace al fenómeno de "la maldición del ganador" como factor que explica el comportamiento de *****; la autoridad responsable manifestó que sólo podría existir esa figura en las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando el objeto de licitación fuera de valor común. De donde se desprende que la autoridad rechaza que esas licitaciones hayan sido de valor común y de valor correlacionado, a pesar de los argumentos aportados en el procedimiento; la única otra posibilidad existente es que fueran de valor privado ante lo cual ***** se manifestó ofreciendo elementos para descartar esta posibilidad. No obstante, la responsable no se pronuncia respecto de estos argumentos.

Y que en adición a lo anterior, también argumentó que se usaba confusamente el término "coordinación", lo que tampoco estudió la autoridad responsable, esto es, la comisión deja sin análisis una cuestión de fondo con-

sistente en determinar si los elementos que presenta en su resolución son suficientes para distinguir la "coordinación" que surge de la simple dinámica del mercado, donde cada participante determina su mejor estrategia con base en la información disponible o si bien corresponde a una situación donde el comportamiento observado se deriva de un acuerdo entre los participantes con el objeto de manipular los precios, es decir, una "coordinación" ilícita.

28. La autoridad ignoró los argumentos de la quejosa en el sentido de que un patrón consistente en la alternancia de posturas, no existe, esto es, no tomó en cuenta que se aportó evidencia que muestra que los precios de las no emplazadas eran similares a las de ***** e, incluso, superiores; ante ello, la responsable se limitó a afirmar gratuitamente que el comportamiento de las empresas no emplazadas era diferente al de ***** sin demostrar en qué basa su afirmación y sin aclarar por qué ignora la evidencia en contrario aportada en el procedimiento.

29. Que en el procedimiento administrativo argumentó que resultaba extraño que la responsable requiriese la demostración de una realidad estadística consistente en que el promedio ponderado es una medida más representativa de una distribución que el promedio simple, cuando las observaciones tienen diferente frecuencia. Por tanto, aduce, la responsable invalidó indebidamente el uso de promedios ponderados supuestamente por ser un elemento novedoso, cuando en realidad éste se había presentado en la contestación al oficio de probable responsabilidad, sin que la quejosa realizara un ejercicio numérico, debido precisamente a que no requiere demostración de una realidad estadística que debería ser obvia para la comisión y es que en este caso, el promedio ponderado es diferente al promedio simple; asimismo, declaró inoperante el argumento; sin embargo, realizó nuevos cálculos de los promedios ponderados donde, sin justificar su proceder, suma las cantidades correspondientes a los años dos mil cuatro y dos mil cinco, sin analizar los datos anuales tal y como fueron presentados.

Por otro lado, la comisión exige indebidamente a ***** explicar sus cálculos de promedios ponderados, cuando era la propia autoridad quien estaba obligada a realizarlos y presentarlos para fundar sus conjeturas, lo cual fue señalado desde la contestación al oficio de probable responsabilidad. Asimismo, debe observarse que ***** presentó en su contestación al citado oficio y de nuevo en el recurso de reconsideración, argumentación respecto de que el análisis de la comisión debió realizarse en lapsos anuales, cuestión que no atendió al realizar análisis bianuales, lo cual es novedoso, pues no lo había hecho antes ni en el referido oficio ni en la resolución de veintiocho de enero de dos mil ocho.

Si la comisión hubiera calculado el coeficiente de variación de los promedios ponderados anuales presentados por *****, habría encontrado que para la clave 3604 en el dos mil cuatro fue de 2.7%, mientras que en el año dos mil cinco aumentó a 3.2%. En el caso de la clave 3604, el coeficiente fue de 0.5% en dos mil cuatro y 0.7% en dos mil cinco. Estos coeficientes son diferentes a los calculados por la responsable, ya que la autoridad cambió la periodicidad del cálculo presentado por la quejosa. Por ello, sus conclusiones no se refieren a los argumentos de ***** sino a una manipulación de los mismos, lo que es contrario a los principios de legalidad y congruencia previstos en los artículos 16 y 17 constitucionales.

30. Argumentó que se atribuía equivocadamente al dictamen pericial, la conclusión sobre la existencia de un acuerdo. En específico, respecto a la pregunta III del dictamen pericial en economía la responsable señaló (fojas cuatrocientos cuarenta y siete de la resolución reclamada) lo siguiente:

"... el perito ... no concluye la existencia de un acuerdo; se le señala que a partir del análisis de los elementos que citó el perito se concluye que efectivamente existió una coordinación que, aunado a la evidencia de comunicación, revelan un acuerdo colusorio.

"A foja 123 del recurso de reconsideración se manifestó:

"Asimismo, por lo que hace a las manifestaciones efectuadas a foja 436 de la resolución, en relación con la respuesta a la pregunta III, se señala lo siguiente:

"a) Centralización de licitaciones:

"La resolución tergiversa el dicho de la perito, quien se refiere a los incentivos y la estrategia de mi representada, más en ningún momento a la existencia de un acuerdo."

Por tanto, la responsable persiste en malinterpretar el dicho de la perito, concluyendo del dictamen pericial, sin que lo haya afirmado la perito, que existió "coordinación". Asimismo, se advierte en la autoridad la insistencia en utilizar el término "coordinación" de manera al menos ambigua, ya que de conformidad con las manifestaciones de la quejosa al respecto, que han sido ignoradas por la comisión, la simple coordinación que surge en un mercado no es evidencia de actos ilícitos.

Lo anterior resulta contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales derivado de una indebida valoración de las pruebas y una inexacta apreciación de la realidad.

31. Adicionalmente causa agravio a la quejosa la indebida valoración de la prueba pericial que ofreció. Primero, porque si bien el juzgador cuenta con facultades para valorar libremente una prueba pericial, también lo es que ello no debe llegar al extremo de no apreciarla en sus justas dimensiones, sobre todo si se toma en consideración que precisamente a través de una prueba pericial económica se podía demostrar y explicar el sentido contrario de lo imputado por la responsable, es decir, con la pericial ofrecida en el procedimiento demostraba un comportamiento unilateral, una estrategia basada en función de las políticas de la convocante y, por tanto, la no existencia de un acuerdo colusorio. Asimismo, argumenta que de lo considerado por la responsable se desprende que rechaza el que las licitaciones hayan sido de valor común y de valor correlacionado, a pesar de los argumentos aportados por la perito. La única otra posibilidad existente es que fueran de valor privado, ante lo cual ***** se manifestó ofreciendo elementos para descartar esta posibilidad. No obstante, la responsable no se pronuncia respecto de estos argumentos.

Por otra parte, indica que respecto de la regla de asignación múltiple, la perito señaló que ésta disminuye los incentivos de los postores para ofrecer precios agresivos, al reducir el riesgo de no obtener asignación alguna. Esta regla además incrementa la fuerza de la maldición del ganador, ya que para obtener una asignación, no es necesario ofrecer el menor precio. Sin embargo, la autoridad responsable en el acto reclamado responde que la intención de la quejosa era caer en el supuesto de la asignación múltiple. Agrega que la comisión también malinterpretó el dicho de la perito, pues consideró a fojas cuatrocientos cuarenta y seis de la resolución reclamada que "*... si fuese el caso, como lo establece ***** (y no la comisión), de que la estrategia unilateral sería ofrecer el máximo precio que garantice ganar la licitación ...*". En este caso, la comisión persiste en malinterpretar el dicho del perito, cuando ya en otra parte de la resolución al recurso había admitido su equivocación, específicamente a foja doscientos noventa y ocho de la resolución reclamada donde expresamente señaló que "*El argumento de ***** resulta fundado, pero insuficiente para revocar la resolución impugnada, toda vez que aunque es cierto que ***** no escribió 'garantice' ...*".

Y que otro ejemplo de las inconsistencias y errores de la responsable, se demuestra con la pregunta dos de la prueba pericial, ya que en la resolución reclamada se señala que los argumentos de la perito respecto de que no

es posible identificar un patrón de posturas usando promedios se atendió en la página cuatrocientos treinta y cinco de la resolución objeto del recurso de reconsideración, que indica: "... el análisis a nivel de licitación que realizó esta comisión para llegar a los promedios, muestra que la dispersión de esas posturas es mínima, con lo que se confirma dicha representatividad. En cambio, el perito no ofrece información que demuestre que la información sobre posturas contenida en el oficio de probable responsabilidad sea incorrecta o no represente el comportamiento de ***** en cada licitación."

De lo cual es evidente que la responsable no aborda el estudio de los argumentos del perito; no justifica el no aceptarlos para incorporarlos a su análisis; y persiste en contestar dichos argumentos basándose en un análisis hecho con base en promedios y no en las posturas puntuales.

32. Respecto a la indebida imposición de la multa, argumenta que existen elementos que permiten concluir de manera certera y jurídicamente incuestionable, que la quejosa no incurrió en la realización de la práctica monopólica que se le atribuyó y, por tanto, se está ante una indebida aplicación de los artículos 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Que la "orden de supresión de la práctica" resulta improcedente, toda vez que según reconoce la propia autoridad, las prácticas monopólicas que se imputan en realidad ya habrían cesado según su propio dicho, lo que de suyo torna improcedente la incongruente orden de suprimir la práctica; y que dicha orden en realidad tuvo como finalidad evitar la procedencia de algún otro medio ordinario de defensa por parte de la quejosa, con intenciones desconocidas por su representada, pero que en todo caso abonan al desaseo de la propia resolución y su ilegalidad por incongruente.

33. Por lo que hace a la gravedad de la infracción, la responsable pretende justificar ésta con la descripción de la propia supuesta práctica monopólica, lo que resulta a todas luces improcedente, pues la gravedad de la práctica no deriva de su realización. No obstante ello, de la resolución reclamada no se desprende manifestación y elemento alguno que acredite la forma en que presuntamente se afectaron los planes y programas del Estado en el sector salud a que se refiere la responsable, ni cuáles fueron esos planes afectados; además de que en momento alguno se establece y acredita que efectivamente se hubiese dado desabasto de soluciones electrolíticas en el Instituto Mexicano del Seguro Social durante el periodo en que presuntamente se habría actualizado la supuesta práctica monopólica absoluta imputada a la quejosa.

34. En relación con el daño causado, la autoridad responsable pretende dar sustento al monto de ***** (*****) con base en el supuesto

cambio en las posturas ofrecidas por el importe ganado; sin embargo, debió acreditar que en todas y cada una de las licitaciones ganadas por la quejosa se incurrió en la práctica monopólica absoluta.

Agrega que la responsable es omisa en analizar el argumento de la quejosa en el sentido de que la Comisión Federal de Competencia, en realidad carece de elementos para pronunciarse sobre el supuesto daño causado, cuando calificó de irrelevante el estudio comparativo de los precios internacionales para el grupo II, situación que la dejó sin fuente ni herramientas para realizar el análisis respectivo y llegar a las conclusiones a las que arribó; lo que resulta importante pues el daño debe encontrarse referido precisamente al momento, lugar y circunstancia en que sucedió la supuesta infracción.

En ese sentido, si bien la autoridad tiene la posibilidad de determinar tales daños en atención a las circunstancias particulares del asunto de que se trate, lo cierto es que ello no la releva de su deber de fundar y motivar adecuadamente la sanción que pretenda imponer, basándose en elementos de individualización de la sanción como es el daño causado; y que por el contrario, existe presunción de que no existió daño pues el Instituto Mexicano del Seguro Social consideró el precio como "aceptable", contó por determinación de ley con estudios de mercado y, si consideraba que el precio era alto y no aceptable, debió declarar desierta la licitación en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuestión que no ocurrió y, por el contrario, al emitirse fallos de adjudicación los mismos son actos de autoridad con presunción de validez.

35. Por lo que hace a los argumentos de la responsable para determinar los indicios de intencionalidad aduce que éstos resultan carentes de sustento, pues al haber quedado desvirtuada la realización de la conducta, la supuesta intencionalidad no existe.

36. En relación con la participación en el mercado y tamaño del mercado afectado, la autoridad responsable reconoce una disminución de posturas y, con ello, un reconocimiento intrínseco de que respecto de tales licitaciones no se pudo haber actualizado la supuesta práctica monopólica, por lo que los cálculos realizados por la responsable no resultan ser reales, lo que trae consigo la ilegalidad de la resolución de que se trata. Ello sin perjuicio de que la propia autoridad reconoce que en realidad los análisis se basan en premisas generales y no en análisis pormenorizados de aquellos casos específicos en los que hubiese existido un acuerdo y éste pudiese comprobarse.

37. Respecto a la duración de la práctica argumenta que existe incongruencia en la resolución reclamada, dado que la autoridad señala que la

práctica se cometió de dos mil tres a dos mil seis, pero modifica tal señalamiento para establecer que se inició en dos mil dos y que en dos mil seis ya no se presentó, lo que de suyo torna ilegal su conclusión. Además, tal como se ha mencionado desde el recurso de reconsideración, no basta pretender que el periodo se encuentra válidamente acotado al mencionar que la práctica se llevó a cabo *"en las licitaciones que fueron realizadas desde dos mil tres hasta dos mil seis"*, ya que existen contradicciones referentes al momento de "finalización" de la supuesta práctica monopólica, pues si bien al hablar del periodo de ésta se hacen referencias a los años dos mil tres-dos mil seis, también se reconoce que en dos mil seis se advierten disminuciones en las posturas o, simplemente, no se toma en consideración que existieron claves en las que uno o más agentes económicos simplemente no participaron, todo lo cual lleva a concluir que no existe definición temporal de la realización de la práctica, lo que de suyo implica la ilegalidad de la resolución y la violación a las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica de la hoy quejosa.

Agrega que lo anterior resulta trascendental, pues aun suponiendo sin conceder que efectivamente se hubiese acreditado fehacientemente la realización de la práctica, lo cierto es que la magnitud de su sanción necesariamente se encontraría ligada e incluso supeditada, entre otras cosas, a dicha temporalidad y número de licitaciones afectadas.

38. En relación con la capacidad económica la responsable no hizo un verdadero análisis de la situación específica de la quejosa con respecto a la infracción concreta que se le imputa, en los términos que ordena el artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica; sobre todo si se toma en consideración que en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, la determinación de la capacidad económica fue proporcionada por un tercero, a saber, por *****, por tanto, se impuso la multa a la peticionaria de amparo con base en la capacidad económica de una empresa diversa, lo que resulta evidentemente inconstitucional.

39. Por cuanto hace al monto de la multa, ésta es ilegal porque le fue impuesta violando el artículo 35, fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de esa ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil seis, ya que el monto de la sanción se determinó sobre la base de un salario mínimo que no se encontraba vigente al momento de la supuesta comisión de la infracción. Agrega que la imposición de una multa por la cantidad de \$21'547,500.00 (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos 00/100 moneda nacional) resulta ilegal al exceder incluso, el monto máximo establecido en el primero de los artículos invocados.

Que en atención a los principios que rigen en el derecho administrativo sancionador, una correcta interpretación del citado artículo lleva a concluir que la vigencia del salario mínimo debe necesariamente referirse al momento de la comisión de la infracción a sancionar, pues esta interpretación resulta ser la más congruente con los principios señalados y permite al particular conocer exactamente los efectos jurídicos de sus supuestos actos. Y en ese mismo tenor, tal como se hizo valer en su momento, el hecho de que las sanciones económicas no se refieran a cifras o cantidades específicas, sino a "tantos" o "veces" de unidades de medida variables, que se actualizan automáticamente con el transcurso del tiempo (como sucede con el salario mínimo general), obedece a la necesidad de que dichos montos no se vuelvan obsoletos con el transcurso del tiempo, creando la necesidad de reformar constantemente las leyes.

En este sentido, la multa impuesta al ser violatoria de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley Federal de Competencia Económica, así como de la garantía de legalidad y seguridad jurídica que otorgan a la hoy quejosa los artículos 14 y 16 constitucionales, torna procedente el otorgamiento del amparo que se solicita, en atención a las consideraciones vertidas a lo largo de la demanda.

DÉCIMO SEGUNDO.—Descripción de los actos previos a la emisión del acto reclamado. En el considerando cuarto de esta ejecutoria relativo a los antecedentes del caso, se hace referencia a dos actos que precedieron al acto reclamado, dictados en el expediente *****, a saber, el oficio de probable responsabilidad de once de marzo de dos mil nueve y la resolución emitida como consecuencia del procedimiento administrativo tramitado con posterioridad, de veintiocho de enero de dos mil diez; y para la solución de este asunto, conviene formular una breve referencia del contenido de esos actos.

El primero de ellos, como su nombre lo indica, es el oficio que el presidente y el secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia, emiten con apoyo entre otros, en el artículo 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, que establece que concluida la investigación, si existen elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado, se iniciará y tramitará un procedimiento administrativo.

En ese oficio⁵ la autoridad precisó en síntesis, lo siguiente:

a) Que la conducta investigada se refiere a actos consistentes en el posible establecimiento, concertación o coordinación de posturas en las lici-

⁵ Consultable en el legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****,

taciones públicas realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, cometidos por las personas morales *****, *****, ***** y *****, respecto del medicamento denominado insulina humana bajo la clave 1050 y 1051; y *****, ***** y *****, respecto de agua inyectable clave 3675, cloruro de sodio claves 3608, 3609, 3610, 3626 y 3627, cloruro de sodio y glucosa bajo las claves 3611, 3612 y 3613, glucosa correspondiente a las claves 3601, 3603, 3604, 3605, 3624 y 3625, así como solución Hartmann claves 3614, 3615 y 3616.

Sobre esa base, en el rubro de mercados investigados del propio oficio, la autoridad dividió a los agentes económicos investigados en dos grupos, así, se refirió al "grupo I: insulina humana" y "grupo II: soluciones electrolíticas y sueros", especificando las claves médicas referidas.

b) Que el periodo investigado transcurrió del uno de enero de dos mil dos hasta el nueve de marzo de dos mil nueve; y que con la información recabada se advierte la existencia de conductas y hechos que probablemente actualizan el supuesto de la fracción IV del artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica, en las licitaciones que fueron realizadas de dos mil tres a dos mil seis.

c) En el rubro de mercados investigados precisó que de acuerdo con las bases de las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, los bienes considerados en el procedimiento son medicamentos genéricos intercambiables que deben cumplir con las normas oficiales NOM-EM-003-SSA1-1998, NOM-177-SSA1-1998, NOM-072-SSA1-1993 y NOM-073-SSA1-1993, y que la característica de ser genéricos intercambiables implica que los medicamentos utilizan los mismos ingredientes activos y, además, son equivalentes por su dosificación, seguridad, potencia, calidad, efecto en el organismo y tiempo que dura en la sangre, en otras palabras, dichos productos son homogéneos e indiferenciados, y aún más, quiere decir que para el comprador, en el caso, el instituto referido, la decisión de quien resulte ganador en cada licitación está determinada a favor del proveedor que ofrezca el menor precio.

d) En el apartado denominado marco conceptual de licitaciones y elementos que facilitan el establecimiento, concertación o coordinación de posturas, explicó las características de los procesos de licitación como mecanismo de compra; así como las características de las licitaciones de medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social materia de la investigación, para precisar que éstas se pueden definir como licitaciones a sobre cerrado a precio más bajo y, que por ello, el análisis que llevó a cabo se concentra en este tipo de licitación, destacando que en éstas cada postor hace una oferta de precio sin conocer el resto de las ofertas; que el postor con la oferta de precio

más bajo gana y suministra el contrato a ese precio y que en esas condiciones, los postores tienen incentivos a ofrecer una postura baja a fin de incrementar la probabilidad de ganar el contrato o bien, ofrecer un precio más alto para aumentar ganancias en caso de que gane, pero a costo de reducir la probabilidad de ganar.

Asimismo, hizo una descripción de las condiciones que facilitan la coordinación de posturas, a saber: i. Bienes o servicios homogéneos; ii. Licitaciones frecuentes; iii. Asignación de un contrato entre varios concursantes; iv. Intercambio de información entre participantes; v. Reglas de licitación estables en el tiempo; vi. Precios de referencia; y, vii. Barreras a la entrada.

e) En el rubro de análisis del comportamiento de las posturas, describe las bases de las licitaciones, los promedios anuales de las posturas (por grupo), las posturas por licitación (por grupo), concluyendo sustancialmente, que el resultado del análisis de posturas por cada grupo, refleja un patrón de comportamiento en las licitaciones, que es consecuencia de un acuerdo entre los agentes económicos participantes, a fin de evitar el proceso de competencia y mantener las posturas ganadoras en un nivel artificialmente alto en perjuicio del Estado. De ese apartado, resulta importante transcribir lo siguiente:

" ...

"iii. Posturas por licitación ...

"Tabla 31. Posturas por licitación para clave 1050 (posturas ganadoras enfatizadas) ...

"A partir de las posturas por licitación se puede corroborar la tendencia que se presentó en el análisis agregado por año. Esta información sugiere la existencia de un acuerdo entre los probables responsables, el cual consistiría en tomar turnos como ganadores y perdedores y en que los ganadores en turno en una licitación ofrecieran un precio entre ***** (*****), y ***** (*****); en tanto que perdedores en turno ofrecerían precios mayores que oscilan entre ***** (*****), y ***** (*****), *****; pierde consistentemente con un precio de ***** (*****), pese a saberse ganador con posturas iguales o menores a ***** (*****). De forma similar, ***** y ***** pujan ***** (*****), o más para definirse como perdedores, pese a haber ganado con posturas de ***** (*****), o menos. Además, estos participantes no sólo saben con cuáles posturas han ganado, sino que también saben con cuáles posturas sus competidores han sido ganadores, por lo que no pueden esperar resultar triunfadores con un precio mayor al que ha sido ya ganador. Lo anterior se refuerza con el hecho de que el número de posturas

bajas nunca supera al número máximo de ganadores posibles de acuerdo con el criterio de asignación múltiple para cada licitación. Es decir, para aquellas licitaciones cuyas bases determinaran que la asignación múltiple sería para dos empresas, cuando más (sic) dos de las probables responsables presentaban una postura con una diferencia menor al 1.5% (uno punto uno por ciento) y en los casos en que la asignación permitiría tres ganadores, cuando más eran tres los probables responsables que ofrecieron posturas dentro del rango que les garantizaría lograr un porcentaje de la asignación. Esto muestra que no existe un intento de romper esta dinámica pese a conocer los precios que pudieran incrementar la probabilidad de ganar la licitación.

"Esa estrategia derivó en que, durante el periodo investigado, ***** ganara cincuenta y cinco licitaciones y perdiera setenta y nueve, ***** ganara sesenta y perdiera cuarenta y siete, ***** se adjudicara cincuenta y cuatro y perdiera dieciséis y que ***** resultara ganador en cuarenta contra cincuenta y siete en las que resultó perdedor.

"De la misma tabla, se observa el mismo patrón descrito en el párrafo anterior para el año dos mil cuatro que para dos mil tres. Los competidores ganan y pierden con la misma postura. Sus variaciones sólo pueden obedecer a un acuerdo para dividirse este mercado, pues no es consistente que conociendo la postura con la que pueden ganar ofrezcan precios más altos. Este efecto, se repite durante todo el periodo investigado hasta la entrada de Dimesa en dos mil seis.

"...

"El tabla (sic) 32 presenta el precio promedio con que ganaron las cuatro empresas probablemente responsables, así como el margen de ganancia promedio que obtuvieron. El margen se calculó como la razón del promedio del precio ganador contra el promedio del costo total anual de cada empresa para cada medicamento con base en la información aportada y los fallos de las licitaciones. Esta información muestra que las empresas obtenían márgenes considerables y que pudieron disminuir sus posturas para incrementar la probabilidad de ganar las licitaciones, acción que no realizaron. A la vez, márgenes tan grandes no son compatibles con un mercado competido.

"...

"Tabla 33. Posturas por licitación para clave 1051 (posturas ganadoras enfatizadas) ...

"Como en el caso anterior, a excepción de la primera licitación, en el resto de ellas las posturas ganadoras siempre son iguales o ligeramente

menores a ***** (*****); en tanto que las posturas perdedoras corresponden a precios iguales o mayores a ***** (*****). Los participantes conocen el resultado de las licitaciones una vez que se otorga el fallo, por lo que pese a conocer las posturas ganadoras, incrementan sus posturas por arriba incluso de lo que ellos mismos ofertaron.

"En este caso, esa estrategia derivó en que, durante el periodo investigado, ***** ganara cuarenta y siete licitaciones y perdiera ochenta y tres, ***** ganara cincuenta y una y perdiera cincuenta y siete, ***** se adjudicara treinta y siete y perdiera quince y que ***** resultara ganador en treinta y cinco contra cincuenta y siete en las que resultó perdedor.

"Este comportamiento no busca obtener el máximo beneficio a través de un comportamiento independiente para ganar cada licitación. Aquí también se observa que el número de posturas bajas nunca excede al número máximo de ganadores posibles de acuerdo a lo establecido por el IMSS en sus bases.

"...

"La tabla 34 presenta lo (sic) promedios de precios con que ganaron las empresas probablemente responsable (sic) y el margen obtenido por éstas para la clave 1051. Como en la clave anterior, se descarta un mercado competitivo con márgenes de ganancias tan amplios.

"Resultado del análisis en el grupo I

"En un proceso de licitación con varios participantes que buscan maximizar sus ganancias de forma independiente, cada participante tiene incentivos para ofrecer su mejor precio para incrementar la probabilidad de obtener el contrato licitado sin incurrir en pérdidas. Esta competencia por el contrato licitado lleva a que las posturas tiendan a los costos de los participantes (incluyendo márgenes de ganancias competitivos) y la convocante obtenga las mejores condiciones del mercado.

"Sin embargo, el patrón de comportamiento en las licitaciones del grupo I (insulina) durante dos mil tres a dos mil cinco es inconsistente con lo descrito en el párrafo anterior. Por el contrario, este patrón puede ser razonablemente explicado como resultado de un acuerdo entre los agentes a fin de evitar el proceso de competencia y mantener las posturas ganadoras en un nivel artificialmente alto en perjuicio del Estado. Este acuerdo consistiría en mantener las posturas ganadoras en un nivel acordado por encima del que hubiera resultado en un proceso competido y tomar turnos en los roles de ganador

y perdedor para para (sic) distribuirse entre ellos los importes licitados. En el caso de las licitaciones con asignación múltiple, los roles de ganador los tomaban varios de los agentes investigados.

"Los márgenes obtenidos por estas empresas muestran que, pese a existir espacio para ofrecer precios más bajos e incrementar así la probabilidad de ganar más licitaciones no lo hicieron y mantuvieron sus posturas en los mismos niveles. Además, estos márgenes muestran que la similitud de posturas no obedece a un mercado competitivo.

"...

"Grupo II: Soluciones electrolíticas y sueros ...

"Tablas varias ...

"Resultado del análisis para el grupo II

"En cada uno de estos dieciocho medicamentos podemos observar un patrón de las posturas de estos tres participantes. La postura ganadora prácticamente es la misma en cada medicamento, independientemente del postor. De forma similar sucede con la postura perdedora. Los postores alternan posturas altas (perdedoras) y bajas (ganadoras). Los incrementos en sus posturas no obedecen a una estrategia que busque incrementar la probabilidad de ganar la licitación, ya que pese a conocer el monto de las ofertas ganadoras anteriores incrementan sus posturas. No obstante, después de cierto número de licitaciones, los postores que ofrecieron precios más altos regresan a los mismos niveles de precios bajos que ya habían resultado ganadores, en tanto que aquellos que habían resultado ganadores las incrementan al mismo nivel que los perdedores anteriores. Esta dinámica se repite a lo largo del periodo investigado, alternándose así los contratos licitados. El argumento se refuerza si observamos que pese a conocer el nivel de precios que incrementaría la probabilidad de ganar la licitación, el número de participantes que ofrece posturas bajas nunca excede el número máximo de ganadores definido para la asignación múltiple de acuerdo a las bases de cada licitación. Se observa una tendencia análoga a la que se describió en las licitaciones de insulina: para aquellas licitaciones cuyas bases determinan que la asignación múltiple sería para dos empresas, cuando más dos de las probables responsables presentaban una postura con una diferencia menor al 1.5% (uno punto cinco por ciento) y en los casos en que la asignación permitiría tres ganadores, cuando más eran tres los probables responsables que ofrecieron posturas dentro del rango que les garantizaría lograr un porcentaje de la asignación. Lo anterior indica que tampoco existe un intento de romper el acuerdo.

"Esta estrategia derivó en que, durante el periodo investigado, ***** fuera declarado ganador, para cada clave en promedio, en cincuenta por ciento de las licitaciones en las que participó, ***** en cuarenta y tres por ciento y ***** en cuarenta y seis por ciento.

"Este comportamiento no puede ser resultado de un comportamiento independiente acorde con incrementar el beneficio económico en cada proceso de licitación. A lo largo del periodo cada postor demuestra que puede ofrecer preciso (sic) ganadores de acuerdo a lo observado. Sin embargo no lo hacen en cada licitación e incrementan injustificadamente su postura incrementando el riesgo de perder la licitación. Este comportamiento sólo es consistente con la búsqueda de incrementar el beneficio económico mediante un comportamiento coordinado tal que, pese a perder algunas licitaciones, los beneficios son tan altos en los procesos ganados, que superan las potenciales ganancias de ganar el resto de las licitaciones.

"Los márgenes obtenidos por estas empresas muestran que, pese a existir la posibilidad de ofrecer precios más bajos e incrementar así la probabilidad de ganar más licitaciones, las empresas probablemente responsables no lo hacen y mantienen sus posturas en los mismos niveles. Además, estos márgenes muestran que la similitud de posturas no obedece a un mercado competitivo. Por último, la obtención de participaciones de mercado prácticamente equitativas entre las tres empresas investigadas en este grupo refuerza la presencia de un comportamiento coordinado.

"Resultado del análisis de posturas.

"En un proceso de licitación competido con participantes que buscan maximizar sus ganancias de forma independiente, cada participante tiene incentivos para ofrecer su mejor precio a fin de incrementar la probabilidad de obtener el contrato licitado sin incurrir en pérdidas. Esta competencia lleva a que las posturas tiendan a los costos de los participantes (incluyendo márgenes de ganancia competitivos) y la convocante obtenga las mejores condiciones del mercado.

"El patrón de comportamiento en las licitaciones del IMSS sujetas de esta investigación no resulta consistente con lo expresado en el párrafo anterior. Por el contrario, es razonablemente explicable como resultado de acuerdos tendientes al establecimiento, concertación o coordinación de posturas entre las empresas probablemente responsables a fin de establecer precios supra competitivos en perjuicio del Estado. Estos acuerdos consisten en mantener las posturas ganadoras en un nivel acordado por encima del que hubiera

resultado de un proceso competido y tomar turnos en los roles de ganador y perdedor para distribuirse entre ellos los importes licitados. En el caso de las licitaciones con asignación múltiple, los roles de ganador eran tomados por varias de las empresas probablemente responsables.

"Los márgenes obtenidos por las empresas probablemente responsables muestran que, pese a existir la posibilidad de ofrecer precios más bajos e incrementar así la probabilidad de ganar más licitaciones, dichas empresas no lo hacen y mantienen sus posturas en los mismos niveles. Además, estos márgenes muestran que la similitud de posturas no obedece a un mercado competitivo. ..."

f) En el rubro cinco formula un comparativo con precios internacionales para la insulina humana.

g) En el punto seis titulado medios de comunicación, se formula una descripción de la información y documentación presentada por los agentes económicos y por la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, de donde desprendió la existencia y utilización de diversos medios de comunicación útiles para llevar a cabo el establecimiento, concertación o coordinación entre los distintos agentes; así, alude a la documentación remitida por esa cámara y la Comisión de Abasto al sector público de ésta, destacando las listas de asistencia a las sesiones de esa comisión, en las que participaron los agentes económicos investigados, lo que se describe en una serie de tablas que registra esa asistencia de los años dos mil cuatro a dos mil siete; alude a las responsabilidades a cargo de los miembros de la Comisión de Abasto, esto es, se refiere a las personas físicas que en representación de los agentes económicos asistieron a las sesiones de la comisión, especificando que los cargos que tenían les permitían tomar decisiones respecto de las políticas comerciales de cada laboratorio para las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Alude a la existencia de comunicación por medios distintos a la Comisión de Abasto, rubro en el que describe una serie de llamadas telefónicas entre las personas que acudían a las reuniones de la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, para destacar que las personas físicas tenían comunicación constante, particularmente en periodos de tiempo cercanos a las fechas en las cuales estaba planeada la entrega y apertura de sobres con las propuestas técnicas y económicas correspondientes a cada una de las licitaciones públicas realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que describe en una serie de tablas.

h) En el rubro siete titulado acreditación de la práctica, se indica que existen indicios que permiten inferir la probable realización de actos consistentes en el establecimiento, concertación o coordinación de posturas en las licitaciones públicas relativas a agua inyectable (clave 3675), cloruro de sodio (claves 3608, 3609, 3610, 3626 y 3627), cloruro de sodio y glucosa (claves 3611, 3612 y 3613), glucosa (claves 3601, 3603, 3604, 3605, 3624 y 3625) y solución Hartmann (claves 3614, 3615 y 3616), realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el mismo rubro explica el contenido del artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica; así como que las empresas involucradas son competidoras entre sí; que existe un acuerdo con el objeto de establecer, concertar o coordinar posturas, que se desprende de la evidencia económica descrita, y la existencia y utilización de medios y canales de comunicación.

i) Sobre esa base, en el punto ocho se formulan las conclusiones; y en los resolutivos se ordena el emplazamiento de los laboratorios y personas físicas involucradas en la investigación, para que en un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación del oficio, manifestaren lo que a su derecho convenga, adjuntando las pruebas documentales que obran en su poder y ofrecieran aquellas que ameritaran desahogo.

Por otra parte, el segundo de los actos referidos, corresponde a la resolución dictada el veintiocho de enero de dos mil diez, por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia, que es aquella con la que culmina el procedimiento administrativo iniciado con el denominado oficio de probable responsabilidad. Esa resolución contiene los siguientes apartados:

1. Antecedentes;

2. Consideraciones de derecho;

3. Contestaciones al oficio de probable responsabilidad; en este rubro se analizan las manifestaciones vertidas por los emplazados, agrupadas conceptualmente para dar una respuesta ordenada a lo argumentado en dichas contestaciones; así, se agruparon de la siguiente manera: 1. Manifestaciones previas; 2. Inexistencia del capítulo de hechos; 3. Error de petición de principio; 4. Caducidad y cierre del expediente; 7. (sic). Nulidad de actuaciones; 8. Acuerdo de inicio y "mercado relevante"; 9. Inconsistencias del oficio SE-10-96-2006-312 y expediente *****; 10. Grupo I: Insulina humana; 11. Grupo

II: Soluciones electrolíticas y sueros; 12. Incentivos económicos; 13. Patrón de posturas; 14. Análisis de precios internacionales; 15. Canales de comunicación; 16. Argumentos relativos a la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica; 17. Información pública; 18. Carácter de agente económico; 19. Evidencia recabada durante la investigación; 20. Intercambio de información; 21. Falta de análisis de todas las licitaciones públicas; 22. Participación de ***** , como supuesto competidor; 23. Derecho comparado; 24. Participaciones de mercado; 25. Inexistencia de facultades de empleados para determinar los precios; 26. Barreras a la entrada; 27. Precios y capacidad instalada; 28. Investigación de mercado realizada por el IMSS; 29. Reducción del nivel de precios; 30. Falta de análisis de la estructura de mercado; 31. Cláusula de nación más favorecida; 32. Requerimientos de información; 33. Ampliación de los plazos de la investigación; 34. Comparecencias; 35. No se emplazaron otros agentes económicos (sic); 36. Análisis de costos; 37. Asignación múltiple; 38. Precios competitivos; 39. Bienes sustitutos; 40. Precios de referencia; 41. Posturas conjuntas; 42. Objeto y Efecto de la práctica monopólica Absoluta; 43. Carga de la prueba; 44. Bienes homogéneos; 45. Convenios modificatorios; 46. Falta de fundamentación y motivación del oficio de probable responsabilidad; 47. Periodo investigado; 48. Premio Nacional de Tecnología; 49. Sanción del cártel; y, 50. Objeción de documentos.

4. Acreditación de la práctica monopólica absoluta.

5. Valoración y alcance de las pruebas en el expediente; en este apartado la autoridad se pronuncia respecto de las pruebas ofrecidas por las personas involucradas en el procedimiento de investigación.

6. Alegatos.

7. Sanción; en este apartado la autoridad con apoyo en los artículos 35, fracción IV y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, al haber tenido por acreditada la práctica monopólica absoluta investigada, procede a la individualización de la sanción, dividiendo este apartado de acuerdo con los requisitos que describe el artículo 36 referido, respecto de cada uno de los sujetos sancionados.

8. Finalmente, los puntos resolutivos de esa resolución son los siguientes:

"PRIMERO.—Se acredita la comisión de la práctica monopólica absoluta, prevista en el artículo 9o., fracción IV, de la LFCE, respecto del grupo I de medicamentos por parte de ***** , ***** , ***** y ***** .

"SEGUNDO.—Se acredita la comisión de la práctica monopólica absoluta, prevista en el artículo 9o., fracción IV, de la LFCE, respecto del grupo II de medicamentos por parte de *****, ***** y *****.

"TERCERO.—Se acredita la participación directa en la comisión de la práctica monopólica absoluta, prevista en el artículo 9o., fracción IV, de la LFCE, por parte de *****, *****, *****, *****, *****, *****, *****, ***** y *****.

"CUARTO.—Con fundamento en el artículo 35, fracción I, de la LFCE se ordena la supresión de la práctica monopólica absoluta por parte de *****, *****, *****, *****, ***** y *****.

"QUINTO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos).

"SEXTO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos).

"SÉPTIMO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos).

"OCTAVO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos) por lo que hace a la acreditación de la práctica monopólica absoluta prevista en la fracción IV del artículo 9o. de la LFCE respecto del grupo I de medicamentos.

"NOVENO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos) por lo que hace a la acreditación de la práctica monopólica absoluta prevista en la fracción IV del artículo 9o. de la LFCE respecto del grupo II de medicamentos.

"DÉCIMO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos).

"DÉCIMO PRIMERO.—Con fundamento en los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE se impone una multa a ***** por la cantidad de

En el considerando que antecede se explicó que en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, dictada en el expediente ***** , la autoridad responsable tuvo por acreditada la comisión de la práctica monopólica absoluta prevista en el artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que procedió a imponer las sanciones ya descritas.

Así, frente al reclamo que en esta parte plantea la quejosa, tocante a la determinación de la responsabilidad atribuida en su contra, es indispensable transcribir el artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de la Competencia Económica, que sirviera de fundamento a la autoridad para tal efecto. Dicho dispositivo establece:

"Artículo 9o. Son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los siguientes:

"I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;

"II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

"III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o

"IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

"Los actos a que se refiere este artículo no producirán efectos jurídicos y los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar."

El artículo transcrito establece que son prácticas monopólicas absolutas, los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de los que en sus cuatro fracciones enumera. La porción normativa destacada alude a una de las hipótesis que lleva a configurar la existencia de una práctica

monopólica absoluta, concretamente la relativa a establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

En ese sentido, es necesario indicar que las prácticas monopólicas absolutas tienen como característica central la consistente en que se dan entre agentes económicos que compiten entre sí a un mismo nivel en el mercado, de ahí que también se les conozca como prácticas horizontales. Asimismo, se subrayó el último párrafo de ese precepto que dispone que los actos que describe la norma en sus cuatro fracciones no producirán efectos jurídicos, y que los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esa ley federal, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.

Además, se trata de conductas que crean condiciones favorables para la participación en el mercado de aquellos que asuman contratos, convenios, arreglos o combinaciones, en perjuicio de aquellos que no participen y para el caso concreto de licitaciones, para aquel sector del Estado que convoque a éstas, lo que desde luego impacta en la entidad del Estado que convoque a la licitación de que se trate, con la consecuente afectación a las finanzas públicas y en general a la economía, lo que explica que en el último párrafo la norma ordene que esos actos no producirán efectos jurídicos y que de cometerse darán lugar a la aplicación de sanciones.

Ahora, en el caso, de acuerdo al reproche hecho valer, se hace necesario saber si a partir de los elementos de convicción insertos en el caso, fue o no acertada la acreditación de los extremos que envuelven la citada previsión normativa, a saber: a) La existencia de un acuerdo entre agentes económicos competidores entre sí; b) Que dicho acuerdo tenga por objeto o efecto un resultado anticompetitivo en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas (a través del establecimiento, concertación o coordinación de posturas o su abstención).

Para dar respuesta a tal interrogante conviene destacar, por principio, que la teoría del derecho de la competencia ha señalado de manera uniforme que, dada la obscuridad en que se presentan este tipo de prácticas perniciosas, la demostración de su existencia, fuera de la casi impensable presencia de pruebas directas, constituye una tarea de difícil concreción.

Incluso, en el derecho estadounidense en materia de competencia económica, los primeros casos analizados judicialmente consideraban únicamente los acuerdos expresos, pero más adelante la jurisprudencia avanzó en el sentido de que no era indispensable que se diera tal situación, sino que era

necesaria una acción en concierto y que las partes se ajustaran a ella; posteriormente se ampliaron los elementos que acreditan las conductas tales como reuniones entre las partes, correspondencia entre ellas y el adoptar una conducta sólo explicable por una acción concertada subyacente.⁶

Por eso, no es extraño que para estos casos los distintos operadores del control de la competencia acudan de manera primordial a la integración de las llamadas pruebas indirectas o pruebas circunstanciales, cuya valoración adquiere una especificidad particular en este ámbito (entendiendo que no opera el rigor que se asume en otras materias).

Cabe subrayar que el hecho de que sea prácticamente imposible recabar pruebas directas, no excusa a la autoridad responsable de la obligación de demostrar plenamente la conducta a sancionar, aunque sea a través de presunciones, ya que se trata en la especie, de un procedimiento administrativo de carácter punitivo, en el que, por tanto, cobra aplicación el principio de presunción de inocencia.

Dentro de las llamadas pruebas indirectas, destaca el parámetro probatorio de conductas económicas injustificadas en determinado mercado, respecto de cuya existencia no es posible extraer un motivo razonable (la explicación sólo es una concertación o acuerdo ilícitos).

Junto a ello se mencionan también, de manera importante, la existencia de pruebas de comunicación directa entre los agentes económicos involucrados en los acuerdos.

En nuestro marco normativo, el reconocimiento de tales probanzas se encuentra previsto en el artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de Competencia Económica, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, donde de manera ejemplificativa se prevén como indicios de la existencia de una práctica monopólica absoluta, las instrucciones o recomendaciones que emitan las cámaras empresariales o asociaciones a sus agremiados, con el objeto o efecto de realizar las conductas previstas en el artículo 9o. de la ley.

Ahora bien, desde ese reconocimiento probatorio, la autoridad responsable en los actos que antecedieron a la resolución reclamada, tuvo por

⁶ Cabanellas de las Cuevas, Guillermo, *Derecho Antimonopólico y de Defensa de la Competencia*, editorial Heliasta S.R.L., Argentina, 1983, páginas 275 y 276.

acreditada la práctica monopólica absoluta con el denominado análisis económico o evidencia económica, así como con los medios y canales de comunicación, a saber, la asistencia a las reuniones de la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, y el registro de llamadas telefónicas entre distintos directivos comerciales de los laboratorios involucrados al procedimiento.

Según se explicó en el considerando que antecede, el oficio de probable responsabilidad, de once de marzo de dos mil nueve, contiene un punto cuatro denominado "Análisis del comportamiento de las posturas", en el que la autoridad responsable formuló un análisis económico del que se desprende que tuvo como objetivo acreditar la existencia de contratos, convenios, arreglos o combinaciones, entre los agentes económicos investigados, acuerdo que tuviera como objeto o efecto establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.

Para lograr lo anterior, la autoridad analizó las posturas por licitación, en relación con dos grupos que identificó como grupo I (insulina) y grupo II (soluciones electrolíticas y sueros); así como analizó los promedios anuales de las posturas por licitación. En ambos casos, el análisis se dividió en atención al grupo de medicamentos.

Respecto al grupo I (insulina), el análisis económico se realizó sobre los medicamentos con clave 1050 (insulina humana-suspensión inyectable-acción intermedia NHP) y 1051 (insulina humana-solución inyectable-acción rápida regular), y de él se desprendió, en síntesis, lo siguiente:⁷

1. Que las posturas permanecen sin cambios relevantes durante dos mil tres a dos mil cinco, pues es hasta dos mil seis, que se observa una disminución de los precios ofertados, cuando entró al mercado como participante competidor ***** y salió *****.

2. Que las posturas ganadoras no presentaron grandes variaciones para un mismo laboratorio.

3. Que las posturas ganadoras y perdedoras de ***** , ***** , ***** y ***** , eran prácticamente idénticas.

⁷ Tablas 31 y 33 del oficio de probable responsabilidad, a fojas sesenta y seis a setenta y setenta, y dos a setenta y seis, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

4. Que los márgenes de ganancia promedio obtenidos superan por más del 100%, a aquellos obtenidos durante el último año (dos mil seis) del periodo investigado.⁸

Por ello, la autoridad concluyó la existencia de un patrón de posturas, pues se observa la alternancia de éstas tanto para ganadores como para perdedores, en virtud de que tratándose de medicamentos con clave 1050, las posturas ganadoras ofrecían un precio comprendido entre ***** (***** y ***** (***** por unidad. Mientras que las posturas perdedoras ofrecían precios mayores, los cuales oscilaron entre ***** (***** y ***** (***** por unidad. Y tratándose de los medicamentos con clave 1051, las posturas ganadoras siempre fueron iguales o ligeramente menores a ***** (***** por unidad, y las posturas perdedoras correspondieron a precios iguales o mayores a ***** (***** por unidad.

En este sentido, el análisis económico evidenció la existencia del patrón en comento, ya que las ganadoras y perdedoras pujaban en la licitación sobre precios que oscilaban dentro de un mismo rango, existiendo únicamente una variación de centavos. Y, principalmente de ese análisis concluyó la existencia de un acuerdo colusorio en la medida en que los competidores se turnan (a pesar de conocer la postura con la que pueden ganar) para ofrecer una postura para perder.

Por lo que se refiere al grupo II (soluciones electrolíticas y sueros), la autoridad indicó que las posturas se mantienen constantes durante todo el periodo y las mínimas disminuciones solamente sugieren un intento de redistribuir la participación de las empresas coludidas en partes iguales. Sin embargo, al no existir una amenaza de entrada, por parte de competidor alguno, los ganadores ajustan su participación de las licitaciones de manera colusiva, por lo que la autoridad tuvo por demostrado lo siguiente:⁹

1. La existencia de un patrón de posturas dominante para ***** , ***** y *****.

2. Que la postura ganadora y/o perdedora prácticamente es la misma en cada medicamento, independientemente del postor.

⁸ Tabla 32 del oficio de probable responsabilidad a foja setenta y uno, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

⁹ Tablas 35 a 70 del oficio de probable responsabilidad, a fojas setenta y ocho a ciento cuarenta y cuatro, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

3. Que los postores alternan posturas altas (perdedoras) y bajas (ganadoras).

4. Que a pesar de que los postores conocen el nivel de precios que incrementaría la probabilidad de ganar la licitación, el número de participantes que ofrece posturas bajas nunca excede el número máximo de ganadores definido para la asignación múltiple de acuerdo a las bases de cada licitación.

De donde se desprende que el análisis elaborado por la autoridad, la llevó a concluir que las conductas de los laboratorios únicamente se justifican por la existencia de un acuerdo colusorio, que consiste en mantener las posturas ganadoras en un nivel acordado por las empresas competidoras entre sí, por encima del que hubiera resultado de un proceso competido, tomando turnos en los roles de ganador y perdedor para distribuirse entre ellos los importes licitados.

Por otra parte, el mismo documento contiene un apartado relativo a los promedios anuales de las posturas; así, tratándose del grupo I (insulina), el análisis económico permitió concluir que:

1. Las empresas con mayor participación en las licitaciones celebradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social para las claves 1050 y 1051, medicamentos pertenecientes al grupo I, fueron por orden descendente: ***** , ***** , ***** y *****.¹⁰

2. Del análisis de las posturas ganadoras y perdedoras de los participantes en cada una de las licitaciones celebradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social durante el periodo investigado para las claves 1050 y 1051, en cada año de dicho periodo investigado, las posturas son prácticamente las mismas entre los cuatro participantes ganadores (***** , ***** , ***** y *****).¹¹

Indica la autoridad que durante dicho periodo se observa que las posturas de esos participantes prácticamente no cambian de un año a otro,¹² em-

¹⁰ Tablas 1, 2 y 3 del oficio de probable responsabilidad, a foja cuarenta y nueve, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

¹¹ Tabla 7 del oficio de probable responsabilidad, a foja cincuenta y dos, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

¹² Tablas 4, 5 y 6 del oficio de probable responsabilidad, a fojas cincuenta y cincuenta y uno, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

pero, a partir de dos mil seis, las posturas se modifican de manera drástica ante la entrada de un nuevo competidor (*****), quien puja de manera notoria a la baja en relación con las posturas observadas durante los años dos mil tres a dos mil cinco.

Por lo que hace al grupo II (soluciones electrolíticas y sueros), el análisis económico permitió concluir:

1. Que, de acuerdo con las licitaciones en que participó cada uno de los diez postores con mayor número de apariciones para cada clave durante el periodo investigado, fueron líderes en la participación de todas las licitaciones: *****, ***** y *****.¹³

2. Que respecto del número de licitaciones ganadoras y perdedoras por clave de medicamentos comprendidos en el grupo II, para cada uno de los participantes durante el periodo investigado,¹⁴ se observa que de dos mil tres a dos mil cinco, tanto las posturas ganadoras como las perdedoras son prácticamente iguales entre los principales ganadores con ligeros incrementos, lo que tiene como consecuencia que sólo tres postores se encuentren en la competencia. Situación que cambia para dos mil seis, en donde la entrada de nuevos participantes tiene como consecuencia que las posturas de los tres principales participantes disminuyan.

3. Que a partir del promedio de las posturas ganadoras y perdedoras para cada uno de los diez participantes en licitaciones celebradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como de tales posturas individuales en cada una de las claves que comprenden los medicamentos del grupo II, las posturas fueron prácticamente iguales entre los principales ganadores, observándose ligeros incrementos.

4. Que a partir del análisis de los precios promedio ganadores por año y respecto de cada una de las claves de medicamentos comprendidos en el grupo II, los precios empiezan a caer en dos mil seis, enfatizándose su caída en dos mil siete.

5. Que del análisis de las posturas realizadas por los participantes respecto a la totalidad de las claves comprendidas en el grupo II durante el

¹³ Tabla 9 del oficio de probable responsabilidad, a foja cincuenta y tres, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

¹⁴ Tablas 10 del oficio de probable responsabilidad, a foja cincuenta y cuatro, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

periodo investigado, los tres principales ganadores obtuvieron una participación prácticamente equitativa.

En síntesis, el análisis económico de los promedios anuales de las posturas y de las posturas por licitación permitió concluir a la autoridad responsable, que no existía otra justificación al comportamiento descrito más que la existencia de un acuerdo colusorio, consistente en mantener las posturas ganadoras en un nivel previamente acordado (por encima del que hubiera resultado de un proceso competitivo); y que los agentes económicos involucrados tomaban turnos en los roles de ganador y perdedor para distribuirse entre ellos los importes licitados; esto es, las empresas farmacéuticas alternaban las posturas (tanto ganadoras como perdedoras) en cada licitación, repartiéndose casi la totalidad de las mismas.

Respecto de los llamados canales de comunicación, la autoridad responsable, en el oficio de probable responsabilidad, concretamente en el punto seis denominado "Medios de comunicación", hizo referencia a los documentos con base en los cuales determinó la existencia y utilización de diversos medios de comunicación útiles para llevar a cabo el establecimiento, concertación o coordinación entre los agentes económicos investigados; así, hizo referencia a la información que le proporcionara la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, quien entregó documentos con base en los cuales identificó que los agentes económicos investigados eran miembros activos de esa cámara, precisando que, de acuerdo con las listas que le presentó, es posible comprobar que de los años dos mil dos a dos mil siete, esos probables responsables fueron socios de la cámara nacional; además de que formaban parte de una comisión de trabajo denominada Comisión de Abasto al Sector Público, que tenía diversos objetivos, que la autoridad destacó de la siguiente manera: ***"(i) el que dicha Comisión de Abasto fuese el enlace con las diversas dependencias e instituciones gubernamentales de la administración pública federal adquirentes de insumos para la salud; y, (ii) analizar la problemática del sector en cada una de las dependencias y presentar las propuestas correspondientes en beneficio de los intereses generales de la industria farmacéutica."***

De igual forma, la autoridad indicó que la asistencia de los probables responsables a las sesiones de la Comisión de Abasto quedó evidenciada con las listas de integrantes de esa comisión y las listas de asistencia a las sesiones que ésta celebraba; y para ilustrar esa situación, incluyó una serie de cuadros que precisan la asistencia a esas sesiones, identificando el nombre del laboratorio, el de la persona física que asistió en su nombre y los días, meses y años específicos en el que tuvieron lugar esas reuniones.

2005	*****	*****	*****
	*****	*****	*****
	*****	*****	*****
	*****	*****	*****
2006	*****	*****	*****
	*****	*****	*****
2007	*****	*****	*****
	*****	*****	*****

Listas de asistencia a las sesiones de la Comisión de Abasto
 Año 2004

Núm.	Laboratorio	Nombre	Ene		Feb		Mar		Abr		May		Jun				Jul	Ago							Sep	Oct		Nov		Dic
			23	30	16	12	19	16	30	6	28	3	8	11	25	9	11	13	19	25	27	31	3	8	12	26	10			
1	*****	*****																												
	*****	*****		SI	SI	SI		SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI	SI			
2	*****	*****	SI	SI	SI				SI			SI	SI		SI	SI									SI		SI			
3	*****	*****					SI				SI	SI	SI		SI		SI	SI	SI			SI								
	*****	*****	SI			SI		SI			SI			SI								SI				SI				
	*****	*****			SI																									
	*****	*****																												
4	*****	*****	SI		SI	SI		SI				SI		SI		SI							SI		SI					
	*****	*****																												
5	*****	*****	SI						SI			SI																		
	*****	*****							SI	SI	SI			SI	SI	SI								SI		SI	SI			
6	*****	*****																												

Año 2005

Núm.	Laboratorio	Nombre	Ene	#	Mar		Abr			May		Jul		Ago		Sep	Oct		Nov	
			28		11	17	8	22	29	13	24	6	20	8	15	12	18	24	4	21
1	*****	*****																		
	*****	*****	SI	SI			SI	SI	SI	SI*	SI	SI	SI		SI*	SI	SI	SI	SI	SI

2	*****	*****	SI			SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI		SI	SI	SI*	SI
3	*****	*****			SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI*	SI
	*****	*****	SI	SI			SI	SI	SI	SI*		SI*			SI	SI	SI	SI		SI
	*****	*****																		
	*****	*****												SI			SI			
4	*****	*****				SI														
	*****	*****								SI	SI									
5	*****	*****	SI																	
	*****	*****		SI		SI	SI	SI										SI		
6	*****	*****										SI				SI				

* La lista registra que sí asistió pero no se firmó.
+ Se confirma la asistencia con firma en la lista, mas no la afirmación de que asistió.

Año 2006

Núm.	Laboratorio	Nombre	Ene			Feb	Mar			Abr		May		Jun	Jul		Ago			Oct		Nov	
			13	23	26	9	9	23	30	20	27	15	25	8	6	13	2	3	10	12	31	23	30
1	*****	*****																					
	*****	*****	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI*		SI	SI	SI	SI
2	*****	*****	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI*	SI		SI	
3	*****	*****	SI	SI		SI*	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI			SI	SI		SI	SI
	*****	*****	SI	SI	SI*	SI	SI	SI	SI	SI		SI	SI*	SI		SI	SI		SI*	SI		SI	SI*
	*****	*****																					
	*****	*****																					
4	*****	*****																					
	*****	*****																					
5	*****	*****																					
	*****	*****	SI	SI	SI*																		
	*****	*****											SI*										
	*****	*****																SI			SI*		SI
6	*****	*****	SI	SI					SI*		SI*		SI		SI	SI		SI			SI*		SI

* La lista registra que sí asistió pero no se firmó.
+ Se confirma la asistencia con firma en la lista, mas no la afirmación de que asistió.

Año 2007

Núm.	Laboratorio	Nombre	Ene	Feb		Mar			May			Jun	Jul	Ago			Sep		Oct			Nov			Dic
			25	2	14	1	15	28	3	17	18	14	15	16	17	31	13	27	1	18	19	15	16	29	13
1	*****	*****																							
	*****	*****	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI*	SI	SI*	SI	SI*	SI*	SI*	SI*		SI		SI	SI
2	*****	*****	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI*		SI	SI	SI	SI	SI*	SI	SI	SI	SI	SI	SI*	SI	SI
	*****	*****	SI	SI	SI	SI	SI	SI								SI									
3	*****	*****	SI	SI*	SI	SI*	SI	SI	SI*	SI			SI*	SI	SI		SI*	SI	SI*	SI	SI*	SI*		SI*	
	*****	*****							SI	SI		SI		SI	SI		SI	SI		SI	SI		SI	SI*	
	*****	*****																							
	*****	*****																							
4	*****	*****																							
	*****	*****																							
	*****	*****												SI											
5	*****	*****																							
	*****	*****																							
	*****	*****		SI		SI																			
6	*****	*****				SI*							SI*												

* La lista registra que sí asistió pero no se firmó.

+ Se confirma la asistencia con firma en la lista, mas no la afirmación de que asistió.

Con base en esa información, desprendió que los agentes económicos investigados tuvieron contacto continuo en las sesiones de la Comisión de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, en los años en que tuvo por identificada la práctica monopólica absoluta que descubrió.

Y, aunado a lo anterior, advirtió que existía un diverso medio de comunicación entre los agentes económicos, por medio de llamadas telefónicas; y, para ello, elaboró un listado que contiene el registro de esas llamadas realizadas entre empleados de las empresas investigadas, para concluir que tenían una comunicación constante, particularmente en periodos cercanos a las fechas en las cuales estaba planeada la entrega y apertura de sobres con las propuestas técnicas y económicas correspondientes a cada una de las licitaciones públicas realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los listados referidos se localizan a fojas 086724 a 086741 del oficio de que se trata.

Dicho listado se reproduce a continuación:

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		01-Oct-04	09:42	*****	*****	00641218-020-04 00641193-025-04 00641195-046-04 00641253-023-04	00641218-020-04 00641193-025-04 00641195-046-04 00641253-023-04 00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04
*****	*****		07-Oct-04	16:33	*****	*****	00641195-046-04 00641253-023-04 00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04	00641195-046-04 00641253-023-04 00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04
*****	*****		07-Oct-04	18:31	*****	*****	00641195-046-04 00641253-023-04 00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04	00641195-046-04 00641253-023-04 00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04
*****	*****		13-Oct-04	15:01	*****	*****	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04
*****	*****		13-Oct-04	15:31	*****	*****	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04
*****	*****		14-Oct-04	11:54	*****	*****	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04
*****	*****		14-Oct-04	17:30	*****	*****	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04	00641091-116-04 00641220-060-04 00641224-017-04 00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04
*****	*****		21-Oct-04	14:13	*****	*****	00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04	00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641226-027-04 00641237-031-04

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		21-Oct-04	14:14	*****	*****	00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04	00641191-023-04 00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04
*****	*****		22-Oct-04	14:23	*****	*****	00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04	00641195-048-04 00641191-024-04 00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04
*****	*****		25-Oct-04	10:39	*****	*****	00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04	00641277-004-04 00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04
*****	*****		26-Oct-04	16:01	*****	*****	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04
*****	*****		26-Oct-04	17:01	*****	*****	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04
*****	*****		26-Oct-04	15:54	*****	*****	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04
*****	*****		26-Oct-04	17:26	*****	*****	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04	00641231-020-04 00641192-037-04 00641248-059-04 00641214-097-04 00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04
*****	*****		05-Nov-04	13:51	*****	*****	00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04 00641276-003-04 00641188-084-04	00641216-073-04 00641226-027-04 00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04 00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04
*****	*****		09-Nov-04	10:09	*****	*****	00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04 00641276-003-04 00641188-084-04	00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04 00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04
*****	*****		09-Nov-04	12:42	*****	*****	00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04 00641276-003-04 00641188-084-04	00641237-031-04 00641214-063-04 00641190-023-04 00641267-007-04 00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		16-Nov-04	13:59	*****	*****	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04
*****	*****		16-Nov-04	17:48	*****	*****	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04
*****	*****		16-Nov-04	19:11	*****	*****	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04
*****	*****		17-Nov-04	11:20	*****	*****	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04	00641276-003-04 00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04
*****	*****		19-Nov-04	11:38	*****	*****	00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04	00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04 00641214-118-04
*****	*****		19-Nov-04	17:08	*****	*****	00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04	00641188-084-04 00641255-014-04 00641253-035-04 00641214-118-04
*****	*****		06-Ene-05	12:30	*****	*****	00641268-019-04	00641268-019-04
*****	*****		06-Ene-05	12:32	*****	*****	00641268-019-04	00641268-019-04
*****	*****		11-Ene-05	11:23	*****	*****	00641268-019-04	00641268-019-04
*****	*****		13-Ene-05	10:13	*****	*****	00641268-019-04	00641268-019-04
*****	*****		21-Ene-05	09:57	*****	*****	n.a.	00641194-001-05
*****	*****		31-Ene-05	10:47	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05
*****	*****		31-Ene-05	11:30	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05
*****	*****		02-Feb-05	17:54	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05
*****	*****		02-Feb-05	18:16	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05
*****	*****		08-Feb-05	11:55	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05 00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		11-Feb-05	09:12	*****	*****	00641194-001-05 00641188-001-05 00641270-001-05	00641194-001-05 00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		14-Feb-05	14:27	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		14-Feb-05	17:06	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		17-Feb-05	16:57	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		22-Feb-05	08:38	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		22-Feb-05	08:39	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		22-Feb-05	17:07	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		01-Mar-05	10:59	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		01-Mar-05	15:12	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		08-Mar-05	18:01	*****	*****	n.a.	00641211-009-05
*****	*****		11-Mar-05	11:21	*****	*****	n.a.	00641211-009-05
*****	*****		14-Mar-05	09:21	*****	*****	00641211-009-05	00641211-009-05
*****	*****		14-Mar-05	16:59	*****	*****	00641211-009-05	00641211-009-05
*****	*****		15-Mar-05	10:52	*****	*****	00641211-009-05	00641211-009-05
*****	*****		20-May-05	15:11	*****	*****	00641214-018-05 00641195-012-05 00641192-014-05 00641224-009-05 00641231-019-05	00641214-018-05 00641195-012-05 00641192-014-05 00641224-009-05 00641231-019-05 00641226-019-05 00641228-018-05
*****	*****		26-May-05	11:36	*****	*****	00641192-014-05 00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05	00641192-014-05 00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05
*****	*****		26-May-05	11:48	*****	*****	00641192-014-05 00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05	00641192-014-05 00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05
*****	*****		31-May-05	12:54	*****	*****	00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05	00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05 00641231-019-05 00641272-010-05
*****	*****		31-May-05	13:06	*****	*****	00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05	00641224-009-05 00641231-019-05 00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05 00641272-010-05
*****	*****		02-Jun-05	16:53	*****	*****	00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05	00641253-024-05 00641226-019-05 00641228-018-05 00641272-010-05 00641216-013-05
*****	*****		07-Jun-05	09:50	*****	*****	00641226-019-05 00641228-018-05 00641272-010-05 00641281-001-05	00641226-019-05 00641228-018-05 00641272-010-05 00641281-001-05 00641216-013-05 00641195-011-05
*****	*****		08-Jun-05	09:24	*****	*****	00641228-018-05 00641272-010-05 00641281-001-05 00641216-013-05	00641228-018-05 00641272-010-05 00641281-001-05 00641216-013-05 00641214-021-05 00641195-011-05
*****	*****		08-Jun-05	12:10	*****	*****	00641228-018-05 00641272-010-05 00641281-001-05 00641216-013-05	00641228-018-05 00641272-010-05 00641281-001-05 00641216-013-05 00641214-021-05 00641195-011-05
*****	*****		24-Jun-05	10:17	*****	*****	00641214-021-05 00641195-011-05 00641274-010-05	00641214-021-05 00641195-011-05 00641243-022-05
*****	*****		27-Jun-05	16:32	*****	*****	00641274-010-05 00641243-022-05	00641274-010-05 00641243-022-05 00641203-009-05

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		30-Jun-05	17:57	*****	*****	00641274-010-05 00641243-022-05	00641274-010-05 00641243-022-05 00641203-009-05
*****	*****		07-Dic-05	19:01	*****	*****	n.a.	00641234-048-05 00641207-029-05
*****	*****		15-Dic-05	08:40	*****	*****	00641234-048-05 00641207-029-05	00641234-048-05 00641207-029-05
*****	*****		01-Mar-06	10:59	*****	*****	00641243-019-06 00641207-039-06	00641243-019-06 00641207-039-06
*****	*****		01-Mar-06	15:12	*****	*****	00641243-019-06 00641207-039-06	00641243-019-06 00641207-039-06
*****	*****		08-Mar-06	18:01	*****	*****	00641207-039-06	00641207-039-06
*****	*****		11-Mar-06	11:21	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		14-Mar-06	09:21	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		14-Mar-06	16:59	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		15-Mar-06	10:52	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		05-Abr-06	10:45	*****	*****	00641187-026-06	00641187-026-06 00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06
*****	*****		12-Abr-06	09:43	*****	*****	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06 00641220-035-06 00641237-028-06
*****	*****		12-Abr-06	09:50	*****	*****	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06 00641220-035-06 00641237-028-06
*****	*****		20-May-06	15:11	*****	*****	00641192-032-06 00641193-022-06 00641280-006-06 00641248-034-06	00641192-032-06 00641193-022-06 00641280-006-06 00641248-034-06 00641139-024-06
*****	*****		26-May-06	11:36	*****	*****	00641192-032-06 00641193-022-06 00641280-006-06 00641248-034-06 00641139-024-06	00641192-032-06 00641193-022-06 00641280-006-06 00641248-034-06 00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06
*****	*****		26-May-06	11:48	*****	*****	00641192-032-06 00641193-022-06 00641280-006-06 00641248-034-06 00641139-024-06	00641192-032-06 00641193-022-06 00641280-006-06 00641248-034-06 00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06
*****	*****		31-May-06	12:54	*****	*****	00641139-024-06 00641281-020-06	00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06
*****	*****		31-May-06	13:06	*****	*****	00641139-024-06 00641281-020-06	00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06
*****	*****		02-Jun-06	16:53	*****	*****	00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06	00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06
*****	*****		07-Jun-06	09:50	*****	*****	00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06	00641139-024-06 00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06
*****	*****		08-Jun-06	09:24	*****	*****	00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06	00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		08-Jun-06	12:10	*****	*****	00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06	00641281-020-06 00641251-040-06 00641199-044-06 00641243-034-06 00641269-014-06
*****	*****		24-Jun-06	10:17	*****	*****	n.a.	00641272-010-06
*****	*****		27-Jun-06	16:32	*****	*****	n.a.	00641272-010-06 00641194-047-06
*****	*****		30-Jun-06	17:57	*****	*****	00641272-010-06	00641272-010-06 00641194-047-06 00641191-046-06
*****	*****		08-Ago-06	10:14	*****	*****	00641218-032-06 00641253-031-06	00641218-032-06 00641253-031-06 00641139-039-06
*****	*****		08-Ago-06	11:36	*****	*****	00641218-032-06 00641253-031-06	00641218-032-06 00641253-031-06 00641139-039-06
*****	*****		09-Ago-06	18:05	*****	*****	00641218-032-06 00641253-031-06	00641218-032-06 00641253-031-06 00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06
*****	*****		16-Ago-06	16:37	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06
*****	*****		16-Ago-06	18:25	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06
*****	*****		17-Ago-06	18:11	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06
*****	*****		18-Ago-06	10:46	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06
*****	*****		23-Ago-06	15:15	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06 00641214-037-06
*****	*****		01-Abr-03	14:24	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		05-May-03	18:36	*****	*****	00641195-007-03 00641188-012-03	00641195-007-03 00641188-012-03
*****	*****		24-Jul-03	18:25	*****	*****	00641069-040-03 00641106-009-03	00641069-040-03 00641106-009-03 00641194-013-03
*****	*****		04-Sep-03	14:36	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		30-Oct-03	10:20	*****	*****	00641214-044-03 00641106-033-03 00641214-016-03	00641214-044-03 00641106-033-03 00641214-016-03 00641188-065-03 00641218-048-03 00641224-038-03
*****	*****		11-Nov-03	15:47	*****	*****	00641106-033-03 00641214-016-03 00641188-065-03 00641218-048-03 00641224-038-03 00641194-022-03 00641194-023-03 00641226-027-03 00641187-021-03 00641216-043-03	00641106-033-03 00641214-016-03 00641188-065-03 00641218-048-03 00641224-038-03 00641194-022-03 00641194-023-03 00641226-027-03 00641216-043-03 00641207-039-03 00641228-001-03 00641255-018-03
*****	*****		11-Nov-03	22:42	*****	*****	00641106-033-03 00641214-016-03 00641188-065-03 00641218-048-03 00641224-038-03	00641106-033-03 00641214-016-03 00641188-065-03 00641218-048-03 00641224-038-03 00641194-022-03 00641194-023-03 00641226-027-03

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
							00641194-022-03 00641194-023-03 00641226-027-03 00641187-021-03 00641216-043-03	00641187-021-03 00641216-043-03 00641207-039-03 00641228-001-03 00641255-018-03
*****	*****		19-Nov-03	17:38	*****	*****	00641224-038-03 00641194-022-03 00641194-023-03 00641226-027-03 00641187-021-03 00641216-043-03 00641207-039-03 00641228-001-03 00641255-018-03	00641224-038-03 00641194-022-03 00641194-023-03 00641226-027-03 00641187-021-03 00641216-043-03 00641207-039-03 00641228-001-03 00641255-018-03 00641091-061-03 00641203-018-03
*****	*****		11-Dic-03	19:15	*****	*****	00641195-024-03	00641195-024-03
*****	*****		11-Dic-03	13:49	*****	*****	00641195-024-03	00641195-024-03
*****	*****		17-Dic-03	11:05	*****	*****	00641195-024-03	00641195-024-03
*****	*****		02-Mar-04	17:58	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		29-Abr-04	18:31	*****	*****	n.a.	00641193-012-04 00641187-027-04
*****	*****		29-Abr-04	19:12	*****	*****	n.a.	00641193-012-04 00641187-027-04
*****	*****		24-Jun-04	10:19	*****	*****	n.a.	00641271-001-04
*****	*****		05-Ago-04	10:47	*****	*****	00641214-028-04 00641216-054-04	00641214-028-04 00641216-054-04
*****	*****		18-Ago-04	12:07	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		18-Ago-04	12:17	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		15-Sep-04	14:50	*****	*****	00641243-016-04 00641194-033-04	00641243-016-04 00641194-033-04 00641218-020-04
*****	*****		15-Sep-04	14:57	*****	*****	00641243-016-04 00641194-033-04	00641243-016-04 00641194-033-04 00641218-020-04
*****	*****		24-Sep-04	14:51	*****	*****	00641243-016-04 00641194-033-04 00641218-020-04	00641243-016-04 00641194-033-04 00641218-020-04 00641187-043-04 00641253-023-04
*****	*****		24-Sep-04	14:25	*****	*****	00641243-016-04 00641194-033-04 00641218-020-04	00641243-016-04 00641194-033-04 00641218-020-04 00641187-043-04 00641253-023-04
*****	*****		10-Dic-04	11:29	*****	*****	00641228-118-04 00641194-058-04 00641270-004-04	00641228-118-04 00641194-058-04 00641270-004-04
*****	*****		03-Feb-05	21:28	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05 00641188-001-05
*****	*****		03-Feb-05	21:29	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05 00641188-001-05
*****	*****		08-Feb-05	09:54	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05 00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		09-Feb-05	18:37	*****	*****	00641194-001-05	00641194-001-05 00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		24-Feb-05	12:48	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05
*****	*****		24-Feb-05	16:36	*****	*****	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05	00641188-001-05 00641270-001-05 00641274-002-05

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		10-Ago-05	14:46	*****	*****	00641279-001-05 00641267-010-05	00641279-001-05 00641267-010-05
*****	*****		10-Ago-05	14:45	*****	*****	00641279-001-05 00641267-010-05	00641279-001-05 00641267-010-05
*****	*****		23-Sep-05	13:06	*****	*****	00641190-007-05 00641237-023-05 00641248-024-05 00641194-046-05	00641190-007-05 00641237-023-05 00641248-024-05 00641194-046-05 00641191-038-05 00641273-006-05
*****	*****		04-Nov-05	11:17	*****	*****	00641228-041-05 00641192-030-05 00641207-013-05 00641207-012-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641269-027-05	00641228-041-05 00641192-030-05 00641207-013-05 00641207-012-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641269-027-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05 00641273-007-05
*****	*****		04-Nov-05	10:34	*****	*****	00641228-041-05 00641192-030-05 00641207-013-05 00641207-012-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641269-027-05	00641228-041-05 00641192-030-05 00641207-013-05 00641207-012-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641269-027-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05 00641273-007-05
*****	*****		08-Nov-05	19:41	*****	*****	00641207-013-05 00641207-012-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641269-027-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05	00641207-013-05 00641207-012-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641269-027-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05 00641273-007-05
*****	*****		08-Nov-05	11:05	*****	*****	00641207-013-05 00641207-012-05 00641253-039-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05	00641207-013-05 00641207-012-05 00641253-039-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05
*****	*****		08-Nov-05	14:17	*****	*****	00641207-013-05 00641207-012-05 00641253-039-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05	00641207-013-05 00641207-012-05 00641253-039-05 00641277-012-05 00641234-038-05 00641268-030-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05
*****	*****		17-Nov-05	14:12	*****	*****	00641268-030-05 00641269-027-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05 00641273-007-05	00641268-030-05 00641269-027-05 00641216-055-05 00641218-044-05 00641267-019-05 00641188-090-05 00641273-007-05 00641270-030-07 00641216-048-05
*****	*****		02-Dic-05	11:44	*****	*****	00641270-030-07 00641216-048-05	00641270-030-07 00641216-048-05 00641234-048-05 00641207-029-05
*****	*****		02-Dic-05	16:42	*****	*****	00641270-030-07 00641216-048-05	00641270-030-07 00641216-048-05 00641234-048-05 00641207-029-05

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****		22-Dic-05	10:54	*****	*****	00641234-048-05 00641207-029-05	00641234-048-05 00641207-029-05 00641191-059-05 00641216-099-05
*****	*****		13-Ene-06	13:20	*****	*****	00641234-001-06	00641234-001-06
*****	*****		13-Ene-06	13:14	*****	*****	00641234-001-06	00641234-001-06
*****	*****		07-Mar-06	11:52	*****	*****	00641207-039-06	00641207-039-06
*****	*****		07-Mar-06	15:11	*****	*****	00641207-039-06	00641207-039-06
*****	*****		07-Mar-06	11:51	*****	*****	00641207-039-06	00641207-039-06
*****	*****		17-Ago-06	10:38	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06
*****	*****		18-Ago-06	11:44	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06
*****	*****		18-Ago-06	11:42	*****	*****	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641139-039-06 00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06
*****	*****		29-Ago-06	17:34	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06 00641214-037-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641190-010-06 00641214-037-06 00641194-053-06 00641193-038-06
*****	*****		14-Sep-06	19:45	*****	*****	00641194-053-06 00641193-038-06 00641224-038-06 00641273-007-06 00641222-063-06 00641189-016-06 00641189-017-06	00641194-053-06 00641193-038-06 00641224-038-06 00641273-007-06 00641222-063-06 00641189-016-06 00641189-017-06
*****	*****		15-Nov-06	14:08	*****	*****	00641189-033-06 00641220-077-06	00641189-033-06 00641220-077-06 00641246-054-06
*****	*****		27-Abr-07	13:17	*****	*****	-	-
*****	*****		02-Dic-04	17:41	*****	*****	00641214-118-04 00641228-118-04	00641214-118-04 00641228-118-04 00641194-058-04 00641270-004-04
*****	*****		07-Dic-04	14:07	*****	*****	00641214-118-04 00641228-118-04 00641194-058-04	00641214-118-04 00641228-118-04 00641194-058-04 00641270-004-04
*****	*****		16-Sep-05	12:30	*****	*****	00641191-030-05 00641190-007-05	00641191-030-05 00641190-007-05 00641237-023-05 00641248-024-05 00641194-046-05
*****	*****		09-Dic-05	17:18	*****	*****	00641234-048-05 00641207-029-05	00641234-048-05 00641207-029-05
*****	*****		23-Mar-06	21:22	*****	*****	n.a.	n.a.
*****	*****		04-Abr-06	18:48	*****	*****	00641207-046-06	00641207-046-06 00641234-011-06 00641255-013-06
*****	*****		05-Abr-06	15:59	*****	*****	00641207-046-06	00641207-046-06 00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06
*****	*****		07-Abr-06	15:33	*****	*****	00641207-046-06 00641234-011-06	00641207-046-06 00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06
*****	*****		07-Abr-06	18:58	*****	*****	00641207-046-06 00641234-011-06	00641207-046-06 00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06

Empresa (origen)	Origen	Número marcado	Fecha	Hora de inicio	Empresa (destino)	Destino	Tiempo previo apertura de licitaciones en las siguientes	
							2 semanas	3 semanas
*****	*****	n	07-Abr-06	19:01	*****	*****	00641207-046-06 00641234-011-06	00641207-046-06 00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06
*****	*****		20-Abr-06	18:33	*****	*****	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06 00641199-035-06 00641237-028-06	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06 00641199-035-06 00641237-028-06 00641243-028-06
*****	*****		20-Abr-06	18:35	*****	*****	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06 00641199-035-06 00641237-028-06	00641234-011-06 00641255-013-06 00641139-016-06 00641199-035-06 00641237-028-06 00641243-028-06
*****	*****		05-May-06	12:24	*****	*****	00641243-028-06 00641228-067-06 00641222-050-06	00641243-028-06 00641228-067-06 00641222-050-06
*****	*****		17-May-06	13:45	*****	*****	00641228-067-06 00641222-050-06 00641192-032-06 00641280-006-06	00641228-067-06 00641222-050-06 00641192-032-06 00641280-006-06 00641139-024-06
*****	*****		17-May-06	14:16	*****	*****	00641228-067-06 00641222-050-06 00641192-032-06 00641280-006-06	00641228-067-06 00641222-050-06 00641192-032-06 00641280-006-06 00641139-024-06
*****	*****		17-May-06	19:08	*****	*****	00641228-067-06 00641222-050-06 00641192-032-06 00641280-006-06	00641228-067-06 00641222-050-06 00641192-032-06 00641280-006-06 00641139-024-06
*****	*****		18-Jul-06	16:45	*****	*****	00641281-025-06	00641281-025-06 00641246-016-06 00641201-026-06
*****	*****		21-Jul-06	13:51	*****	*****	00641281-025-06 00641246-016-06 00641201-026-06	00641281-025-06 00641246-016-06 00641201-026-06
*****	*****		24-Jul-06	11:14	*****	*****	00641281-025-06 00641246-016-06 00641201-026-06	00641281-025-06 00641246-016-06 00641201-026-06
*****	*****		17-Ago-06	11:59	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06
*****	*****		23-Ago-06	10:18	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06
*****	*****		29-Ago-06	9:26	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641194-053-06 00641193-038-06
*****	*****		29-Ago-06	9:27	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641194-053-06 00641193-038-06
*****	*****		29-Ago-06	13:40	*****	*****	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06	00641195-024-06 00641220-058-06 00641194-054-06 00641194-053-06 00641193-038-06
*****	*****		19-Sep-06	0:09	*****	*****	00641193-038-06 00641224-038-06 00641091-076-06 00641273-007-06 00641222-063-06 00641189-016-06 00641189-017-06	00641193-038-06 00641224-038-06 00641091-076-06 00641273-007-06 00641222-063-06 00641189-016-06 00641189-017-06 00641211-096-06

Con apoyo en el análisis a esos listados, la autoridad responsable enfatizó que las llamadas realizadas entre los empleados de los agentes económicos investigados, son indicios de un acuerdo o concertación, dado el alto porcentaje de coincidencias con los eventos de apertura de propuestas en licitaciones y las funciones que desempeñaban esos empleados, por lo que

resultaba muy improbable que esas llamadas tuvieran un propósito distinto al de establecer, concertar o coordinar posturas en las licitaciones.

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala considera que, como lo determinó la autoridad responsable, la valoración conjunta de los medios de convicción referidos, sí conduce a tener por acreditada la conducta imputada a la quejosa y, con ello, la responsabilidad que se le atribuyó.

En efecto, como se destacó en párrafos que anteceden, la demostración de una práctica monopólica absoluta, salvo extrema excepción, no puede llevarse a cabo por medio de pruebas directas, lo que explica que la autoridad responsable haya acudido válidamente a los medios de prueba indirectos, los que, administrados, sí generan la convicción necesaria para tener por acreditada la práctica de que se trata.

Así, por lo que hace a la evidencia económica, la autoridad responsable examinó la documentación relativa a las licitaciones públicas que celebró el Instituto Mexicano del Seguro Social del año dos mil dos al nueve de marzo de dos mil nueve,¹⁵ y según afirmó la autoridad, dicho instituto realizó en promedio ciento cuarenta y seis licitaciones por medicamento durante el periodo de dos mil tres a dos mil siete,¹⁶ y de la información obtenida de esas documentales, formuló un análisis de las posturas por licitación y de los promedios anuales de las posturas con que ganaron y perdieron los laboratorios o postores participantes en esas convocatorias, de donde desprendió un patrón de posturas que demuestra la alternancia de éstas tanto para ganadores como para perdedores, lo que condujo a la responsable a considerar que se estaba ante la existencia de un acuerdo colusorio entre los competidores, pues a pesar de que conocían la postura con la que podían ganar, ofrecían una para perder, lo que para esta Sala no tiene sentido económicamente, porque los productos licitados (en el caso, soluciones electrolíticas y sueros) eran homogéneos, esto es, productos semejantes, que no tenían, por lo mismo, una nota diferenciadora en cuanto a su contenido que los hiciera incomparables, de ahí que, al tratarse de productos homogéneos, su único rasgo diferenciador era el precio, y es en este aspecto, en donde la prueba, consistente en el análisis económico, demuestra la existencia del acuerdo colusorio.

¹⁵ Esta fecha corresponde a aquella en la que la autoridad dictó el acuerdo con el que concluyó la investigación.

¹⁶ Foja cuarenta y cuatro del oficio de probable responsabilidad, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

Esto es, cuando se participa en una licitación, la pretensión evidente del concursante es, desde luego, ganar la convocatoria y obtener así la contratación buscada, si esta lógica se traslada a las licitaciones analizadas por la autoridad responsable, con las características que de éstas describió en los actos reclamados, se advertirá que la conducta llevada a cabo por la persona moral quejosa no tenía la pretensión necesaria de ganar, lo que no es lógico, si se toma en cuenta que la intención de participar en ese tipo de actos es evidentemente esa, la de ganar; sin embargo, de la lectura al análisis económico y a las tablas que en él se reproducen, se desprende que, a pesar de saber con qué postura podía ser ganadora, participaba con ofertas que no le aseguraban ganar la licitación con un precio que resultara atractivo para ese fin.

Lo antedicho se corrobora si se observan las tablas de la 11 a la 28 contenidas en el oficio de probable responsabilidad, correspondientes al promedio de las posturas ganadoras y perdedoras para cada uno de los diez participantes que más ganaron en el periodo investigado, que son las siguientes:

Tabla 11. Posturas promedio por empresa en la clave 3601 (cifras en pesos)

3601	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	9.3	9.4	9.4	9.5	9.4	9.6	9.0	9.1	7.1	
*****	9.3	9.5	9.3	9.5	9.4	10.2	8.9	9.4		7.5
*****	9.3	9.4	9.4	9.5	9.4	9.6	9.0	9.2		
*****	9.2	9.4								
*****	9.3									
*****							8.9			
*****						8.3	7.5			
*****					9.3					
*****						9.1				
Media	9.3	9.4	9.4	9.5	9.4	9.4	8.6	9.2	7.1	7.5
Cf. Variación	0%	0%	0%	0%	1%	8%	7%	2%		

- Dos mil tres a dos mil cinco: tanto las posturas ganadoras como las posturas promedio son prácticamente iguales entre los principales ganadores con ligeros incrementos. Dos participantes salen del mercado, concentrándose la competencia en solo tres postores.
- Dos mil seis: ante la entrada de ***** y ***** como nuevos participantes, las posturas de los tres principales ganadores disminuye.

Tabla 12. Posturas promedio por empresa en la clave 3603 (cifras en pesos)

3603	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	14.5	14.8	14.6	14.9	14.7	15.9	13.9	14.6	12.0	11.7
*****	14.6	14.8	14.6	14.9	14.7	15.1	13.5	14.6	12.0	
*****	14.5	14.8	14.7	14.9	14.8	15.0	14.2	14.1	11.3	
*****	14.4	14.9		14.9						
*****					14.4					
*****						14.8				
*****		14.8								
Media	14.5	14.8	14.6	14.9	14.6	15.2	13.9	14.4	11.8	11.7
Cf. Variación	1%	0%	0%	0%	1%	3%	2%	2%	4%	

- Dos mil tres a dos mil cinco: las posturas ganadoras y perdedoras son prácticamente iguales entre los principales ganadores, lo cual se mantiene en cada año.
- Dos mil seis: la postura ganadora disminuye ligeramente.

Tabla 13. Posturas promedio por empresa en la clave 3604 (cifras en pesos)

3604	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	12.5	12.7	12.5	12.7	12.7	12.8	12.4	11.9	10.1	9.1
*****	12.5	12.6	12.5	12.7	12.6	13.5	11.2	12.7	7.4	10.0
*****	12.4	12.6	12.3	12.7	12.6	12.9	10.8	12.8	10.3	8.7
*****	12.5	12.7	12.5	12.5	12.5	12.8	12.2	12.7	9.4	
*****	12.3		12.2	12.5						
*****	12.3	12.7	11.9	12.7						
*****		13.4								
*****							12.5			
*****					12.4					
Media	12.4	12.8	12.3	12.6	12.6	13.0	11.8	12.5	9.3	9.3
Cf. Variación	1%	2%	2%	1%	1%	3%	7%	3%	14%	7%

- Dos mil tres a dos mil cinco: tanto las posturas ganadoras como las posturas perdedoras son prácticamente iguales para los participantes. En dos mil cinco la competencia se concentra en 4 participantes.
- Dos mil seis: las posturas disminuyen ante la entrada de *****.

Tabla 14. Posturas promedio por empresa en la clave 3605 (cifras en pesos)

3605	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	14.6	14.8	14.7	14.9	14.7	15.4	13.5	14.8		12.3
*****	14.6	14.8	14.7	14.9	14.7	15.1	14.2	14.5	11.8	11.1
*****	14.6	14.8	14.7	14.9	14.8	16.0	13.2	14.8		11.7
*****									10.8	
*****	14.6	14.9								
*****			14.7		14.7					
*****	14.4	14.9		14.9						
*****					14.4					
*****								14.9		
Media	14.6	14.8	14.7	14.9	14.6	15.5	13.6	14.8	11.3	11.7
Cf. Variación	1%	0%	0%	0%	1%	3%	4%	1%	6%	5%

- Dos mil tres a dos mil cinco: las posturas ganadoras y perdedoras son prácticamente iguales para los tres principales ganadores.
- Dos mil seis: las posturas se vuelven disímiles y disminuyen.

Tabla 15. Posturas promedio por empresa en la clave 3608 (cifras en pesos)

3608	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	9.2	9.5	9.4	9.5	9.4	10.2	8.8	9.3	5.8	
*****	9.3	9.4	9.4	9.5	9.4	9.7	9.0	9.3		
*****	9.3	9.5	9.4	9.5	9.4	9.6	9.1	8.9		7.0
*****							8.9			
*****	9.2	9.5		9.5						
*****						8.3	7.5			
*****					9.3					
*****						9.1				
*****		9.5								
Media	9.2	9.5	9.4	9.5	9.4	9.4	8.7	9.2	5.8	7.0
Cf. Variación	1%	0%	0%	0%	1%	8%	8%	3%		

- Dos mil tres a dos mil cinco: posturas ganadoras y perdedoras prácticamente iguales entre los tres principales ganadores con incrementos hasta 2005.
- Dos mil seis: las posturas disminuyen ante la entrada de ***** como nuevo competidor.

Tabla 16. Posturas promedio por empresa en la clave 3609 (cifras en pesos)

3609	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	12.4	12.7	12.5	12.5	12.5	12.8	12.3	12.7	9.3	
*****	12.4	12.6	12.3	12.7	12.7	12.8	12.1	12.0	9.4	
*****	12.3	12.6	12.5	12.8	12.5	13.0	11.5	12.4		
*****	12.5	12.6	12.5	12.7	12.6	13.5	11.6	12.6		9.9
*****		12.6								
*****	12.3	12.3		12.5						
*****	12.3	12.7	11.9							
*****								12.8		
*****							9.5			
*****					12.4					
Media	12.4	12.6	12.3	12.6	12.5	13.0	11.4	12.5	9.4	9.9
Cf. Variación	1%	1%	2%	1%	1%	3%	10%	3%	1%	

- Dos mil tres a dos mil cinco: posturas ganadoras y perdedoras entre los participantes, pero el número de postores disminuye.
- Dos mil seis: las posturas disminuyen ante la entrada de ***** como nuevo competidor.

Tabla 17. Posturas promedio por empresa en la clave 3610 (cifras en pesos)

3610	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	14.6	14.8	14.7	14.9	14.7	15.0	14.2	14.0	11.8	10.9
*****	14.6	14.7	14.6	14.9	14.7	15.2	14.1	14.4		12.0
*****	13.9	14.8	14.3	14.9	14.7	15.9	13.6	14.7	7.4	12.0
*****	14.7	14.6								
*****						13.1	10.5			
*****	14.4	14.9		14.9						
*****					14.4					
*****						14.4				
Media	14.4	14.8	14.5	14.9	14.6	14.7	13.1	14.4	9.6	11.6
Cf. Variación	2%	1%	1%	0%	1%	7%	14%	3%	33%	5%

- Dos mil tres a dos mil cinco: posturas ganadoras y perdedoras prácticamente iguales entre los tres principales ganadores.
- Dos mil seis: las posturas difieren y disminuyen ante la entrada de *****.

Tabla 18. Posturas promedio por empresa en la clave 3611 (cifras en pesos)

3611	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	11.1	12.3	12.0	12.2	12.1	12.4	12.0	11.8	11.9	12.1
*****	11.7	11.9	12.0	12.4	12.1	13.2	10.1	12.3	11.6	12.5
*****							10.0	9.1	10.0	9.1
*****	9.3	12.2							9.3	12.2
*****							9.4		9.4	
*****					9.3				9.3	
*****		12.6								12.6
Media	10.7	12.2	12.0	12.3	11.1	12.8	10.4	11.1	10.2	11.7
Cf. Variación	12%	2%	0%	1%	15%	4%	11%	16%	12%	13%

- Dos mil tres: posturas similares de los dos principales ganadores. Otra empresa ofrece un precio menor, pero no sigue participando.
- Dos mil cuatro a dos mil cinco: posturas similares y con incrementos entre los dos principales ganadores. La entrada y salida de otros licitantes no afectan las posturas promedio de los dos principales ganadores.
- Dos mil seis: con una postura menor ***** entra con una postura más baja y gana alguna licitación. Los ganadores anteriores acomodan su entrada.

Tabla 19. Posturas promedio por empresa en la clave 3612 (cifras en pesos)

3612	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	12.3	12.6	12.5	12.7	12.5	13.0	11.8	12.5	10.3	
*****	12.4	12.6	12.5	12.8	12.6	12.8	12.2	12.1	10.1	9.6
*****	12.5	12.7	12.5		12.5	12.8	12.2	12.7	9.4	
*****	12.4	12.6	12.5	12.8	12.6	13.5	11.7	12.6	10.3	10.0
*****	12.3	12.3	12.2	12.5						
*****	12.3	12.7	11.9							
*****							9.5			
*****					12.4					
*****						12.8				
*****		12.6								
Media	12.4	12.6	12.3	12.7	12.5	13.0	11.5	12.5	10.0	9.8
Cf. Variación	1%	1%	2%	1%	1%	2%	10%	2%	4%	3%

- Dos mil tres: las posturas son similares entre todos los participantes.

- Dos mil cuatro a dos mil seis: las posturas se incrementan ligeramente y permanecen similares entre los cuatro principales ganadores: Las posturas sólo se reducen hasta dos mil seis con la entrada de *****.

Tabla 20. Posturas promedio por empresa en la clave 3613 (cifras en pesos)

3613	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	14.5	14.8	14.6	14.9	14.8	15.1	13.3	14.6		12.0
*****	14.6	14.8	14.6	14.9	14.5	15.9	13.6	14.7	11.8	11.8
*****	14.5	14.8	14.7	14.9	14.7	15.0	14.3	14.0	11.8	11.3
*****	14.0	14.9								
*****	14.4	14.9	14.7	14.9						
*****			14.7						10.8	
*****							13.9			
*****						13.1	10.5			
*****					14.4					
*****						14.4				
Media	14.4	14.8	14.6	14.9	14.6	14.7	13.1	14.4	11.5	11.7
Cf. Variación	2%	0%	0%	0%	1%	7%	11%	3%	5%	3%

- Dos mil tres a dos mil cuatro: posturas ganadoras y perdedoras similares y participación concentrada en cinco postores.
- Dos mil cinco a dos mil seis. La entrada de nuevos postores no disminuye los precios, sino hasta 2006 con la entrada de ***** y *****.

Tabla 21. Posturas promedio por empresa en la clave 3614 (cifras en pesos)

3614	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	9.3	9.5	9.4	9.5	9.4	10.0	8.6	10.3		
*****	9.3	9.4	9.4	9.5	9.4	9.6	9.2	9.2		7.5
*****	9.2	9.5	9.3	9.5	9.4	10.3	8.7	9.4		7.6
*****							8.9			
*****			9.4		9.4					
*****					9.3					
*****		9.4		9.5						
*****		9.5								
*****									7.2	
Media	9.3	9.4	9.4	9.5	9.4	10.0	8.9	9.6	7.2	7.5
Cf. Variación	1%	0%	0%	0%	1%	4%	3%	6%		2%

- Dos mil tres: las posturas similares entre los tres principales licitantes que resultan ser los únicos ganadores.
- Dos mil cuatro a dos mil seis: las posturas similares y con incrementos entre los tres principales ganadores, la entrada y salida de otros participantes no tiene mayor impacto en precios, hasta la entrada en dos mil seis de *****.

Tabla 22. Posturas promedio por empresa en la clave 3615 (cifras en pesos)

3615	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	12.4	12.6	12.5	12.8	12.6	12.8	12.2	12.0		7.2
*****	12.5	12.6	12.5	12.8	12.6	13.6	11.8	12.5	6.4	
*****	12.3	12.6	12.6	12.7	12.5	13.0	11.8	12.4	6.1	
*****	12.5	12.7	12.5	12.5	12.5	12.7	12.5	12.7	6.2	9.9
*****	12.3			12.5						
*****	12.3	12.7	11.9	12.7						
*****								12.8		
*****					12.4					
*****						12.2				
*****		12.6								
Media	12.4	12.6	12.4	12.6	12.5	12.9	12.1	12.5	6.2	8.6
Cf. Variación	1%	0%	2%	1%	1%	4%	3%	3%	2%	23%

- Dos mil tres: tanto las posturas ganadores como perdedoras son iguales para los seis participantes.
- Dos mil cuatro a dos mil seis: las posturas se incrementan ligeramente y permanecen similares entre los cuatro principales ganadores.

Tabla 23. Posturas promedio por empresa en la clave 3616 (cifras en pesos)

3616	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	14.5	14.8	14.7	14.9	14.7	15.2	13.8	14.5		
*****	14.5	14.8	14.7	14.9	14.8	15.0	14.2	14.1	11.1	
*****	14.7	14.8	14.6	14.9	14.7	15.9	13.9	14.6		11.7
*****	14.6	14.9								
*****			14.7		14.7					
*****									10.8	
*****						13.1	10.5			

*****	14.4	11.9		14.9						
*****					14.4					
*****						14.8				
Media	14.5	14.2	14.7	14.9	14.6	14.8	13.1	14.4	10.9	11.7
Cf. Variación	1%	9%	0%	0%	1%	7%	13%	2%	2%	

- Dos mil tres a dos mil cinco: posturas ganadoras y perdedoras prácticamente iguales entre los tres principales ganadores, con ligeros incrementos.
- Dos mil seis: las posturas sólo disminuyen ante la entrada de *****.

Tabla 24. Posturas promedio por empresa en la clave 3624 (cifras en pesos)

3624	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	6.2	6.7	6.5	6.6	6.6	6.7	6.4	6.3	5.1	6.1
*****	6.2	6.3	6.4	6.8	6.6	7.0	6.1	6.5	5.4	5.3
*****	6.3		6.5	6.7	6.6	7.1	6.0	6.5	5.2	5.4
*****	6.4	6.2								
*****							6.2			
*****					6.3					
*****		6.5								
Media	6.3	6.4	6.5	6.7	6.5	7.0	6.2	6.5	5.2	5.6
Cf. Variación	1%	3%	0%	1%	2%	3%	2%	2%	2%	8%

- Dos mil tres: las posturas son similares entre los dos principales ganadores, quienes se reparten el mercado en partes iguales.
- Dos mil cuatro a dos mil seis: ante la salida de ***** , las posturas se incrementan ligeramente y permanecen similares entre los tres principales ganadores.

Tabla 25. Posturas promedio por empresa en la clave 3625 (cifras en pesos)

3625	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	7.9	7.9	8.1	8.6	8.3	8.8	7.2	8.3		
*****	6.8	7.9	8.0	8.2	8.4	8.4	8.0	7.9		6.7
*****	7.9		8.1	8.3	8.3	8.9	7.4	8.3	5.1	
*****							7.6			
*****					7.9					

*****		8.0								
Media	7.5	7.9	8.1	8.4	8.2	8.7	7.5	8.2	5.1	6.7
Cf. Variación	8%	1%	0%	2%	3%	3%	5%	3%		

- Dos mil tres a dos mil cinco: las posturas ganadoras y perdedoras son prácticamente iguales entre los principales ganadores, incrementándose cada año y congergiendo (sic) cada vez más.
- Dos mil seis: sólo en este año divergen las posturas de los principales ganadores ante la entrada de Artimédica como nuevo competidor.

Tabla 26. Posturas promedio por empresa en la clave 3626 (cifras en pesos)

3626	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	6.2	6.3	6.5	6.6	6.6	6.8	6.2	6.4	4.9	5.3
*****	6.2	6.3	6.5	6.8	6.6	7.0	6.0	6.5	5.3	
*****	6.2	6.4	6.5	6.7	6.6	7.3	6.0	6.5		5.3
*****								5.9	4.9	
*****			9.5			10.0				
*****			6.6		6.6					
*****				12.7						
*****		6.3								
*****		6.5								
*****					6.3					
Media	6.2	6.4	7.1	8.2	6.5	7.8	6.1	6.3	5.0	5.3
Cf. Variación	0%	1%	19%	36%	2%	19%	2%	5%	5%	0%

- Dos mil tres a dos mil seis: posturas similares y crecientes de los tres principales licitantes, el resto tiene un papel marginal.

Tabla 27. Posturas promedio por empresa en la clave 3627 (cifras en pesos)

3627	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	7.6	7.8	8.1	8.2	8.2	8.9	7.2	8.6		
*****	7.7	7.8	8.0	8.2	8.3	8.3	7.9	7.9		6.3
*****		9.5	7.9	8.3	8.3	8.9	7.3	8.3	5.1	
*****							7.6			
*****					7.2					
*****		8.0								

*****				8.0						
Media	7.7	8.3	8.0	8.2	8.0	8.7	7.5	8.3	5.1	6.3
Cf. Variación	1%	10%	1%	2%	7%	4%	4%	4%	#iDIV/0!	#iDIV/0!

- Dos mil tres: tanto las posturas ganadoras como las posturas perdedoras son similares entre los dos principales ganadores.
- Dos mil cuatro a dos mil seis: se mantiene la similitud entre posturas ganadoras y perdedoras con incrementos graduales hasta la entrada de ***** en 2006.

Tabla 28. Posturas promedio por empresa en la clave 3675 (cifras en pesos)

3675	2003		2004		2005		2006		2007	
Licitante	G	P	G	P	G	P	G	P	G	P
*****	9.6	9.8	9.6	9.6	9.7	10.4	9.0	9.6	6.6	
*****	9.5	74.2	9.6	9.8	9.6	10.3	9.0	9.7	7.9	
*****	9.5	9.8	9.6	9.8	9.5	9.9	9.4	9.5		9.4
*****			9.5							
*****								9.8		
*****	9.5	99.8								
*****							9.4			
*****					9.5					
*****		9.9								
*****								9.7		7.5
Media	9.5	40.7	9.6	9.7	9.6	10.2	9.2	9.7	7.2	8.4
Cf. Variación	0%	106%	1%	1%	1%	3%	2%	1%	12%	16%

- Dos mil tres a dos mil seis: posturas ganadoras y perdedoras prácticamente iguales entre los tres principales ganadores con incrementos en cada año hasta 2006.

De esas tablas se aprecia que de los años dos mil tres a dos mil cinco, los promedios tanto de las posturas ganadoras como perdedoras son prácticamente iguales entre los tres principales participantes ganadores, a saber: ***** , ***** , ***** y ***** , y que en el año dos mil seis, al participar ***** , ***** y ***** , se rompe el esquema advertido, pues con un precio competitivo logran ganar la licitación, por lo que la media de las posturas promedio ganadoras cae, reflejándose una diferencia sustancial de las cifras que se explican en pesos.

También es ilustrativa para este análisis, la tabla 9 que presenta el número de licitaciones en que participó cada uno de los diez postores con mayor

número de apariciones para cada clave en el periodo investigado; así como la tabla 29 que refleja el cambio de los precios a la baja a partir de dos mil seis, y la diversa tabla 30 refleja que los tres principales ganadores, arriba mencionados, obtienen una participación prácticamente equitativa. Esas tablas se reproducen a continuación:¹⁷

Tabla 9. Número de licitaciones

Empresa	3601	3603	3604	3605	3608	3609	3610	3611	3612	3613	3614	3615	3616	3624	3625	3626	3627	3675
*****	125	120	109	109	129	117	123	43	119	127	109	120	130	107	42	126	56	122
*****	122	114	104	113	122	113	125	47	108	125	111	111	122	106	43	114	56	122
*****	107	111	106	89	112	111	112	5	100	112	97	106	107	74	33	107	36	106
*****			36	1		45			36	1		30	1			1		2
*****	6	5	5	5	6	5	5	4	5	5	5	5	5	5	1	6	2	5
*****			7			6			7			6						
*****	2	3	4	3	4	3	3	2	3	4	3	4	3	2		2	1	2
*****	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
*****				3							2		3			2		
*****	1			1	1	1				1	1	1	1	1	1	1	1	1

Tabla 29. Postura promedio ganadora (pesos)

	2003	2004	2005	2006	2007
3601	*****	*****	*****	*****	*****
3603	*****	*****	*****	*****	*****
3604	*****	*****	*****	*****	*****
3605	*****	*****	*****	*****	*****
3608	*****	*****	*****	*****	*****
3609	*****	*****	*****	*****	*****
3610	*****	*****	*****	*****	*****
3611	*****	*****	*****	*****	*****
3612	*****	*****	*****	*****	*****

¹⁷ Fojas cincuenta y tres, sesenta y cuatro, y sesenta y cinco del oficio de probable responsabilidad, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

3613	*****	*****	*****	*****	*****
3614	*****	*****	*****	*****	*****
3615	*****	*****	*****	*****	*****
3616	*****	*****	*****	*****	*****
3624	*****	*****	*****	*****	*****
3625	*****	*****	*****	*****	*****
3626	*****	*****	*****	*****	*****
3627	*****	*****	*****	*****	*****
3675	*****	*****	*****	*****	*****

Tabla 30. Participación de 2003 a 2006

Empresa	Total	%
*****	*****	32%
*****	*****	31%
*****	*****	30%
*****	*****	4%
*****	*****	3%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
*****	*****	0%
Total	*****	100%

Nota: Cifras en millones de pesos

Por último, para terminar de entender los extremos que la autoridad tuvo por acreditados con el análisis económico, resulta importante transcribir, sólo a manera de ejemplo, tres de las tablas que aluden a las posturas por licitación de los productos licitados en el grupo II, en el caso se reproducen la tabla 35, correspondiente a la clave 3601, la tabla 37, relativa a la clave 3603, y la tabla 39 de la clave 3604, que son del tenor siguiente:¹⁸

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
22-May-03	00641188-012-03	9.15	9.35	9.30	3
11-Jun-03	00641034-012-03	9.30	9.10	9.30	3
04-Jul-03	00641190-009-03	9.15	9.35	9.30	3
15-Jul-03	00641121-006-03	9.15	9.35	9.38	1
21-Jul-03	00641226-001-03			9.10	3
11-Ago-03	00641069-040-03		9.10	9.30	3
04-Nov-03	00641192-029-03	9.50	9.50	9.35	3
06-Nov-03	00641231-027-03	9.36	9.50	9.35	3
10-Nov-03	00641214-044-03	9.15		9.35	3
17-Nov-03	00641214-018-03	9.50	9.35	9.51	3
21-Nov-03	00641106-033-03	9.50	9.50	9.35	3
24-Nov-03	00641188-065-03	9.50	9.50	9.35	3
24-Nov-03	00641194-023-03	9.35	9.50	9.50	2
25-Nov-03	00641034-057-03	9.50	9.35	9.51	3
27-Nov-03	00641218-048-03	9.35	9.50	9.35	3
28-Nov-03	00641243-031-03	9.50	9.50	9.26	3
01-Dic-03	00641224-038-03	9.50	9.35	9.50	3
02-Dic-03	00641226-027-03	9.50	9.50	9.51	3

¹⁸ Fojas setenta y ocho a noventa del oficio de probable responsabilidad, agregado a fojas doce a ciento siete vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
04-Dic-03	00641216-043-03	9.35	9.50	9.50	1
05-Dic-03	00641207-039-03	9.50	9.35	9.50	3
05-Dic-03	00641228-001-03	9.36	9.50	9.35	3
08-Dic-03	00641255-018-03	9.50	9.35	9.50	1
26-Dic-03	00641187-030-03		9.50	9.35	3
19-Abr-04	00641248-022-04	9.25		9.50	3
30-Abr-04	00641193-013-04	9.50	9.35	9.50	3
07-May-04	00641106-016-04	9.35		9.50	3
31-May-04	00641091-069-04	9.50		9.35	3
02-Jun-04	00641187-027-04	9.50	9.35	9.55	3
07-Jun-04	00641192-018-04	9.50		9.30	3
09-Jun-04	00641188-036-04	9.50	9.35	9.36	1
22-Jun-04	00641216-035-04	9.50	9.35	9.51	1
19-Jul-04	00641271-001-04	9.35	9.30	9.50	3
30-Sep-04	00641194-033-04	9.35	9.53	9.51	2
30-Sep-04	00641243-016-04	9.35	9.53	9.35	1
08-Oct-04	00641106-025-04	9.55	9.35	9.50	3
11-Oct-04	00641218-020-04	9.54	9.53	9.35	3
12-Oct-04	00641193-025-04	9.35	9.53	9.55	3
18-Oct-04	00641187-043-04	9.35	9.53	9.55	3
19-Oct-04	00641253-023-04	9.35		9.60	1
25-Oct-04	00641091-116-04	9.35	9.53	9.51	3
27-Oct-04	00641220-060-04	9.51	9.53	9.35	3
28-Oct-04	00641191-023-04	9.50	9.53	9.35	3
28-Oct-04	00641195-048-04	9.35	9.53	9.55	3

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
28-Oct-04	00641224-017-04	9.52	9.53	9.35	3
01-Nov-04	00641277-004-04	9.50		9.35	3
04-Nov-04	00641192-037-04	9.52	9.36	9.35	3
04-Nov-04	00641248-059-04	9.35	9.53	9.55	3
05-Nov-04	00641231-020-04	9.96	9.35	9.51	3
12-Nov-04	00641216-073-04	9.35	9.53	9.55	1
17-Nov-04	00641214-063-04	9.35	9.53	9.60	3
17-Nov-04	00641237-031-04	9.50	9.35	9.55	2
18-Nov-04	00641226-027-04	9.50		9.50	2
19-Nov-04	00641276-003-04	9.50	9.35	9.51	2
25-Nov-04	00641188-084-04	9.36	9.34	9.51	3
25-Nov-04	00641267-007-04	9.35		9.55	3
06-Dic-04	00641255-014-04	9.35			1
07-Dic-04	00641253-035-04	9.35		9.51	1
15-Dic-04	00641228-118-04	9.35	9.35	9.51	3
16-Dic-04	00641271-011-04	9.50	9.35	9.35	3
04-Ene-05	00641270-004-04	9.50	9.35	9.55	3
09-Mar-05	00641270-001-05	9.35	10.29	9.55	3
05-Abr-05	00641211-009-05	9.35	10.29	9.55	3
27-Abr-05	00641188-018-05	9.50	9.35	9.53	1
29-Abr-05	00641193-008-05	9.50	10.29	9.35	3
29-Abr-05	00641270-004-05	9.40	10.29	9.35	3
04-May-05	00641191-018-05	9.48	10.29	9.35	3
06-May-05	00641234-013-05	9.50	9.35	9.55	3
09-May-05	00641194-017-05	9.35	10.29	9.55	2

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
09-May-05	00641248-013-05	9.35	10.29	9.53	3
11-May-05	00641220-032-05	9.51	10.29	9.35	3
12-May-05	00641214-012-05	9.35	10.29	9.55	3
12-May-05	00641276-002-05	9.50	9.35	10.00	1
13-May-05	00641187-015-05	9.50	10.29	9.35	3
30-May-05	00641269-002-05	9.50	10.29	9.35	3
06-Jun-05	00641224-009-05	9.50	10.29	9.35	3
07-Jun-05	00641192-014-05	9.35	10.29	9.51	3
09-Jun-05	00641268-017-05	9.50	10.29	9.35	3
10-Jun-05	00641231-019-05	9.50	9.35	9.52	1
10-Jun-05	00641253-024-05	9.35	10.29	9.55	1
13-Jun-05	00641226-019-05	9.50	9.35	9.55	3
15-Jun-05	00641228-018-05	9.82		10.00	3
27-Jun-05	00641272-010-05	9.50	9.35	10.00	1
27-Jun-05	00641281-001-05	9.35	9.35	9.51	3
28-Jun-05	00641195-011-05	9.35	10.29	9.52	3
30-Jun-05	00641216-013-05	9.35	10.28	9.36	1
07-Jul-05	00641274-010-05		10.29	9.55	3
30-Ago-05	00641279-001-05	10.30	10.80	9.80	3
02-Sep-05	00641267-010-05	9.35	10.29	9.75	1
27-Sep-05	00641191-030-05	9.50	10.29	9.35	3
07-Oct-05	00641220-047-05	9.35	10.29	9.60	3
07-Oct-05	00641237-023-05	9.55	9.35	9.90	3
13-Oct-05	00641248-024-05	9.50	10.29	9.35	3
14-Oct-05	00641194-046-05	9.35	10.29	9.85	2

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
20-Oct-05	00641231-028-05	9.50	9.35	9.75	3
21-Oct-05	00641191-038-05		10.29	9.30	3
21-Oct-05	00641243-032-05	9.35	10.29	9.41	1
24-Oct-05	00641222-017-05	9.35	10.29	9.36	1
25-Oct-05	00641187-023-05	9.35	10.29	9.70	3
25-Oct-05	00641276-020-05	9.50	10.29	9.70	1
28-Oct-05	00641190-007-05	9.55	10.29	9.35	3
28-Oct-05	00641214-046-05	9.35	10.29	9.36	3
31-Oct-05	00641091-008-05	9.51	10.29	9.35	3
31-Oct-05	00641224-022-05	9.50	10.29	9.35	3
01-Nov-05	00641191-040-05	9.63	10.29	9.95	3
04-Nov-05	00641211-049-05	9.35	10.29	9.52	3
04-Nov-05	00641273-006-05	9.55	9.82	10.30	1
07-Nov-05	00641195-023-05	9.50	9.35	9.60	3
08-Nov-05	00641218-026-05	9.50	10.29	9.35	3
08-Nov-05	00641281-015-05	9.60	10.29	10.00	3
09-Nov-05	00641270-020-05	9.80	10.29	9.63	3
10-Nov-05	00641274-016-05	9.45	9.63	10.00	3
11-Nov-05	00641226-033-05	9.50	9.35	9.56	3
11-Nov-05	00641255-019-05	9.35	10.29	9.55	3
14-Nov-05	00641228-041-05	9.50	9.35	9.52	3
17-Nov-05	00641207-013-05	9.85	10.29	9.35	1
17-Nov-05	00641271-016-05	9.85	10.29	9.35	3
18-Nov-05	00641192-030-05	9.35	9.54	9.51	3
21-Nov-05	00641253-039-05	9.55	9.35	9.55	1

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
23-Nov-05	00641277-012-05	9.63	10.29	9.95	3
25-Nov-05	00641216-055-05	9.55	9.35	9.52	1
25-Nov-05	00641218-044-05	9.55	9.54	9.35	1
28-Nov-05	00641268-030-05	9.80	9.82	9.35	3
29-Nov-05	00641234-038-05	9.55	9.35	9.52	3
01-Dic-05	00641267-019-05	9.63		9.85	1
02-Dic-05	00641269-027-05		9.63		3
08-Dic-05	00641273-007-05	9.60	9.35	9.90	1
15-Dic-05	00641216-048-05	9.35	9.54	9.50	1
24-Abr-06	00641187-026-06	9.35	9.35	9.55	3
04-May-06	00641220-035-06	9.16	9.17	9.55	3
05-May-06	00641234-011-06	9.35	9.54	9.20	3
05-May-06	00641255-013-06	9.35	9.54	9.55	1
11-May-06	00641237-028-06	9.35	9.17	9.70	1
15-May-06	00641199-035-06	9.35	9.54	9.37	1
17-May-06	00641243-028-06	9.17	9.54	9.30	1
24-May-06	00641222-050-06	9.21	9.54	9.40	1
25-May-06	00641228-067-06	9.35	9.54	9.15	3
06-Jun-06	00641248-034-06	9.18	9.54	9.05	3
08-Jun-06	00641192-032-06	9.13	9.12	9.60	3
08-Jun-06	00641193-022-06	9.13	9.12	9.40	1
15-Jun-06	00641280-006-06	9.35	9.54	9.36	1
26-Jun-06	00641224-029-06	9.07	9.05	9.55	3
26-Jun-06	00641224-038-06	9.02	9.08		3
27-Jun-06	00641281-020-06	9.35	9.54	9.20	3

Tabla 35. Posturas por licitación para clave 3601 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
29-Jun-06	00641269-014-06	9.06	9.06	9.60	3
17-Jul-06	00641218-027-06	8.93	9.51	9.03	3
17-Jul-06	00641226-020-06	8.93	9.51	9.02	3
28-Jul-06	00641191-046-06	8.93	8.93	9.03	3
08-Ago-06	00641246-016-06	9.15	9.00	9.35	3
10-Ago-06	00641190-007-06	8.93	8.93	9.05	3
14-Ago-06	00641139-016-06	9.01	9.16	9.51	3
29-Sep-06	00641193-038-06	8.42	8.67	8.14	2
13-Nov-06	00641304-001-06	8.50	8.80	9.35	1
15-Nov-06	00641222-093-06	8.50	8.80	8.85	1
22-Nov-06	00641189-033-06	8.50	8.50	8.85	1
20-Sep-07	00641226-050-07	7.12	7.50		2

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
22-May-03	00641188-012-03	14.59	14.36	14.30
11-Jun-03	00641034-012-03	14.59	14.30	14.59
04-Jul-03	00641190-009-03	14.35	14.65	14.60
15-Jul-03	00641121-006-03	14.35	14.65	14.59
21-Jul-03	00641226-001-03			14.60
11-Ago-03	00641069-040-03		14.65	14.30
21-Oct-03	00641194-017-03	14.59	14.35	14.58
04-Nov-03	00641192-029-03	14.90	14.65	14.90
06-Nov-03	00641231-027-03	14.65	14.90	14.88
10-Nov-03	00641214-044-03	14.35		14.65

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
17-Nov-03	00641214-018-03	14.67	14.65	14.58
21-Nov-03	00641106-033-03	14.90	14.90	14.65
24-Nov-03	00641188-065-03	14.89	14.90	14.65
25-Nov-03	00641034-057-03	14.65	14.90	14.88
27-Nov-03	00641218-048-03	14.89	14.35	14.88
28-Nov-03	00641243-031-03	14.89	14.65	14.88
01-Dic-03	00641224-038-03	14.65	14.90	14.65
02-Dic-03	00641226-027-03	14.89	14.35	14.88
04-Dic-03	00641216-043-03	14.89	14.90	14.65
05-Dic-03	00641207-039-03	14.89	14.65	14.88
05-Dic-03	00641228-001-03	14.89	14.35	14.65
08-Dic-03	00641255-018-03	14.89	14.65	14.88
16-Dic-03	00641091-061-03	14.89	14.90	14.65
26-Dic-03	00641187-030-03		14.35	14.88
19-Abr-04	00641248-022-04	14.88	14.65	14.90
30-Abr-04	00641193-013-04	14.88	14.65	14.88
07-May-04	00641106-016-04	14.88	14.65	14.88
31-May-04	00641091-069-04	14.88	14.65	14.90
07-Jun-04	00641192-018-04	14.65		14.88
09-Jun-04	00641188-036-04	14.88	14.66	14.65
22-Jun-04	00641216-035-04	14.65		14.89
19-Jul-04	00641271-001-04	14.65	14.60	14.90
05-Ago-04	00641195-041-04			14.65
30-Sep-04	00641194-033-04	14.65	14.94	14.66

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
30-Sep-04	00641243-016-04	14.65	14.94	14.70
08-Oct-04	00641106-025-04	14.65	14.94	14.90
11-Oct-04	00641218-020-04	14.95	14.94	14.65
12-Oct-04	00641193-025-04	14.66	14.94	14.65
18-Oct-04	00641187-043-04	14.90	14.65	14.89
19-Oct-04	00641253-023-04	14.67		14.65
25-Oct-04	00641091-116-04	14.91	14.65	14.88
27-Oct-04	00641220-060-04	14.65	14.94	14.88
28-Oct-04	00641191-023-04	14.65	14.66	14.88
28-Oct-04	00641195-048-04	14.88	14.65	14.88
28-Oct-04	00641224-017-04	14.91	14.65	14.89
01-Nov-04	00641277-004-04	14.88		14.65
03-Nov-04	00641214-097-04	14.90		14.65
04-Nov-04	00641192-037-04	14.65	14.94	14.88
04-Nov-04	00641248-059-04	14.88	14.94	14.65
05-Nov-04	00641231-020-04	15.60	14.94	14.65
12-Nov-04	00641216-073-04	15.60	14.65	14.90
17-Nov-04	00641214-063-04	14.90	14.65	14.88
17-Nov-04	00641237-031-04	14.68	14.94	14.65
18-Nov-04	00641226-027-04	14.88		14.65
19-Nov-04	00641276-003-04	14.90	14.65	14.90
25-Nov-04	00641188-084-04	14.91	14.94	14.65
25-Nov-04	00641267-007-04	14.65		14.20
06-Dic-04	00641255-014-04	14.65		

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
07-Dic-04	00641253-035-04	14.65		14.90
15-Dic-04	00641228-118-04	14.91	14.94	14.65
16-Dic-04	00641271-011-04	14.88	14.65	14.90
04-Ene-05	00641270-004-04	14.90	14.94	14.65
09-Mar-05	00641270-001-05	14.90	14.65	14.95
05-Abr-05	00641211-009-05	14.88	14.65	14.90
27-Abr-05	00641188-018-05	14.90	16.12	14.65
29-Abr-05	00641193-008-05	14.88	14.65	14.90
29-Abr-05	00641270-004-05	14.70	16.12	14.65
04-May-05	00641191-018-05	14.86	14.65	14.95
06-May-05	00641234-013-05	14.65	16.12	14.92
09-May-05	00641194-017-05	14.88	16.12	14.65
09-May-05	00641248-013-05	14.90	16.12	14.65
12-May-05	00641276-002-05	14.90	14.65	15.00
13-May-05	00641187-015-05	14.90	14.65	14.92
18-May-05	00641214-014-05	14.88	14.65	14.90
30-May-05	00641269-002-05	14.90	16.12	14.65
06-Jun-05	00641224-009-05	14.90	14.65	14.89
07-Jun-05	00641192-014-05	14.90	16.12	14.50
09-Jun-05	00641268-017-05	14.90	16.12	14.65
10-Jun-05	00641231-019-05	14.90	16.12	14.50
10-Jun-05	00641253-024-05	14.90	14.65	14.90
13-Jun-05	00641226-019-05	14.90	16.12	14.65
15-Jun-05	00641228-018-05	15.65		15.37

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
27-Jun-05	00641272-010-05	14.90	14.65	16.00
27-Jun-05	00641281-001-05	14.65	14.65	14.91
28-Jun-05	00641195-011-05	14.90	14.65	14.91
30-Jun-05	00641216-013-05	14.90	14.65	14.66
07-Jul-05	00641274-010-05		16.12	15.00
30-Ago-05	00641279-001-05	16.15	15.38	15.50
02-Sep-05	00641267-010-05	14.65	14.65	15.50
07-Oct-05	00641220-047-05	14.65	16.12	15.55
13-Oct-05	00641248-024-05	14.95	16.12	14.65
14-Oct-05	00641194-046-05	14.90	14.65	15.35
20-Oct-05	00641231-028-05	14.90	16.12	14.65
21-Oct-05	00641191-038-05		14.65	14.95
21-Oct-05	00641243-032-05	14.65	16.12	14.67
24-Oct-05	00641222-017-05	14.68	16.12	14.65
25-Oct-05	00641187-023-05	14.65	16.12	15.00
25-Oct-05	00641276-020-05	14.90	16.12	15.20
28-Oct-05	00641190-007-05	14.90	16.12	14.65
28-Oct-05	00641214-046-05	14.90	14.65	14.88
31-Oct-05	00641091-008-05	14.88	16.12	14.65
31-Oct-05	00641224-022-05	14.65	16.12	14.95
01-Nov-05	00641191-040-05	15.09	16.12	15.50
04-Nov-05	00641211-049-05	14.90	16.12	14.65
07-Nov-05	00641195-023-05	14.90	14.65	14.95
08-Nov-05	00641218-026-05	14.90	16.12	14.65

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
08-Nov-05	00641281-015-05	15.05	16.12	15.70
09-Nov-05	00641270-020-05	15.40	16.12	15.09
10-Nov-05	00641274-016-05	14.80	15.09	15.50
11-Nov-05	00641226-033-05	14.90	16.12	14.65
11-Nov-05	00641255-019-05	15.09	16.12	14.65
14-Nov-05	00641228-041-05	14.88	16.12	14.65
17-Nov-05	00641207-013-05	15.50	14.65	14.91
17-Nov-05	00641271-016-05	15.50	16.12	14.65
18-Nov-05	00641192-030-05	14.90	14.94	14.65
21-Nov-05	00641253-039-05	14.90	14.65	14.90
23-Nov-05	00641277-012-05	15.09	16.12	15.50
25-Nov-05	00641216-055-05	14.95	14.94	14.65
25-Nov-05	00641218-044-05	14.95	14.94	14.65
28-Nov-05	00641268-030-05	15.50	15.38	15.00
29-Nov-05	00641234-038-05	14.65	14.94	14.90
01-Dic-05	00641267-019-05	15.09		15.50
02-Dic-05	00641269-027-05		15.09	
08-Dic-05	00641273-007-05	15.50	14.65	15.50
15-Dic-05	00641216-048-05	15.00	14.65	14.90
24-Abr-06	00641187-026-06	14.65	14.65	14.95
04-May-06	00641220-035-06	14.35	14.94	14.90
05-May-06	00641234-011-06	14.65	14.39	14.95
05-May-06	00641255-013-06	14.65	14.37	14.95
11-May-06	00641237-028-06	14.65	14.65	14.65

Tabla 37. Posturas por licitación para clave 3603 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****
24-May-06	00641222-050-06	14.35	14.94	14.40
25-May-06	00641228-067-06	14.43	14.36	14.90
06-Jun-06	00641248-034-06	14.33	14.28	14.90
08-Jun-06	00641192-032-06	14.30	14.28	14.95
08-Jun-06	00641193-022-06	14.30	14.94	14.20
13-Jun-06	00641251-040-06	14.30	14.94	14.30
15-Jun-06	00641280-006-06	14.65	14.94	14.90
26-Jun-06	00641224-029-06	14.34	14.08	14.95
26-Jun-06	00641224-038-06	13.95	13.95	
27-Jun-06	00641281-020-06	14.65	14.94	14.40
29-Jun-06	00641269-014-06	14.29	14.05	14.95
17-Jul-06	00641218-027-06	14.00	14.09	14.93
17-Jul-06	00641226-020-06	14.00	14.90	14.18
25-Jul-06	00641194-047-06	14.35	14.09	15.00
10-Ago-06	00641190-007-06	14.09	14.88	14.25
19-Sep-06	00641214-037-06	14.10	14.35	13.95
29-Sep-06	00641193-038-06	13.19	13.12	12.40
03-Oct-06	00641222-063-06	14.05	14.35	13.90
06-Oct-06	00641273-007-06	13.95	14.36	14.05
15-Nov-06	00641222-093-06	13.85	14.33	13.90
22-Nov-06	00641189-033-06	13.81	13.85	13.90
06-Dic-06	00641246-054-06			12.01
15-May-07	00641231-005-07	11.90	12.01	12.01
20-Sep-07	00641226-050-07	11.08	11.74	

Tabla 39. Posturas por licitación para clave 3604 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
22-May-03	00641188-012-03	12.45	12.45	12.45	3
11-Jun-03	00641034-012-03	12.45	12.45	12.20	3
04-Jul-03	00641190-009-03	12.40	12.45	12.20	3
15-Jul-03	00641121-006-03	12.25	12.45	12.44	1
21-Jul-03	00641226-001-03			12.25	3
11-Ago-03	00641069-040-03		12.45	12.20	3
21-Oct-03	00641194-017-03	12.25	12.45	12.44	2
04-Nov-03	00641192-029-03	12.70	12.50	12.70	3
06-Nov-03	00641231-027-03	12.50	12.70	12.70	3
17-Nov-03	00641214-018-03	14.89	12.70	12.50	3
21-Nov-03	00641106-033-03	12.70	12.70	12.50	3
24-Nov-03	00641188-065-03	12.70	12.25	12.71	3
25-Nov-03	00641034-057-03	12.70	12.70		3
27-Nov-03	00641218-048-03	12.70	12.70	12.50	3
28-Nov-03	00641243-031-03	12.70	12.70	12.50	3
01-Dic-03	00641224-038-03	12.70	12.70	12.70	3
02-Dic-03	00641226-027-03	12.70	12.70		3
04-Dic-03	00641216-043-03	12.70	12.70		1
05-Dic-03	00641207-039-03	12.70	12.50	12.70	3
05-Dic-03	00641228-001-03	12.70	12.50	12.70	3
08-Dic-03	00641255-018-03	12.70	12.70		1
16-Dic-03	00641091-061-03	12.70	12.50	12.70	3
26-Dic-03	00641187-030-03		12.25	12.70	3
30-Abr-04	00641193-013-04	12.70		12.50	3
03-May-04	00641220-025-04	12.70		12.50	3
07-May-04	00641106-016-04	12.50		12.70	3

Tabla 39. Posturas por licitación para clave 3604 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
31-May-04	00641091-069-04	12.70	12.50	12.70	3
02-Jun-04	00641187-027-04	12.70		12.70	3
07-Jun-04	00641192-018-04	12.50		12.70	3
09-Jun-04	00641188-036-04	12.50		12.70	1
22-Jun-04	00641216-035-04	12.70		12.70	1
19-Jul-04	00641271-001-04	12.50	12.45	9.50	3
26-Jul-04	00641218-013-04	12.50	12.45	12.70	3
05-Ago-04	00641195-041-04			12.50	3
17-Ago-04	00641214-028-04	12.70			3
30-Sep-04	00641194-033-04	12.75	12.50	12.70	2
30-Sep-04	00641243-016-04	12.75	12.50	12.55	1
08-Oct-04	00641106-025-04	12.75	12.75	13.00	3
11-Oct-04	00641218-020-04	12.75	12.75	12.50	3
12-Oct-04	00641193-025-04	12.75	12.50	12.72	3
18-Oct-04	00641187-043-04	12.75	12.50	12.75	3
19-Oct-04	00641253-023-04	12.50		12.80	1
25-Oct-04	00641091-116-04	12.50	12.75	12.70	3
27-Oct-04	00641220-060-04	12.71	12.50	12.70	3
28-Oct-04	00641191-023-04	12.70	12.75	12.71	3
28-Oct-04	00641195-048-04	12.50	12.75	12.70	3
28-Oct-04	00641224-017-04	12.73	12.50	12.70	3
01-Nov-04	00641277-004-04	12.50		12.70	3
04-Nov-04	00641192-037-04	12.73	12.75	12.50	3
04-Nov-04	00641248-059-04	12.50	12.75	12.70	3
05-Nov-04	00641231-020-04	13.31	12.75	12.70	3

Tabla 39. Posturas por licitación para clave 3604 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
12-Nov-04	00641216-073-04	13.31	12.50	12.75	1
17-Nov-04	00641214-063-04	12.73	12.75	12.75	3
17-Nov-04	00641237-031-04	12.70	12.75	12.70	2
18-Nov-04	00641226-027-04	12.70		12.50	2
19-Nov-04	00641276-003-04	12.70	12.50	12.71	2
25-Nov-04	00641188-084-04	12.73	12.75	12.70	3
25-Nov-04	00641267-007-04	12.50		12.75	3
06-Dic-04	00641255-014-04	12.64			1
07-Dic-04	00641253-035-04	12.50		12.71	1
15-Dic-04	00641228-118-04	12.73	12.75	12.50	3
16-Dic-04	00641271-011-04	12.70	12.50	13.00	3
02-Mar-05	00641188-001-05			12.50	3
05-Abr-05	00641211-009-05	12.70	13.75	12.71	3
27-Abr-05	00641188-018-05	12.70	13.75	12.75	1
29-Abr-05	00641193-008-05	12.70	13.75	12.20	3
29-Abr-05	00641270-004-05	12.55	13.75	12.50	3
04-May-05	00641191-018-05	12.68	13.75	12.75	3
06-May-05	00641234-013-05	12.70	13.75	12.75	3
09-May-05	00641194-017-05	12.70	12.50	12.73	2
09-May-05	00641248-013-05	12.50	13.75	12.72	3
12-May-05	00641276-002-05	12.70	12.50	13.00	1
13-May-05	00641187-015-05	12.70	12.50	12.73	3
30-May-05	00641269-002-05	12.70	13.75	12.50	3
06-Jun-05	00641224-009-05	12.70	12.50	12.71	3
07-Jun-05	00641192-014-05	12.70	13.75	12.20	3

Tabla 39. Posturas por licitación para clave 3604 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
09-Jun-05	00641268-017-05	12.70	13.75	12.40	3
10-Jun-05	00641231-019-05	12.70	13.75	12.40	1
13-Jun-05	00641226-019-05	12.70	13.75	12.50	3
15-Jun-05	00641228-018-05	13.35		13.10	3
27-Jun-05	00641214-021-05	12.50	13.75	13.00	3
27-Jun-05	00641272-010-05	12.70	12.50	13.50	1
27-Jun-05	00641281-001-05	12.50	12.50	12.71	3
28-Jun-05	00641195-011-05	12.70	13.75	12.75	3
30-Jun-05	00641216-013-05	12.70	12.50	12.51	1
07-Jul-05	00641274-010-05		13.75	13.00	3
30-Ago-05	00641279-001-05	13.75	13.10	13.50	3
02-Sep-05	00641267-010-05	12.50	12.50	13.50	1
27-Sep-05	00641191-030-05	12.74	12.50	12.70	3
07-Oct-05	00641220-047-05	13.15	12.88	13.00	3
13-Oct-05	00641248-024-05	12.50	13.75	13.00	3
14-Oct-05	00641194-046-05	12.75	12.50	13.50	2
20-Oct-05	00641231-028-05	12.75	13.75	12.72	3
21-Oct-05	00641191-038-05		13.75	12.75	3
21-Oct-05	00641243-032-05	12.75	12.50	12.55	1
24-Oct-05	00641222-017-05	12.55	12.50	12.55	1
25-Oct-05	00641187-023-05	12.70	12.50	12.80	3
25-Oct-05	00641276-020-05	12.70	13.75	13.00	1
28-Oct-05	00641190-007-05	13.15	12.88	13.50	3
28-Oct-05	00641214-046-05	12.70	12.50	12.77	3
31-Oct-05	00641091-008-05	12.73	13.75	12.50	3

Tabla 39. Posturas por licitación para clave 3604 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
31-Oct-05	00641224-022-05	12.75	12.50	12.80	3
01-Nov-05	00641191-040-05	12.88	13.75	13.25	3
04-Nov-05	00641211-049-05	12.50	13.75	12.73	3
04-Nov-05	00641273-006-05	13.00	13.13	13.80	1
07-Nov-05	00641195-023-05	12.70	12.50	12.90	3
08-Nov-05	00641218-026-05	12.70	13.75	12.50	3
08-Nov-05	00641281-017-05	12.85	13.75	13.50	3
09-Nov-05	00641270-020-05	13.10	13.75	12.87	3
10-Nov-05	00641274-016-05	12.65	12.88	14.00	3
11-Nov-05	00641226-033-05	12.70	13.20	12.50	3
11-Nov-05	00641255-019-05	12.88	13.75	12.80	3
14-Nov-05	00641228-041-05	12.70	13.75	12.50	3
17-Nov-05	00641271-016-05	13.20	13.75	13.00	3
18-Nov-05	00641192-030-05	12.75	12.75	12.50	3
18-Nov-05	00641207-012-05	13.50	13.75	12.50	1
21-Nov-05	00641253-039-05	12.70	12.75	12.90	1
23-Nov-05	00641277-012-05	12.88	13.75	13.50	3
25-Nov-05	00641216-055-05	12.75	12.50	12.71	1
28-Nov-05	00641268-030-05	13.30	13.13	12.85	3
29-Nov-05	00641234-038-05	12.70	12.75	12.72	3
01-Dic-05	00641267-019-05	12.88		13.20	1
02-Dic-05	00641269-027-05		12.88		3
08-Dic-05	00641273-007-05	13.00	12.50	13.50	1
15-Dic-05	00641216-048-05	12.50	12.75	13.00	1
13-Mar-06	00641207-039-06		12.50		3

Tabla 39. Posturas por licitación para clave 3604 (posturas ganadoras enfatizadas)

Fallo	Licitación	*****	*****	*****	*****
17-Mar-06	00641243-019-06	12.50	12.75	12.50	1
24-Abr-06	00641187-026-06	12.50	12.75		3
04-May-06	00641220-035-06	12.25	12.75	12.75	3
05-May-06	00641234-011-06	12.50	12.75	12.75	3
05-May-06	00641255-013-06	12.50	12.75	12.70	1
11-May-06	00641237-028-06	12.50	12.75	13.00	1
17-May-06	00641243-028-06	12.50	12.75	12.40	1
24-May-06	00641222-050-06	12.31	12.75		1
25-May-06	00641228-067-06	12.50	12.75		3
06-Jun-06	00641248-034-06	12.50	12.75		3
08-Jun-06	00641192-032-06	12.35	12.19	12.80	3
08-Jun-06	00641193-022-06	12.50	12.75		1
15-Jun-06	00641280-006-06	12.50	12.79	12.70	1
26-Jun-06	00641224-029-06	12.50	12.00	13.00	3
29-Jun-06	00641269-014-06	12.11	12.00	13.00	3
17-Jul-06	00641218-027-06	12.25	12.02	12.90	3
17-Jul-06	00641226-020-06	12.25	12.70	12.10	3
25-Jul-06	00641194-047-06	12.50	12.02	13.00	2
28-Jul-06	00641191-046-06	12.20	12.07	12.10	3
31-Oct-06	00641220-066-06	11.24	11.07	10.58	2
15-Nov-06	00641222-093-06	11.84	11.83	12.50	1
15-May-07	00641231-005-07	10.10	10.25	10.25	2
20-Sep-07	00641226-050-07	9.64	10.00		2
26-Sep-07	00641237-012-07	9.90	7.95	9.44	1
14-Dic-07	00641234-041-07	7.90	6.20	7.95	1

La información que se desprende del análisis económico que llevó a cabo la autoridad responsable es clara en evidenciar, aunque sea de manera indirecta pero válida, la existencia de un acuerdo colusorio entre agentes económicos competidores entre sí, respecto de licitaciones, pues sin justificación económica razonable, se advierte la existencia de un patrón de posturas que demuestra una alternancia entre ganadores y perdedores, en licitaciones en las cuales el elemento clave para ganar, estaba en ofertar el precio más atractivo, pues los productos a licitar eran homogéneos, eran medicamentos genéricos intercambiables que debían cumplir con las siguientes normas oficiales NOM-EM-003-SSA1-1998, NOM-177-SSA1-1998, NOM-072-SSA1-1993 y NOM-073-SSA1-1993.

Aún más, la fuerza probatoria del análisis económico contribuye a generar convicción, si se toma en cuenta que en materia de competencia económica se aplica para determinar, si las conductas entre competidores impiden la operación libre de la oferta y la demanda para acercar el precio al equilibrio competitivo, o bien, si las restricciones impuestas por empresas con poder de mercado impiden la operación eficiente de los mercados y contribuyen a mantener precios por arriba de su nivel de competencia, como sucedió en el expediente que nos ocupa.

En el caso, del examen a las tablas que han quedado reproducidas, se desprenden tres datos sustanciales que evidencian la actualización de la conducta sancionada, a saber:

- a) Que existe un patrón de posturas ganadoras y perdedoras;
- b) Que los precios ofertados guardan cierta similitud, ya sea para ganar o perder la licitación; y,
- c) Que existen tres laboratorios que en forma preponderante resultan ganadores, con una notable diferencia respecto del resto de competidores, esto es, que en el periodo investigado la quejosa fue declarada ganadora para cada clave en promedio en un cincuenta por ciento de las licitaciones de las que participó y sus otras dos competidoras resultaron ganadoras en un cuarenta y tres por ciento para *****, y en un cuarenta y seis por ciento para *****.

De ahí que el análisis económico elaborado por la autoridad responsable, con base en la documentación entregada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, la condujera a tener por demostrado el acuerdo colusorio, pues dicho estudio de carácter económico se elaboró con base en cifras tomadas

de la información proporcionada por ese organismo, a la que tuvo acceso la quejosa, pues como ella admite, por razones de transparencia el resultado de los fallos por licitación se difunde, lo que demuestra que esa información de carácter económico sí genera la convicción de la realización de la conducta sancionada, sobre todo si se toma en cuenta que la quejosa no desvirtúa los datos anotados principalmente en las dieciocho tablas que elaboró la autoridad para cada uno de los dieciocho medicamentos de que se trata, sobre todo aquellos relativos al número de licitación, precio ofertado y resultado del fallo, respecto de los cuales no se ofreció argumentación alguna y, mucho menos, prueba que demostrara que la información ahí descrita es equivocada o inexistente, aspecto este último que conduce a este Alto Tribunal a dar un valor preponderante a la información descrita y examinada en el llamado análisis económico.

En este apartado, es importante subrayar que el análisis económico realizado por la Comisión Federal de Competencia arroja los suficientes indicios para tener por demostrada la conducta, con base en la cual, se impuso la sanción de que se trata, esto es, como y se apuntó, difícilmente podría encontrarse una prueba directa para demostrar la conducta sancionada, que tiene como característica, precisamente, la secrecía, supuesto en el cual, debe acudir a pruebas indirectas como la presuncional. Este medio de prueba funciona de la siguiente manera: existe un hecho conocido (premisa, indicio), que se encuentra plenamente demostrado por otros medios; y un hecho desconocido (conclusión), que es el que precisamente pretende probarse. Entre la premisa y la conclusión debe existir una relación de causalidad que el Juez debe apreciar a través del raciocinio y la experiencia.

Idealmente, esta relación de causalidad es necesaria, esto es, no existe otra posibilidad, excepto la conclusión que se aprecia como consecuencia de la premisa. Sin embargo, es muy difícil (sobre todo en ciertas materias, como la económica) encontrar presunciones necesarias. Pero ello no es obstáculo para que la presunción sea contundentemente probatoria, si se encuentra administrada con otras presunciones, por lo que es indispensable realizar un análisis de razonabilidad relativo a la coincidencia de todas las premisas, respecto de una misma conclusión.

Dicho de otra manera: un hecho conocido (indicio no absoluto) puede tener una relación de causalidad con varios hechos desconocidos (consecuencias probables). Pero si varios indicios no absolutos coinciden en una sola de las diversas consecuencias probables que podrían derivarse de ellos, estamos ante la demostración de un hecho conocido mediante varias presunciones administradas.

Esto sucede en el presente caso, en el que confluyen varios indicios que la autoridad advirtió y planteó en el estudio económico en el que basó el oficio de probable responsabilidad, así como las resoluciones posteriores, incluyendo la que aquí constituye el acto reclamado. En efecto, si bien es cierto que en esos actos de autoridad, no plasmó con claridad la razonabilidad de su conclusión, esto es, el raciocinio mediante el cual se demuestra que, aunque dichos indicios no necesariamente conducen por sí mismos a la única conclusión de que existió un acuerdo de colusión entre los agentes económicos sancionados, también lo es que si se analizan de manera adminiculada de ellos puede inferirse ese acuerdo de colusión; es decir, la adecuada adminiculación de las presunciones conduce a la demostración plena del hecho desconocido, consistente en el acuerdo colusorio que a su vez constituye la conducta sancionada.

Así, del llamado "análisis económico" se desprenden las siguientes presunciones o indicios, que adminiculados, conducen a la convicción de la existencia del acuerdo colusorio de que se trata, a saber: posturas iguales y elevadas; constancia en las posturas ganadoras y perdedoras; márgenes de ganancias equitativas; asignaciones compartidas; disminución de posturas ante nuevo competidor; y, medios de comunicación.

Indicio 1: Posturas iguales y elevadas.

De todos los datos obtenidos de los documentos proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, relativos a las licitaciones durante el periodo analizado y, respecto de los medicamentos de que se trata, la autoridad advirtió que las posturas de los agentes económicos son siempre las mismas, tanto para ganar como para perder, y que oscilan en un rango elevado y poco competitivo. Y la conducta consistente en someter esas posturas, es indicio de un acuerdo colusivo.

Para determinar la validez de esta premisa, es necesario establecer, si el hecho conocido efectivamente se encuentra plenamente demostrado, ya que es uno de los elementos que la quejosa pone en tela de juicio: ¿Se trata, en efecto, de precios demasiado elevados, poco competitivos o muy por encima del mercado? La autoridad trata de demostrar esto mediante una comparación con los precios en otros países; sin embargo, y a reserva de analizar este aspecto en relación con la prueba pericial que se ofreció en el amparo, esta Segunda Sala considera que la credibilidad de este dato se desprende del propio análisis económico, en el que se plasma el margen de ganancias obtenido por los agentes económicos.

En efecto, en las páginas ochenta y dos, ochenta y seis, noventa, noventa y cuatro, noventa y ocho, ciento dos, ciento seis, ciento ocho, ciento doce, ciento dieciséis, ciento veinte, ciento veinticuatro, ciento veintiocho, ciento treinta y dos, ciento treinta y cuatro, ciento treinta y ocho, ciento cuarenta y ciento cuarenta y cuatro del oficio de probable responsabilidad, se plasman en gráficas las cantidades obtenidas por los agentes económicos como ganancia por las licitaciones obtenidas durante el periodo en análisis; y de las mismas se derivan márgenes de hasta el setenta y dos por ciento. La información se obtuvo de un cálculo entre el promedio de los precios ganadores de las licitaciones de que se trata, y el costo total anual, datos que provienen tanto de la documentación proporcionada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente de los fallos relativos a las licitaciones, como de la información proporcionada por los propios agentes económicos.

Asimismo, se desprende de manera incontestada, que a partir de los años de dos mil seis y dos mil siete, cuando entró un nuevo competidor al mercado, los precios se abatieron dramáticamente, lo cual significa que, aun bajando sus posturas de manera significativa, los agentes obtenían ganancias. Por tanto, el hecho conocido consistente en que los agentes establecían posturas constantes y elevadas se toma como cierto.

Ahora bien, es admisible, como lo aduce la quejosa, que este hecho no necesariamente significa que exista un acuerdo de colusión, y que es incorrecta la apreciación de la autoridad, en el sentido de que no existe otra razón para no bajar las posturas, que la existencia de dicho acuerdo; esto es, la quejosa alega, en esencia, que es normal el comportamiento de un participante en una licitación de esta naturaleza, consistente en presentar posturas "conservadoras" lo más elevadas posibles, dentro de un rango que le permita ganar, pero al mismo tiempo, arriesgando perder la licitación, pues de ganarla con la postura más alta posible, obtendrá mayores beneficios, lo que apoya en la teoría de la "maldición del ganador".

Al respecto, es necesario apuntar que en realidad, la teoría de las "subastas de valor común" (*common value auctions*), no es una teoría que aplique certeramente a licitaciones, porque se basa en el comportamiento de la oferta y demanda en una subasta, que es lo mismo pero al revés: quienes fijan posturas son los que fungirían como compradores del bien (y no los vendedores como en la licitación) y, por lo mismo, para ganar la subasta tienen que fijar la puja más alta (y no la más baja, como en la licitación), aunque procuraran que sea lo más baja posible para obtener un mayor beneficio valor/precio (mientras que en la licitación, la tendencia es ofrecer la más alta postura posible, para obtener un mayor beneficio en la venta). Otra diferencia

es que mientras en la subasta, su objeto es siempre el mismo, y lo que varía con las posturas es el precio, en una licitación, lo que los postores están valorando no es lo que ellos van a dar, pues eso, en principio, debería ser igual (cantidad de bienes o servicios durante determinado tiempo); sino que están determinando lo que les van a pagar por esos bienes o servicios.

Una teoría "pura" de la "*common value auctions*", se refiere a subastas en las que el bien a subastar tiene exactamente el mismo valor para todos los postores, pero ninguno de ellos conoce ese valor con exactitud, sino que lo tienen que adivinar. Un postor conocedor, sabe valorar el bien y, por ende, puede proponer un precio muy cercano a ese valor. Pero si se parte de la hipótesis de que todos los postores son buenos postores (y saben reconocer el valor del bien), entonces el promedio de sus posturas tendría que ser equivalente al valor del bien (el valor de mercado) y, por tanto, quien gana la subasta es el que más se aleja de ese promedio, hacia arriba. En estos casos, se habla de la "maldición del ganador", porque pagó el precio más alto por encima del valor del bien, el cual depende de lo que hubieran pagado (o hubieran estado dispuestos a pagar) los demás por ese mismo bien. Esta teoría económica parece demasiado especulativa, sobre todo, porque se basa en la hipótesis de que ciertas variables sean favorables a la hipótesis y permanezcan sin cambios (*ceteris paribus*). Por ejemplo, el hecho de que todos los postores son conocedores o expertos para determinar el valor objetivo del bien.

Sin embargo, en la resolución de diez de junio de dos mil diez, la autoridad responsable consideró que las licitaciones materia de estudio, no son de valor común, pues para ello sería necesario que el valor del contrato fuera desconocido para los participantes al momento de la licitación, lo cual no sucede en la especie, porque desde la publicación de las bases, o en las juntas de aclaración (actos previos a la presentación de las posturas), se conoce la cantidad licitada, que es lo que determina el valor de dicho contrato. A juicio de esta Segunda Sala, tal afirmación no tiene un sustento suficientemente razonable como para desechar el argumento de la "maldición del ganador", esgrimido por la quejosa, como a continuación se demuestra:

En la especie, se trata de una licitación, como se ha señalado, por lo que los postores no pretenden adquirir un bien, sino venderlo. Pero puede analizarse desde el punto de vista de que adquieren los derechos derivados del contrato, esto es, una especie de "derechos del vendedor", por cierto plazo, lo que en sí mismo puede considerarse como un bien intangible.

La cuestión trascendente en este aspecto, entonces, consiste en determinar, si el valor de ese bien intangible, objeto de la "subasta", es o no común

pero desconocido para todos los licitantes, pues de ello depende de que pueda hablarse de la "maldición del ganador"; cuestión que es indispensable abordar para dar respuesta al argumento expreso de la quejosa.

Al respecto, se observa que el valor del contrato, efectivamente, puede ser igual para todos los licitantes, pues su monto se fijará en función del precio que se obtendrá a cambio de bienes (medicamentos) que deben tener la misma fórmula y cumplir con las mismas especificaciones de calidad (establecidas en las Noms), como se ha descrito en el considerando décimo segundo de este fallo. Por tanto, si se considera que los costos de producción podrían ser aproximadamente iguales para todos los licitantes, entonces la ganancia que un contrato puede producir, posiblemente sea la misma para cualquiera de los postores que gane la licitación. Sin embargo, es incorrecto afirmar que los postores conocen el exacto monto de ese valor, pues éste no depende del monto de la licitación anterior, como pretende argumentar la autoridad, sino del precio que gane la licitación de que se trate. Por tanto, aunque los postores puedan tener una idea aproximada del valor del contrato, no lo conocen con exactitud.

Por consiguiente, esta Segunda Sala considera que, por su naturaleza, las licitaciones objeto del presente análisis, se parecen más a una subasta de valor común que a una de valor privado, en la que el valor del bien es subjetivo y, por ende, distinto para cada postor. En las licitaciones de que se trata, parece razonable admitir que los licitantes buscan adquirir un contrato lo más retributivo posible, y no simplemente ganar el contrato a cualquier costa. Por ende, asiste razón a la quejosa cuando afirma que es razonable esperar de los postores, que no bajen el precio lo más posible, sino, por el contrario, lo eleven lo más posible, dentro de un rango que les permita una oportunidad (aunque arriesgada) de ganar la licitación, pero con altos márgenes de ganancias. Empero, aceptar este extremo no necesariamente excluye la demostración establecida por la Comisión Federal de Competencia, en el sentido de que existió un acuerdo colisorio. El hecho conocido, consistente en que los agentes económicos presentaban posturas constantes y altas, incluso por encima de los "precios competitivos", puede deberse a varios factores, entre ellos:

- a) Que existió un acuerdo de colisión; o,
- b) Que los participantes pretendían establecer posturas oscilantes en un rango elevado, pudiéndolo hacer por su cómoda posición de licitantes (que no cualquier empresa tiene), quizás arriesgando inclusive la posibilidad de perder la licitación. Pero ese riesgo vale la pena si se toma en cuenta que hay muchas licitaciones, por lo que eventualmente la empresa podrá ganar; y

si gana, dentro de ese margen de precios, sus ganancias serán muy benéficas (evitaría la "maldición del ganador"). Esta posibilidad, llevaría a la conclusión de que no existió conducta sancionable.

Por tanto, si este fuera el único indicio valorado por la autoridad responsable, la conducta sancionada no se encontraría debidamente probada, pero, como se ha expuesto, este indicio adminiculado con otros, demuestra el acuerdo colusorio.

Indicio 2: Constancia en las posturas ganadoras y perdedoras.

Existe otra premisa que la autoridad advirtió: que las posturas de los licitantes sospechosos no solamente se encuentran dentro de un rango elevado de precios, sino que, además, parece que constantemente gana cierto precio determinado, y pierde cierto precio determinado. Esto es, en términos de la premisa anterior, podría entenderse el comportamiento mercantil de los licitantes que mantienen sus precios dentro de cierto rango (elevado), para que si ganan, lo hagan con elevadas ganancias. Pero lo que difícilmente puede explicarse es que una misma empresa, siempre que propone un precio, por ejemplo, de ***** (*****), por botella de glucosa, gana la licitación, y siempre que propone un precio de ***** (*****), la pierde. Este dato se tiene por suficientemente demostrado, mediante los promedios establecidos por la autoridad responsable. Pues bien, ¿cómo se explica que, después de participar en decenas de licitaciones, determinada empresa insista en proponer una postura de ***** (*****), (por ejemplo), si ya sabe que con esa postura siempre pierde?

Al respecto, podría argumentarse, como lo hace la quejosa, que el comportamiento de los participantes se debe a los flujos del mercado, a la intención conservativa de querer evitar la "maldición del ganador", o a la intención de arriesgar la pérdida de una de tantas licitaciones, con tal de que, de ganarla, la gane con un margen muy provechoso. Sin embargo, estos argumentos serían más creíbles si las posturas variaran constantemente, oscilando alrededor de determinado rango. Si un participante no escoge en la generalidad de los casos ***** (*****), sino que necesariamente propone la postura de ***** (*****), y gana, o la de ***** (*****), y pierde, la explicación económica parece menos verosímil.

Si las únicas premisas fueran la uno y la dos, hasta aquí descritas, el argumento demostrativo seguiría siendo endeble, pues aunque la última premisa difícilmente sea tan dudosa, puede existir la probabilidad, aunque pequeña, de que el comportamiento que refleja el ofrecimiento de posturas

no sea el de un acuerdo de colusión. Sigue existiendo una probabilidad de que la conducta de los agentes económicos se deba a su intención de obtener mayores ganancias, observando el comportamiento del mercado, evitando la "maldición del ganador", y arriesgando la pérdida de una licitación con tal de obtener eventualmente una que les signifique mayor provecho.

Indicio 3: Márgenes de ganancias equitativas.

De las tablas expuestas por la autoridad, señaladas con anterioridad, se desprende, como se ha dicho, qué margen de ganancia tenía cada competidor. Y la autoridad observa que dichos márgenes, salvo por ciertas diferencias, podrían considerarse prácticamente equivalentes y de cualquier forma, constantes.

Esta premisa, analizada por sí sola, quizás también podría conducir a otras conclusiones, por ejemplo, que las empresas con los costos equivalentes de producción de determinado producto homogéneo, suelen perseguir y obtener la misma ganancia. Sin embargo, también existe la posibilidad de que la equivalencia en las ganancias se deba a un acuerdo de colusión, en el que los agentes económicos se ponen de acuerdo para dividirse el mercado en porciones equitativas. Sostener que el hecho de que las posturas sean elevadas y dentro del mismo rango; que sean iguales para ganar y para perder; y que, además, produzcan ganancias equitativas para sus participantes, se debe a factores externos o a casualidades, lo que parece en este punto demasiado ingenuo.

Indicio 4: Asignaciones compartidas.

En las reglas de las licitaciones, aplicables al periodo que se analiza, se contempla el supuesto de que dos o más competidores establezcan una postura idéntica, o parecida dentro de un rango de uno punto cinco por ciento. En el primer caso, el contrato se asigna a uno solo de los empatados, elegido mediante insaculación. En el segundo supuesto, se asigna el contrato a varios participantes (dos o tres), al que presentó la postura más atractiva, y al (los) siguiente (s). Pues bien, de las tablas plasmadas por la autoridad responsable, se desprende que en varias ocasiones un contrato licitado se asignó a dos o tres competidores, de entre los agentes. El dato conocido, que sirve aquí de indicio, es que en ningún caso se presentaron más posturas ganadoras, que el número de postores que podían recibir la asignación del contrato.

Esto es, en los casos en los que la asignación compartida era posible para dos participantes, no participaban más de dos con posturas dentro del

rango de uno punto cinco por ciento. Y en los casos en los que se permitía la asignación del contrato a hasta tres participantes, jamás participaron, dentro de ese rango, más de tres agentes.

Este dato bien podría obedecer a una casualidad: es una probabilidad, aunque débil, adicional a la otra posibilidad, consistente en que exista un acuerdo de colusión. Si esta premisa se analiza junto con las anteriores, empero, la casualidad parece mucho menos probable.

Indicio 5: Disminución de posturas ante nuevo competidor.

La siguiente premisa que advierte la autoridad responsable, consiste en que a partir del año dos mil seis, en el que ingresaron a la competencia nuevas empresas, las posturas se abatieron considerablemente.

Al respecto, podría alegarse que el ingreso de nuevos competidores siempre puede explicar una baja en los precios; sin embargo, ésta es una premisa más que se suma a las anteriores, y comparte con ellas una de sus posibles consecuencias, consistente en que deba considerarse la existencia de un acuerdo colusorio.

Indicio 6: Medios de comunicación.

Finalmente, la responsable tomó en consideración: **(i)** que personal de los agentes económicos asistió constantemente a sesiones y reuniones de la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma), a pesar de que algunos de ellos carecían o dejaron de tener puestos en dicho organismo; y, **(ii)** que en los periodos de tiempo cercanos a las licitaciones, se elevaba considerablemente (hasta el cien por ciento) el porcentaje de llamadas telefónicas entre los agentes.

Este hecho conocido, observado en sí mismo, podría tener muchas explicaciones y, por supuesto, por sí no demuestra que la comunicación entre los agentes se deba necesariamente a la configuración de un acuerdo de colusión. Empero, la existencia de estas comunicaciones excluye la teoría de que no existían medios idóneos para comunicarse para estos fines; y, sobre todo, si estos hechos sucedieron de manera relacionada a las licitaciones (en específico, el número de llamadas se dio en su gran mayoría con una antelación de dos a tres semanas antes de los periodos de licitación), dan un indicio más sólido; y si se unen a todas las demás premisas que hasta aquí se han descrito, consolidan la hipótesis de la responsable, en el sentido de que, en efecto, se tenga por demostrada la existencia de ese acuerdo de colu-

sión entre los agentes económicos sancionados, que tuvo por objeto establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social de los medicamentos de que se trata, durante el periodo en estudio, en términos de la fracción IV del artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica, pues el hecho de que todas las presunciones descritas tengan como probable explicación la existencia de un acuerdo colusorio, da la pauta para demostrar con una suficiente ponderación de razonabilidad, que la existencia de dicho acuerdo debe tenerse por demostrada, mediante la adminiculación de todas ellas.

En consecuencia, para esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el análisis económico realizado por la autoridad responsable, Comisión Federal de Competencia, arroja los indicios suficientes que, adminiculados, tienen la fuerza necesaria para tener por demostrada la conducta sancionada en el acto reclamado, pues el análisis de razonabilidad que antecede, evidencia que las presunciones descritas y claramente distinguidas, conducen a la única conclusión de que existió un acuerdo colusorio entre los agentes económicos sancionados.

Aunado a la fuerza probatoria de las presunciones derivadas del análisis económico; se procede a la valoración de la prueba pericial en materia económica ofrecida por la quejosa en el juicio de amparo, al tenor del cuestionario que en su momento propuso, en virtud de que en los conceptos de violación existen diversas argumentaciones tendientes a desvirtuar el contenido de ese análisis, a la luz de la referida pericial, de ahí que se estima pertinente hacer algunas consideraciones respecto de ese medio de prueba y su correcta valoración.

Los artículos 150 y 151 de la Ley de Amparo establecen lo siguiente:

"Artículo 150. En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho."

"Artículo 151. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el Juez haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

"Cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, exhibiendo copia de los

interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. El Juez ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho. La prueba de inspección ocular deberá ofrecerse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

"Al promoverse la prueba pericial, el Juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia; sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el Juez deberá excusarse de conocer cuando en él concurra alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 66 de esta ley. A ese efecto, al aceptar su nombramiento manifestará, bajo protesta de decir verdad, que no tiene ninguno de los impedimentos legales.

"La prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación."

Los preceptos transcritos establecen, entre otras cosas, lo siguiente:

1. En el juicio de garantías son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contra la moral o contra derecho.

2. Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, a excepción de la documental que puede presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el Juez haga relación de ella y la tenga como recibida durante dicha audiencia.

3. En el caso de las pruebas testimonial, pericial e inspección ocular, para su debida preparación, deben anunciarse cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la audiencia, exhibiendo el interrogatorio y el cuestionario para el desahogo de las dos primeras, y precisando los puntos sobre los que deberá versar la última.

4. Al anunciarse la prueba pericial el Juez hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes, sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Juez o rinda dictamen por separado.

5. Y que la prueba pericial será calificada por el Juez, según prudente estimación.

También es necesario acudir a la doctrina a fin de tener presente el concepto del término "peritaje"; así, en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo V, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, se indica lo siguiente sobre ese término:

"Recibe el nombre de peritaje el examen de personas, hechos u objetos, realizado por un experto en alguna ciencia, técnica o arte, con el objeto de ilustrar al Juez o Magistrado que conozca de una causa civil, criminal, mercantil o de trabajo, sobre cuestiones que por su naturaleza requieran de conocimientos especializados que sean del dominio cultural de tales expertos, cuya opinión resulte necesaria en la resolución de una controversia jurídica. Medio de prueba mediante el cual una persona competente, atraída al proceso, lleva a cabo una investigación respecto de alguna materia o asunto que forme parte de un juicio, a efecto de que el tribunal tenga conocimiento del mismo, se encuentre en posibilidad de resolver respecto de los propósitos perseguidos por las partes en conflicto, cuando carezca de elementos propios para hacer una justa evaluación de los hechos ..."

Ahora bien, para el análisis del argumento sustancial que nos ocupa, expresado en la demanda de garantías, y en virtud de que éste implica llevar a cabo una valoración de los dictámenes periciales que en materia de economía se desahogaron en el expediente de amparo, es necesario poner especial atención a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, que establece que la prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación, supuesto normativo que, desde luego, nos vincula con el sistema o criterio de valoración de la prueba pericial; y, al respecto, conviene tener presente la clasificación que formula la doctrina respecto de los métodos de valoración de las pruebas. Así, se habla de los siguientes métodos:

a) El de la prueba legal, consistente en que el legislador establece el valor que se debe dar a cada uno de los medios de prueba; de ahí se hable de pruebas legales, que son aquellas en las cuales la ley señala por anticipado al Juez el grado de eficacia que debe atribuir a determinado medio probatorio;

b) El de libre apreciación razonada o sana crítica, que se entiende como aquel sistema que faculta al juzgador para determinar la fuerza probatoria de los medios de prueba; y,

c) El sistema mixto que incluye a los dos anteriores.

De la lectura al supuesto normativo correspondiente, se advierte que, por lo que hace al juicio de amparo, la valoración de la prueba pericial debe observar el segundo de los sistemas indicado, esto es, el de libre apreciación razonada o sana crítica, en virtud de que el último párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo prevé que la prueba pericial será calificada por el Juez, según prudente estimación.

En relación con ese sistema de valoración de pruebas, son orientadores los comentarios que expresa Eduardo J. Couture en la obra ya citada, páginas doscientos setenta a doscientos setenta y tres, que a la letra indica:

"Las reglas de la sana crítica son, ante todo, las reglas del correcto entendimiento humano. En ellas interfieren las reglas de la lógica, con las reglas de la experiencia del Juez. Unas y otras contribuyen de igual manera a que el Magistrado pueda analizar la prueba (ya sea de testigos, de peritos, de inspección judicial, de confesión en los casos en que no es lisa y llana) con arreglo a la sana razón y a un conocimiento experimental de las cosas.

"El Juez que debe decidir con arreglo a la sana crítica, no es libre de razonar a voluntad, discrecionalmente, arbitrariamente. Esta manera de actuar no sería sana crítica, sino libre convicción. La sana crítica es la unión de la lógica y de la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin olvidar esos preceptos que los filósofos llaman de higiene mental, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento.

"Las reglas de la sana crítica consisten en su sentido formal en una operación lógica. Existen algunos principios de lógica que no podrán ser nunca desoídos por el Juez. Nadie dudaría del error lógico de una sentencia en la cual se razonara de la siguiente manera: los testigos declaran que presenciaron un préstamo en monedas de oro; como las monedas de oro son iguales a las monedas de plata, condenó a devolver monedas de plata. Evidentemente, está infringido el principio lógico de identidad, según el cual una cosa sólo es igual a sí misma. Las monedas de oro sólo son iguales a las monedas de oro, y no a las monedas de plata. De la misma manera, habría error lógico en la sentencia que quebrantara el principio del tercero excluido, de falta de razón suficiente o el de contradicción.

"Pero es evidente que la corrección lógica no basta para convalidar la sentencia.

"...

"Las máximas de experiencia de que ya se ha hablado, contribuyen tanto como los principios lógicos a la valoración de la prueba.

"El Juez, nos permitimos insistir, no es una máquina de razonar, sino, esencialmente, un hombre que toma conocimiento del mundo que le rodea y le conoce a través de sus procesos sensibles e intelectuales. La sana crítica es, además de lógica, la correcta apreciación de ciertas proposiciones de experiencia de que todo hombre se sirve en la vida.

"Esas conclusiones no tienen la estrictez de los principios lógicos tradicionales, sino que son contingentes y variables en relación al tiempo y al lugar. El progreso de la ciencia está hecho de una serie de máximas de experiencia derogadas por otras más exactas; y aun frente a los principios de la lógica tradicional, la lógica moderna muestra cómo el pensamiento humano se halla en constante progreso en la manera de razonar.

"Es necesario, pues, considerar en la valoración de la prueba el carácter forzosamente variable de la experiencia humana, tanto como la necesidad de mantener con el rigor posible los principios de lógica en que el derecho se apoya."

De igual forma, es importante transcribir las siguientes tesis de esta Suprema Corte, emitidas en la Sexta y Séptima Épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, referidas a la valoración de la prueba pericial:

"PRUEBA PERICIAL, APRECIACIÓN LIBRE DE LA.—Aunque el juzgador goce de libre apreciación de la prueba pericial, de acuerdo con la facultad que al efecto le concede la ley, está obligado a expresar claramente los motivos que determinan cada apreciación, puesto que la facultad de libre valoración en materia probatoria, no implica su arbitrario ejercicio sino que es una facultad discrecional, cuya aplicación tendrá, en todo caso, que justificarse al través del respectivo razonamiento lógico." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Tercera Sala, Cuarta Parte, Tomo XXI, página 136, registro digital: 272081)

"AGRARIO. PRUEBA PERICIAL. VALORACIÓN EN JUICIO DE AMPARO.—El artículo 151 de la Ley de Amparo establece que la prueba pericial será calificada por el juzgador según su prudente estimación; en consecuencia, si el dictamen del perito se apoya en documentos públicos que obran en el expediente del juicio de garantías y contiene razonamientos y datos que producen

convicción, ello es bastante para otorgarle valor probatorio." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Sala Auxiliar, Volúmenes 199-204, Séptima Parte, julio a diciembre de 1985, página 328, registro digital: 245257)

"PRUEBA PERICIAL. CUÁNDO DEBE CALIFICARSE CORRECTO EL ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LA.—Si el Juez de Distrito, al examinar la pericial indica prolijamente las razones que tuvo para darle valor, tales como la calidad y conocimiento de los profesores que la emitieron, el que ambos peritos estuvieron acordes en su opinión, que las peritaciones encontraron apoyo en la documental; y, en cuanto a su análisis, expresa el fondo de lo que se trata de probar, los elementos de hecho que se desprenden de las respuestas al cuestionario y la conclusión lógica que se obtiene de dicha exposición, debe concluirse que el a quo analizó y valoró debidamente la prueba pericial." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, página 97, Volúmenes 217-228, Tercera Parte, enero a diciembre de 1987, registro digital: 237126)

"PERITOS DESIGNADOS POR EL JUEZ O POR LAS PARTES. VALORACIÓN DE SUS DICTÁMENES.—No es jurídicamente posible aceptar que sólo los peritos designados por el Juez de Distrito son dignos de crédito, ya que el artículo 151 de la Ley de Amparo establece que la prueba pericial debe ser calificada por el juzgador según su prudente estimación, por lo que en uso de tal facultad se puede dar valor probatorio a uno o más de los dictámenes presentados en el juicio, si contienen razonamientos y datos que produzcan convicción sin importar que los peritos hayan sido designados por el Juez o por las partes." (*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, Volúmenes 163-168, Tercera Parte, julio a diciembre de 1982, página 83, registro digital: 237576)

Con base en lo expuesto, se puede afirmar, en primer término, que cuando el artículo 151 de la Ley de Amparo establece que la prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación, ello significa que el Juez de Amparo no está sujeto a un método de valoración legal o tasado, sino que la valoración es libre; sin embargo, ello no significa que esté exenta de una exposición razonada que desarrolle las conclusiones a las que arribe el juzgador, es decir, esa valoración libre significa que debe estar sujeta al principio de legalidad, lo que sólo puede lograrse mediante una explicación razonable en la que se contengan las argumentaciones que justifiquen el porqué dicho medio de prueba produce convicción.

En efecto, tratándose de la valoración de una prueba pericial en juicio de amparo, el Juez, al examinar el dictamen respectivo, debe exponer las razo-

nes que le producen convicción respecto de esa prueba, lo que está vinculado a lo que se denomina como reglas de la sana crítica, es decir, aquellas que se refieren al correcto entendimiento humano y que incluyen una operación lógica, así como se refieren a la experiencia del Juez, lo que necesariamente implica plasmar en esa valoración, los conocimientos propios del ejercicio jurisdiccional aplicados al caso concreto que se pretende dilucidar.

Ese ejercicio de razonabilidad que implica la valoración de una prueba pericial, según prudente estimación del juzgador, también exige el apego a los principios generales del derecho y al principio de legalidad que obliga, en el ejercicio jurisdiccional, a motivar las conclusiones que expliquen por qué el dictamen pericial provoca convicción para el dictado de la sentencia; sólo llevando a cabo el ejercicio que se propone, es cuando podrá calificarse como debidamente valorada una prueba pericial en un juicio de amparo.

Ahora bien, en párrafos anteriores, esta Segunda Sala expuso que el análisis de carácter económico elaborado por la autoridad responsable, genera la convicción de la existencia del acuerdo colusorio sancionado por la autoridad, por dos razones fundamentales, porque los productos licitados son homogéneos o indiferenciados, supuesto en el cual, en una licitación, aquel que convoca se inclinará por aquella postura que ofrezca el precio más atractivo; y porque siguiendo la lógica que caracteriza a las licitaciones, en éstas se participa con la pretensión de ganar, de donde resulta absurdo, como en el caso, ofrecer posturas contrarias a esa lógica, la de ganar. Estas razones torales que generan convicción, se ven corroboradas con lo expuesto en el dictamen elaborado por el perito oficial, así como por el perito de la autoridad responsable y, para ello, se transcribe la pregunta número catorce del cuestionario que debían desahogar los especialistas en materia de economía y las respuestas que éstos expresaron:

Pregunta 14:

"Dirá el perito: Si desde el punto de vista económico, la única explicación posible al comportamiento observado en el caso de la quejosa en las licitaciones investigadas es la existencia de colusión."

Respuesta del perito oficial (fojas 841 a 842 del juicio de amparo).

"La manipulación de licitaciones (o la colusión entre oferentes en licitaciones) se presenta cuando las compañías, que se esperaría que compitieran entre sí, conspiran secretamente para aumentar los precios o reducir la calidad de los bienes o servicios que ofrecen a los compradores que buscan adquirir

bienes o servicios por medio de un proceso de licitación. Las instituciones públicas recurren a procesos de licitación competitiva para obtener un mayor valor por el dinero que invierten. El proceso competitivo puede generar menores precios o mejor calidad, así como innovación sólo cuando las empresas compiten de verdad.

"La manipulación de licitaciones puede tomar diferentes formas, aunque todas obstaculizan los esfuerzos de los compradores. A menudo, los competidores acuerdan con anticipación quién presentará la oferta ganadora para un contrato que se adjudicará por medio de un proceso de licitación. Un objetivo común en una conspiración para manipular licitaciones consiste en aumentar el monto de la oferta ganadora y, con ello, el monto de utilidades para el oferente ganador.

"Los esquemas de manipulación de licitaciones incluyen mecanismos de reparto y distribución entre los oferentes coludidos de las utilidades extraordinarias que se obtienen como resultado del mayor precio contratado. Por ejemplo, los competidores que aceptan no presentar ofertas o presentar una oferta perdedora podrían ser subcontratados o recibir contratos de prestación de servicios o suministro de bienes, por parte del oferente ganador, a fin de repartir entre ellos los frutos obtenidos ilegalmente de una licitación de mayor precio. Sin embargo, los convenios de manipulación de licitaciones establecidos desde hace tiempo pueden utilizar muchos métodos elaborados para la asignación de ganadores de contratos, el seguimiento y el reparto de las ganancias resultantes de la manipulación a lo largo de una serie de meses o años. La manipulación de licitaciones también puede incluir pagos por parte del licitador ganador a uno o más de los coludidos.

"Este pago de compensación se asocia también con las empresas que presentan ofertas complementarias (más altas). Aunque las personas y empresas puedan acordar llevar a cabo esquemas de manipulación de licitaciones a través de varias formas, generalmente implementan al menos una de las estrategias más comunes. Estos esquemas no son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, se puede utilizar la técnica de presentación de ofertas de 'resguardo' en conjunto con un esquema de rotación de ofertas. Estas estrategias pueden resultar a su vez en patrones que los funcionarios encargados de las adquisiciones públicas puedan detectar, y por lo tanto, contribuir en el desvelamiento de esquemas de manipulación de licitaciones.

"De la revisión de las pruebas a las que se tuvo acceso y desde el punto de vista económico todo parece indicar que el comportamiento observado en el caso de la quejosa devela los siguientes esquemas de manipulación de licitaciones.

"Ofertas de resguardo. Las ofertas de resguardo (también llamadas complementarias, de cortesía o simbólicas) son la manera más frecuente de implementar esquemas de manipulación de licitaciones. Las ofertas de resguardo se presentan cuando personas o empresas acuerdan presentar ofertas que contemplan por lo menos un elemento de entre los siguientes: (1) un competidor acepta presentar una oferta más alta que la del ganador designado; (2) un competidor presenta una oferta que se sabe demasiado alta para ser aceptada; o (3) un competidor presenta una oferta que contiene términos especiales que se sabe son inaceptables para el comprador. La presentación de ofertas de resguardo está diseñada para aparentar una competencia genuina.

"Rotación de ofertas. En los esquemas de rotación de ofertas las empresas coludidas siguen licitando, pero acuerdan tomar turnos para ganar (es decir, ser el ofertante que califique con precio más bajo). La forma en que la rotación de ofertas se implementa puede variar. Por ejemplo, los conspiradores podrían decidir asignar a cada empresa valores monetarios aproximadamente iguales para un cierto tipo de contratos o asignar los volúmenes que correspondan al tamaño de cada compañía."

Respuesta del perito de la autoridad (foja 405 vuelta del juicio de amparo).

"La única aplicación razonable de comportamiento de la quejosa en las licitaciones investigadas es que existía una colusión explícita. Los datos y las respuestas de ***** descartan definitivamente un comportamiento independiente y competitivo. Adicionalmente, ***** y su peritaje fracasan al tratar de explicar este comportamiento a partir de una coordinación tácita.

"Como se señaló en la respuesta a la pregunta 1 anterior, bajo un comportamiento independiente o competitivo, cada participante decide su postura de manera independiente buscando maximizar el beneficio esperado de su participación en una licitación o serie de licitaciones. Un resultado general de la teoría de subastas asociado con este comportamiento, es que las posturas decrecen con el costo de los participantes y con el número esperado de participantes, la probabilidad de que las posturas coincidan es prácticamente igual a cero, los participantes no se comunican de manera directa entre sí y los márgenes de ganancia tienden a ser competitivos. Este comportamiento queda descartado en las licitaciones investigadas.

"Por el contrario, bajo un comportamiento colusorio explícito, las posturas tienden a ser altas similares entre participantes; las posturas son esta-

bles en el tiempo y no están asociadas a los costos de los participantes ni al número de participantes, además utilizan comunicación directa para acordar el precio, las asignaciones de mercado y otros términos del acuerdo. Este comportamiento coincide con el observado en las licitaciones investigadas. En particular, en esta investigación se observa que:

"a. Igualdad o similitud de posturas ganadoras y perdedoras (diferencias menores al 1.5%);

"b. Las posturas ganadoras se mantienen relativamente constantes en el tiempo y no responden a los costos de los participante (sic); y,

"c. Las posturas reflejan altos márgenes de ganancias; y

"d. Existe evidencia de comunicación directa.

***** intentó explicar este comportamiento a partir de una colusión tácita pero fracasó. Bajo este tipo de colusión, los participantes siguen la estrategia de ofrecer el mismo precio y en caso de que se observe un precio diferente, los demás lo interpretarán como una desviación (sic) del acuerdo tácito y ofrecerán precios drásticamente menores (*Fudenberg & Tirole*, 1991, p. 166; y *Kreps*, 1990, p. 525). Sin embargo, la evidencia de las licitaciones investigadas descarta de manera contundente este equilibrio. Primero, como lo muestra el anexo 3 de la resolución los precios ofrecidos entre licitantes no son exactamente iguales, sino que se alternan entre ofertas ganadoras y perdedoras. Segundo, se observa de manera reiterada dicha alternancia entre posturas ganadoras y perdedoras no se interpreta como una desviación al acuerdo que dispare una guerra de precios. Por otro lado, esta alternancia es consistente con la presencia de un acuerdo colusorio para intercambiar el papel de ganadores y perdedores y simular competencia, es decir, las variaciones son parte del acuerdo y no desviaciones del mismo.

"Al referirse al equilibrio de coordinación tácita se reconoce la existencia de coordinación, lo cual, aunado a la evidencia de comunicación entre los empleados involucrados en la presentación de posturas, fortalece la conclusión de que existía un acuerdo colusorio explícito.

"En conclusión, la evidencia disponible sólo puede ser explicada de manera razonable a partir de la presencia de un acuerdo colusorio explícito."

Respuesta del perito de ***** (foja 372 del juicio de amparo).

"El comportamiento observado en el caso de la quejosa en las licitaciones investigadas puede explicarse como resultado de una estrategia unilateral conservadora consistente en ofrecer en cada licitación una postura lo más alta posible, pero que tuviera probabilidades de ganar, con el objetivo de maximizar el valor asignado a lo largo de todas las licitaciones. También pueden entenderse las posturas como una consecuencia directa de las políticas y modalidades de contratación del IMSS:

"Por lo tanto, económicamente es incorrecto señalar que la existencia de una colusión es la única explicación posible."

De lo transcrito genera convicción lo expuesto por el perito oficial, primero, porque formula una explicación del fenómeno relativo a la manipulación de licitaciones y las distintas formas que puede tomar, para concluir que de la revisión a los documentos a los que tuvo acceso y desde un punto de vista económico, todo parece indicar que el comportamiento observado por la quejosa revela dos esquemas de manipulación de licitaciones, el de ofertas de resguardo y el de rotación de ofertas, lo que coincide con lo subrayado por la autoridad responsable en cuanto al examen de la conducta de la quejosa reflejada en las licitaciones en las que participó, esto es, existieron posturas cuya oferta era más alta que la del ganador designado; ofertas demasiado altas para ser aceptadas y ofertas cuyos términos serían inaceptables para el comprador.

En el caso, se recuerda que el acuerdo colusorio se advierte por la existencia de un patrón de conductas cuyas ofertas guardan una similitud que no refleja competencia real, pero, peor aún, a pesar de contar con información económica que permitía a los agentes económicos ofertar precios realmente ganadores, los competidores no lo hacían, tomando turnos para ganar en el conjunto de licitaciones. Por tanto, la conclusión de este perito coincide con lo razonado por la autoridad responsable y sobre todo, con el sentido lógico que esta Segunda Sala atribuye a todo proceso de competición que caracteriza a las licitaciones.

Esta opinión del perito oficial también coincide con la del perito de la autoridad responsable, quien comparte la lógica en el sentido de que un comportamiento colusorio refleja posturas que tienden a ser altas y similares entre participantes, además de la constancia en el tiempo y porque las ofertas no responden a los costos de los participantes.

Por ello, lo razonado por la perito de la quejosa no genera convicción para este Alto Tribunal, en virtud de que basa su respuesta en uno de los argumentos que a lo largo del procedimiento y que en la demanda de amparo expuso con insistencia la quejosa, es decir, que el comportamiento observado obedece a una estrategia unilateral conservadora; empero, esta Sala subraya que eso carece de sustento por las dos ideas que ya se expusieron, a saber, porque los productos licitados eran homogéneos y, por ello, los competidores para ganar tenían que ofrecer precios atractivos y porque en una licitación se compite para ganar.

Incluso, si tomamos en cuenta esta lógica propia de todo procedimiento de licitación, es decir, ganar el concurso, se confirma la idea de que ello ocurre cuando el precio ofertado es menor, razonamiento que coincide con lo expuesto por el perito oficial en economía y aquel especialista de la autoridad responsable, según se desprende de las preguntas treinta y nueve a cuarenta y uno, formuladas sobre la probabilidad de ganar una licitación con base en precios menores, que se reproducen a continuación:

Pregunta 39:

"Dirá el perito: si ofrecer precios menores incrementa la posibilidad de ganar una licitación."

Respuesta del perito oficial (foja 858 del juicio de amparo).

"Por la forma en cómo están diseñadas las licitaciones normadas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigentes del 2003 a 2006, en donde se establece que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado. En donde la ganadora es aquella que presente el precio más bajo. El ofrecer un precio menor sí incrementa la probabilidad de ganar una licitación."

Respuesta del perito de la autoridad responsable (foja 412 vuelta del juicio de amparo).

"Sí, ofrecer un precio menor incrementa la probabilidad de ganar una licitación. Las licitaciones consideradas en la LAASSP tienen como principal característica ser a sobre cerrado a primer precio. En este tipo de licitaciones los participantes enfrentan la siguiente disyuntiva:

"a. Ofrecer un precio bajo que incrementa la probabilidad de ganar, pero con una menor ganancia; o

"b. Presentar un precio alto que disminuye la probabilidad de ganar, pero con una ganancia mayor.

"(Krishna, 2002, p. 16; y Milgrom, 2004, p. 112)."

Respuesta del perito de ***** (foja 494 del juicio de amparo).

"Nuevamente, se señala que los resultados de las licitaciones no son eventos probabilísticos.

"No obstante, con el fin de dar respuesta a la interrogante, se puede decir que dejando todos los demás factores constantes e independientemente de que dicha acción pueda considerarse óptima desde un punto de vista estratégico, al ofrecer precios menores un participante puede mejorar sus expectativas de ganar una licitación donde el convocante es el adquirente."

Pregunta 40:

"Dirá el perito: Si ofrecer precios mayores disminuye la probabilidad de ganar una licitación."

Respuesta del perito oficial (foja 858 del juicio de amparo).

"La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, vigentes del 2003 al 2006, define que será el ganador de una licitación aquel competidor que presente la propuesta económica más baja. Por lo tanto, conforme al precio de la postura aumenta, disminuyen la probabilidad de ganar una licitación."

Respuesta del perito de la autoridad responsable (foja 412 vuelta del juicio de amparo).

"Sí, ofrecer precios mayores disminuye la probabilidad de ganar (Krishna, 2002, p. 16; y Milgrom 2004, p. 112)."

Respuesta del perito de ***** (foja 494 del juicio de amparo).

"Se reitera que los resultados de las licitaciones no son eventos probabilísticos.

"No obstante, con el fin de dar respuesta a la interrogante, se puede decir que, dejando todos los demás factores constantes e independientemente de que dicha acción pueda considerarse óptima desde un punto de vista estratégico, al ofrecer precios mayores, un participante puede debilitar sus expectativas de ganar una licitación donde el convocante es el adquirente."

Pregunta 41:

"Dirá el perito: Si al ofrecer precios menores a los que ya se conoce como ganadores en licitaciones anteriores incrementa la probabilidad de ganar."

Respuesta del perito oficial (foja 858 del juicio de amparo).

"El conocimiento de los precios ganadores de licitaciones anteriores, les da una idea a los participantes sobre el precio de reserva del licitante, es decir, el precio máximo que está dispuesto a pagar por un bien o servicio, en este sentido, todo aquel precio que esté por debajo del precio de reserva tendrá una mayor probabilidad de ganar cuanto más se aleje de este precio de reserva. En este sentido, conocer el histórico de precios ganadores en licitaciones anteriores proporciona información valiosa a los participantes que aspiran a ganar una licitación y ofrecer precios por debajo de estos históricos efectivamente incrementa la probabilidad de ganar la licitación."

Respuesta del perito de la autoridad responsable (foja 413 del juicio de amparo).

"Sí, ofrecer un precio menor a los que los competidores han ofrecido anteriormente incrementa la probabilidad de ganar. Debido a que todos los participantes en una licitación van obteniendo información de las posturas ganadoras conforme pasa el tiempo, también realizan ajustes sobre las creencias que tienen sobre el comportamiento de sus competidores. Por lo que si un precio ha resultado varias veces ganador se acota el conjunto de posibles precios y cada participante otorgará una mayor probabilidad de que sus competidores ofrezcan precios similares al observado como parte de un ajuste de sus creencias. Por lo que, si un participante en un proceso de aprendizaje ajusta esas creencias, ofrecer un precio menor incrementa su probabilidad de ganar."

Respuesta del perito de ***** (foja 487 del juicio de amparo).

"Se reitera que los resultados de las licitaciones no son eventos probabilísticos."

"No obstante, con el fin de dar respuesta a la interrogante, se puede decir que, dejando todos los demás factores constantes e independientemente de que dicha acción pueda considerarse óptima desde un punto de vista estratégico, al ofrecer precios menores a los que ya se conocen como ganadores en licitaciones anteriores, favorece la expectativa de ganar una licitación donde el convocante es el adquirente."

De la lectura a las respuestas que cada perito expresó, genera convicción la del perito oficial, porque atiende al diseño de las licitaciones normadas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en las cuales la postura ganadora es aquella que presente el precio más bajo, por tanto, incrementa la probabilidad de ganar una licitación, lo que no ocurre cuando se ofertan precios mayores, supuesto en el cual, disminuye esa probabilidad; y por el hecho de que coincide con la idea expresada en el sentido de que el conocimiento de los precios ganadores de licitaciones anteriores proporciona elementos para ofertar un precio que aumente la probabilidad de ganar la licitación, al ofrecer precios por debajo de aquellos que en su momento resultaron ganadores.

Lo que también expresó el perito de la autoridad responsable, quien apoyó su conclusión en lo regulado por el ordenamiento referido y en doctrina de carácter económico. Por ello, no genera convicción lo manifestado por la perito de la quejosa, porque en su respuesta no toma en cuenta la naturaleza de las licitaciones públicas a la luz de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y porque parte de la idea de que las licitaciones no son eventos probabilísticos, y porque admite que, desde un punto de vista estratégico, ofrecer precios menores puede mejorar las expectativas de ganar una licitación y que, en cambio, ofertar precios mayores debilita las expectativas de ganar.

Por otra parte, la conclusión a la que ha arribado esta Suprema Corte, en cuanto al acreditamiento de la conducta sancionada, con base en los resultados arrojados por el llamado análisis económico, no se desvirtúa con el argumento de la quejosa consistente en que la mecánica o diseño de los procedimientos de licitación convocados por el Instituto Mexicano del Seguro Social podían generar una distorsión de mercado que explica el resultado de ese análisis y que no necesariamente se traduce en una conducta colusoria.

Lo anterior es así, porque la autoridad responsable nunca desconoció las características de los procedimientos de licitación convocados por ese

instituto, ya que en el oficio de probable responsabilidad, concretamente en el apartado denominado "Marco conceptual de licitaciones y elementos que facilitan el establecimiento, concertación o coordinación de posturas", la autoridad expresó lo siguiente:

"B. Licitaciones de medicamentos del IMSS sujetos de investigación

"Las bases de las licitaciones del IMSS, como lo establece el artículo 34 de la LAASSP, contemplan que las propuestas técnicas y económicas de los participantes sean presentadas en distintos sobres cerrados, con el fin de garantizar las mejores condiciones de abasto para el instituto. Por otra parte, el artículo 36 Bis de la LAASSP dispone que la adjudicación será otorgada a aquel cuya propuesta resulte con mayor solvencia conforme a las condiciones legales, técnicas y económicas. En el caso de que dos o más propuestas solventes resulten iguales o con una diferencia menor al 1.5%, respecto de la postura más baja, se definirá el resultado conforme a un procedimiento de insaculación manual para el caso de empate exacto, o con asignación múltiple en el segundo caso, según se establezca, pudiendo ser una, dos o hasta tres fuentes de abasto.

"Por estas características, las licitaciones que lleva a cabo el IMSS se pueden definir como licitaciones a sobre cerrado a precio más bajo. Por esta razón, el análisis se concentra en este tipo de licitación.

"En las licitaciones a sobre cerrado a precio más bajo cada postor hace una oferta de precio sin conocer el resto de las ofertas; el postor con la oferta de precio más bajo gana y suministra el contrato a ese precio. En estas condiciones, los postores tienen incentivos a ofrecer una postura baja, a fin de incrementar la probabilidad de ganar el contrato o bien, ofrecer un precio más alto para aumentar ganancias en caso de que gane, pero a costo de reducir las probabilidad de ganar."

Como se observa, la autoridad responsable tuvo presente las características de los procedimientos de licitación de que se trata y, precisamente, con base en éstas, es como destacó que, al tratarse de licitaciones que se rigen por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se está ante licitaciones a sobre cerrado a precio más bajo, en las que el postor que ofrezca el precio más bajo gana. Característica que, contrariamente a lo que estima la quejosa, no distorsiona el mercado, ni justifica un acuerdo

colusorio, pues, por una parte, no explica a qué distorsión se refiere y, en cualquier caso, de nueva cuenta será el precio más atractivo el que define la licitación. Máxime que, al tratarse de recursos públicos, se debe observar lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal,¹⁹ que establece, entre otras cuestiones, que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; así como que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Además, la circunstancia de que el Instituto Mexicano del Seguro Social en las licitaciones que fueron de objeto de análisis, por parte de la autoridad responsable, haya terminado calificando como aceptables los precios ofertados y no haya declarado desiertas las licitaciones por inconvenientes en el precio, no constituyen elementos que desvirtúen el acreditamiento del acuerdo colusorio, ya que es entendible que los precios ganadores finalmente entraban al margen de lo que el instituto estaba dispuesto a pagar por los medicamentos licitados, ante la necesidad de su uso; y el problema de la afectación a las finanzas públicas a que se refiere la autoridad responsable en el oficio de

¹⁹ "Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"...

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. ..."

probable responsabilidad y en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, deriva de que la finalidad de las licitaciones públicas es la de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, finalidad que, desde luego, no se logra con la existencia de un acuerdo colusorio, toda vez que éste impide la libre concurrencia en el mercado, la libre competencia, lo que se traduce en que no permite la adquisición de bienes en precios realmente competitivos y ello, indudablemente, impacta en las finanzas del Estado.

Asimismo, tampoco desvirtúa la conclusión alcanzada, el argumento consistente en que conocer los precios que anteriormente fueron aceptados o conocer precios de referencia implica conocer un rango de precio sobre el cual la convocante contratará y, por ello, la similitud de precios y la supuesta existencia de patrones tendría una explicación distinta a la que arribó la autoridad responsable sobre la existencia de un acuerdo colusorio, pues el conocimiento de los precios aceptados o los de referencia, explica el patrón observado que no se traduce en la comisión de la conducta sancionada.

Al respecto, debe decirse que asiste la razón a la quejosa, en este apartado, en el sentido de que puede ser razonablemente admisible que, por las características y dinámica de las licitaciones que se analizan, los licitantes tiendan a fijar sus posturas dentro de un determinado rango, el cual, además, puede estar por encima del más competitivo en el mercado, en razón de que los licitantes pueden imaginarse o hacer predicciones de lo que los demás postores ofrecerán, tomando como referencia la licitación anterior, sobre todo si se toma en cuenta que se trata de muchas licitaciones, prácticamente idénticas, celebradas frecuentemente y dentro de un periodo corto de tiempo.

Sin embargo, este argumento es falaz, porque parece que la quejosa pretende demostrar que en una licitación determinada, donde se le imputa haber celebrado un convenio colusorio ilegal, existe un determinado rango de precios debido al precio fijado en la licitación inmediatamente anterior. Pero esto no es así: lo que la autoridad tuvo por demostrado, es que en todas las licitaciones en las que los precios oscilaban en esos niveles tan altos, había colusión. Por tanto, no puede tomarse un precio previo como referencia del siguiente, para demostrar que no hubo colusión.

En cualquier caso, lo que resulta determinante para la demostración plena del acuerdo de colusión, no es únicamente el dato, considerado en sí

mismo, de que las posturas oscilaran en cierto rango de precios elevado; sino que, como se ha señalado anteriormente, este dato se adminicula con el diverso dato, consistente en que se trata siempre del mismo precio ganador y el mismo precio perdedor, y estas dos premisas se adminiculan, a su vez, con las demás que ya fueron analizadas. En otras palabras, es cierto que los competidores en las licitaciones, tuvieron la oportunidad de conocer los precios de los competidores, lo que implicó que éstos con esa información podían hacer proyecciones tendientes a ofertar precios que representaran una verdadera competencia para lograr el fin buscado con la participación en la licitación, esto es, la de ganar ofreciendo el menor precio; empero, en el caso, a pesar de contar con esa información, la conducta de la quejosa no refleja una libre competencia, según se advierte, por ejemplo, de las tablas 35, 37 y 39 del oficio de probable responsabilidad²⁰ y de la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, pues no tiene lógica que, a pesar de tener elementos que aumentaban la probabilidad de ganar, en ocasiones ofrecía precios que no abonaban a ese fin, por ser precios que, además de manera constante, perdían; y en cambio, en otras ocasiones, precisamente conociendo esa información, ofrecía precios (que además también coincidían con el precio que siempre era ganador) para ganar las licitaciones.

Tampoco desvirtúa lo ya razonado por esta Sala, el argumento de la quejosa, consistente en que las conclusiones del análisis económico y la idea de la repartición equitativa para ganar las licitaciones entre los agentes económicos sancionados, no es correcto por el hecho de no haber tomado en cuenta todas las claves de los productos sobre los cuales supuestamente se produjo la colusión, es decir, que la colusión, para tenerla por acreditada, debía calcular dicha repartición equitativa, incluyendo las claves que cubran todas las presentaciones de los productos investigados.

Como se apuntó, la referencia que exige la quejosa, en el sentido de que se debió incluir en el análisis económico todas las claves relacionadas con las diferentes presentaciones de un mismo producto, para que tuviera credibilidad y legalidad la determinación de la responsable, es un elemento que no se requería para la validez de las conclusiones obtenidas por la autoridad responsable, pues tal como se desprende del oficio de probable responsabilidad, las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro

²⁰ Transcritas a manera de ejemplo, a fojas ciento ochenta y cuatro a ciento noventa y dos de esta ejecutoria.

Social se referían a medicamentos identificados con claves del cuadro básico y catálogo de medicamentos del sector salud, con la aclaración de que el cuadro básico institucional de medicamentos de ese instituto se encuentra homologado al cien por ciento con el cuadro mencionado en primer término, por tanto, la identificación de la clave era suficiente para ubicar aquellas licitaciones que se reproducen en las tablas contenidas en el oficio de probable responsabilidad, lo que, además, tiene lógica si se toma en cuenta que se trata de medicamentos homogéneos o indiferenciados, por lo que sus distintas presentaciones no sería un elemento que ofreciera alguna variable en el patrón advertido.

De igual forma, debe desestimarse el argumento de la quejosa, en el sentido de que la responsable expuso supuestos simplistas sobre la estrategia que debería seguir una empresa si actuara unilateralmente, concluyendo que siempre debería disminuir su precio para intentar ganar cada licitación en la que participa, esto es, que la quejosa considera que resulta razonable establecer unilateralmente estrategias conservadoras en las que no necesariamente se gane la licitación o ésta se gane con la postura más alta.

Pues bien, los peritos que desahogaron las periciales en materia de economía, concretamente lo concerniente a la pregunta número diez, emitieron las respuestas que se transcriben a continuación:

Pregunta 10:

"Dirá el perito: Si en una serie de licitaciones el único comportamiento unilateral razonable es tratar de ganar cada licitación en la que se participa sin que exista ninguna otra posibilidad."

Respuesta del perito oficial (foja 840 del juicio de amparo).

"En un mercado con ganancias sumamente atractivas con (sic) es el mercado en cuestión es razonable que cada uno de los participantes traten de ganar la licitación en que participa, esta acción se fundamenta en el hecho de que la rentabilidad que se puede obtener es sumamente alta y a los costos asociados de participar en una licitación, bajo un comportamiento racional y competitivo (sic) participantes buscarán obtener la mayor utilidad y ganar de manera segura una licitación a menos que los competidores acuerdan con anticipación quién presentara la oferta ganadora para un contrato que se adjudicará por medio de un proceso de licitación. Un objetivo común es una

conspiración para manipular licitaciones, consiste en simular una competencia con la finalidad de aumentar el monto de la oferta ganadora y, con ello, el monto de utilidades para el oferente ganador."

Respuesta del perito de la autoridad (fojas 404 y 404 vuelta del juicio de amparo).

"Bajo un comportamiento independiente, cuando un agente económico decide participar en una licitación o en una serie de licitaciones su objetivo es ganar cada licitación en la que participa, de lo contrario no hubiese participado. Por el contrario, si un agente tiene un acuerdo con otros para elevar precios o asignar cantidades, puede participar en una licitación sin buscar ganarla para tratar de simular una competencia que no existe. Los postores sólo pueden saber de antemano si ganarán o perderán una licitación si conocen la postras (sic) de los otros, lo cual, sólo es posible si existe un acuerdo entre ellos.

"Es probable que las empresas decidan no competir en todas las licitaciones por distintas razones económicas como falta de capacidad de producción, altos costos de oportunidad de atender otros mercados, costos marginales crecientes, entre otras. Sin embargo, esto las llevaría a no participar, y no a participar y buscar perder. Cuando un licitante decida participar en una licitación y está actuando de manera independiente, necesariamente tienen interés en ganar el contrato correspondiente, por lo siguiente:

"a. La participación de una empresa implica el interés en ganar la licitación, de lo contrario simplemente no se presentaría, pues no está obligada a participar.

"b. Dada la incertidumbre del resultado, un postor no puede saber *ex ante* si resultará ganador de la misma, por lo que, de resultar ganador y no cumplir con el contrato, le implicaría una sanción económica y administrativa.

"De esta forma, bajo un comportamiento independiente, el argumento de no tener interés en ganar todas las licitaciones investigadas por cualquier razón, no se sostiene en las licitaciones en que participaron. En contraste, cuando un licitante está actuando bajo un acuerdo colusorio, es posible que participe en una licitación no con el propósito de ganarla sino para simular competencia y ocultar el acuerdo. Esta posibilidad ha sido destacada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, al señalar que:

"La oferta de posturas complementarias (también conocidas como posturas cubiertas o posturas de cortesía) ocurre cuando algunos competidores acuerdan presentar posturas que son muy altas para ser aceptadas o contiene términos especiales que no serán aceptados por el comprador. Estas posturas no buscan asegurar la aceptación del comprador, sino que están diseñadas para dar la apariencia de una postura competitiva genuina. Los esquemas de posturas complementarias son las formas más frecuentes de colusión en licitaciones, y éstas defraudan a los compradores mediante la apariencia de competencia para ocultar precios inflados.' (traducción propia)

"Complementary bidding (also known as «cover» or «courtesy» bidding) occurs when some competitors agree to submit bids that either are too high to be accepted or contain especial terms that will not be acceptable to the buyer. Such bids are not intended to secure the buyer's acceptance, bur are merely designed to give the appearance of genuine competitive bidding. Complementary bidding schemes are the most frequently occurring forms of bid rigging and they defraud purchasers by creating the appearance of competition to conceal secretly inflated prices.' (Department of Justice)."

Respuesta del perito de ***** (fojas 369 a 370 del juicio de amparo).

"Ganar cada una de las licitaciones no es la única estrategia posible cuando se realiza una serie de licitaciones, pues existen otras explicaciones económicas alternas como ganar pero bajo ciertos esquemas, tal como puede ser maximizando los ingresos, o simplemente ganar por el hecho de ganar sin importar el ingreso, entre otros.

"Como ya se mencionó en la respuesta a la pregunta 4, un comportamiento unilateral razonable desde el punto de vista económico corresponde a una estrategia donde los competidores no buscan ofrecer en cada licitación el menor precio, sino el máximo que permita obtener el mayor ingreso a lo largo de una serie de licitaciones, aunque esto implique perder algunas licitaciones. Esto se debe a que las empresas no se benefician del simple hecho de ganar licitaciones, sino de obtener el mayor valor asignado a lo largo de la serie indefinida de procedimientos en los que participan. Dicho valor depende efectivamente de que logren ganar licitaciones, pero también de que las posturas ganadoras sean lo más altas que sea posible, de manera que este objetivo implica adoptar un comportamiento sofisticado que va más allá del simple objetivo de ganar cada licitación en la que se participa, por lo que pueden existir varias explicaciones y no sólo una como lo señala la comisión."

Las respuestas anteriormente transcritas no contienen los razonamientos más completos propios de la ciencia o arte que profesan los peritos que las desahogaron; sin embargo, de los pocos datos que de ellas se obtiene, esta Segunda Sala advierte las siguientes premisas que, por la lógica y la experiencia, parecen las más acertadas:

i. Que las ganancias en la participación de una empresa en una licitación pueden ser muy elevadas, por lo que, al participar en ellas, es de esperarse que una empresa desee ganar de manera segura (si no, no participaría), para obtener las mayores utilidades.

ii. Las ofertas complementarias en acatamiento a un acuerdo colusorio, son una de las formas más frecuentes de defraudar a los compradores mediante la apariencia de competencia para ocultar precios inflados.

Con base en lo anterior, crea mayor convicción para este órgano colegiado lo expresado por el perito de la quejosa, en el sentido de que las empresas que participan en una licitación, no se benefician del simple hecho de ganar cada licitación, sino de hacerlo bajo las condiciones más benéficas para él, lo cual a veces implica asumir el riesgo de no ganar una licitación, por presentar una postura demasiado elevada.

Este comportamiento se torna aún más explicable, a juicio de esta Segunda Sala, tomando en consideración que se trata no de una, sino de muchas licitaciones. El número de licitaciones aumenta para determinada empresa las posibilidades de ganar, aun con posturas elevadas.

Por tanto, y como se ha señalado con antelación, asiste parcialmente la razón a la quejosa, cuando afirma que es razonable esperar de los licitadores, que elevaran lo más posible sus posturas, aunque esto implicara el riesgo de perder la licitación, toda vez que, por asumir este riesgo, tenían la posibilidad de ganar la licitación con un contrato que les dejara un margen de ganancias mucho mayor.

Conforme a lo anterior, es poco razonable esperar de los licitantes que abatan lo más posible sus posturas, con tal de ganar a toda costa cada una de las licitaciones en las que participan; por ello, las opiniones del perito oficial y del perito nombrado por la autoridad, no necesariamente generan mayor convencimiento en el ánimo de esta Segunda Sala, pues abatir el precio lo más posible, sin duda haría que el postor ganara la apuesta, pero es razonable esperar de él, que quiera obtener las más altas ganancias posibles, las cuales dependen, precisamente, de su postura, porque ésta constituye el precio de

los medicamentos materia de las licitaciones. Por tanto, es entendible que se eleven las posturas, sobre todo si se toma en consideración que uno de los elementos esenciales del comercio es la especulación comercial, esto es, el riesgo que el comerciante asume de perder, cuando la expectativa de ganar es mucho mayor, sobre todo si los procesos económicos pueden repetirse a gran velocidad en el corto plazo, pues, en esos casos, el riesgo es menor y las ganancias mayores.

Sin embargo, aunque de manera muy insegura, el comportamiento consistente en mantener posturas muy elevadas puede ser indicio de un acuerdo colusorio, pues la finalidad de éste es, precisamente, dar la apariencia de un mercado real; esto es, da la apariencia de que los postores están oscilando en posturas altas, especulando, y uno de ellos ganará la licitación, cuando en realidad, el precio de mercado podría oscilar mucho más abajo, de no ser porque los licitantes conocen las posturas que presentarán los demás.

Ahora bien, a pesar de que lo razonado por la quejosa y su perito sea parcialmente correcto, lo que convence a esta Segunda Sala para desechar el argumento de la quejosa, no es que los postores mantengan posturas relativamente elevadas, sino que este indicio se adiciona y se adminicula con otros, y con ello genera mayor convicción. Sobre todo se tiene en cuenta, dentro de este esquema económico descrito teóricamente por los peritos, el hecho de que los competidores se conocen desde hace mucho tiempo porque han participado en las mismas licitaciones, lo cual los hace parte de un grupo selecto; y esto es relevante al entrar un nuevo competidor, momento en el cual, se abatieron las posturas de manera tan dramática. También se toma en cuenta que las posturas, además de altas, eran siempre iguales, tanto las perdedoras como las ganadoras; y, finalmente, que las ganancias de los competidores fueron muy elevadas, pero equitativas.

En otras palabras, lo que convence a esta Segunda Sala de la existencia del convenio colusivo, no es que las posturas fueran altas, sino que lo fueran en las circunstancias que se advierten de las demás premisas que han quedado adminiculadas con anterioridad.

Otro reproche que la quejosa atribuye al análisis económico y sus resultados, es el relativo a que la autoridad responsable nunca probó el acuerdo colusorio en todas las licitaciones que integran su investigación, sino que sólo tomó ejemplos aislados de éstas generalizando sus conclusiones; asimismo, señala que en los cuadros contenidos en el oficio de probable responsabilidad, la responsable en momento alguno establece si en todas las licitaciones enlistadas o únicamente en parte de ellas se acredita la supuesta práctica

monopólica, y que, al no expresar esa información relevante, el análisis y sus conclusiones son ilegales.

No asiste la razón a la quejosa, porque de la lectura al oficio de probable responsabilidad y los actos subsecuentes, se advierte claramente que la autoridad especificó, en primer término, que requirió información al Instituto Mexicano del Seguro Social respecto de las licitaciones públicas realizadas del año dos mil dos al día en que se dictara el acuerdo de conclusión del periodo de investigación, lo que ocurrió el nueve de marzo de dos mil nueve,²¹ por tanto, el periodo investigado corresponde al uno de enero de dos mil dos al nueve de marzo de dos mil nueve. También aclaró que para el caso de los medicamentos investigados, el Instituto Mexicano del Seguro Social realizó en promedio ciento cuarenta seis licitaciones por medicamento durante el periodo de dos mil tres a dos mil siete. Asimismo, destaca la consideración consistente en que la identificación de patrones de comportamiento partió de la evaluación de los resultados del conjunto de las licitaciones que ese instituto realizó sobre cada una de las claves de los medicamentos a lo largo de un año, y que en esa evaluación se identifican los comportamientos asociados con un probable establecimiento, concertación o coordinación de posturas, patrones que después fueron verificados licitación por licitación, de acuerdo con las actas que recayeron a cada uno de esos procedimientos.

Lo anterior significa que la Comisión Federal de Competencia analizó en conjunto la documentación relativa a todas las licitaciones que en el periodo mencionado celebró el Instituto Mexicano del Seguro Social, y que de ese examen conjunto identificó aquellos resultados que pudieran reflejar un probable comportamiento de establecimiento, concertación o coordinación de posturas, supuesto en el cual, procedió a identificar ese comportamiento por licitación, esto explica que en las tablas contenidas en el oficio de probable responsabilidad no se incluya el número de cada una de las cientos de licitaciones que examinó, sino que anotara sólo aquellas que reflejan una conducta anticompetitiva, de donde se entiende que es en las anotadas específicamente en las tablas, donde advirtió la existencia de la conducta, por ello, no tenía la necesidad de expresar o de probar, como afirma la quejosa, que en todas las licitaciones materia de estudio encontró acuerdo colusorio, pues sólo identificó

²¹ Foja 086565 del procedimiento administrativo, tomo ochenta y cinco del juicio de amparo ***** y acumulados. La cita de algunos de los acuerdos de trámite del procedimiento administrativo, como el antes mencionado, se entienden referidas a las carpetas de pruebas del juicio de amparo ***** y acumulados, asunto fallado en esta misma fecha, en virtud de que el procedimiento administrativo fue el mismo para todos los agentes económicos.

aquellas licitaciones que no reflejan una conducta competitiva. Esto también explica que, contrariamente a lo que asegura la quejosa, la autoridad responsable no tomó ejemplos aislados de licitaciones para afirmar que en ellas existió acuerdo colusorio, sino que procedió a identificarlas de manera específica y corresponden a cada uno de los datos anotados en las tablas referidas, de las que si se formula una suma manual arrojan un total de dos mil novecientos setenta y un licitaciones.

Máxime que, la Ley Federal de Competencia Económica en su artículo 9o., fracción IV, y demás relacionados, no exige para tener por acreditada la práctica monopólica absoluta, el hecho de que la conducta sancionada deba ser ininterrumpida, esto es, que tratándose de acuerdos colusorios en licitaciones, ello deba ocurrir en todos los procedimientos licitatorios que se analicen, en virtud de que lo que sanciona ese ordenamiento son aquellos acuerdos que tengan por objeto o efecto un resultado anticompetitivo, con independencia del número de ocasiones en que ocurra, o la continuidad en su realización.

Por otra parte, debe desestimarse la postura de la quejosa, en cuanto aduce que la autoridad responsable se niega a aceptar que las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social pueden caracterizarse como de valor común, y que sus conclusiones son incorrectas, al desestimar la maldición del ganador como uno de los elementos analíticos que explican el comportamiento unilateral de *****.

Al respecto, resulta necesario tener en cuenta lo que razonó la autoridad responsable en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, con especial referencia a la prueba pericial desahogada en el procedimiento administrativo, así como a lo considerado en la diversa resolución que constituye el acto reclamado y que corresponde a aquella por la que se resolvieron los recursos de reconsideración, en las que sobre el tema expuso:

Resolución de veintiocho de enero de dos mil diez

"e) El comportamiento de las licitaciones analizadas en el oficio de probable responsabilidad evidencia que se generó el fenómeno de 'maldición de ganador' consistente en el riesgo de ganar una licitación con una postura innecesariamente baja. De esta manera, se entiende por qué *****", desde una perspectiva unilateral, incrementaba su postura ocasionalmente cuando había posibilidades razonables de ganar con una postura superior.

"El argumento del emplazado resulta infundado en parte, e inoperante en el resto, en atención a las siguientes consideraciones:

"Resulta infundado, ya que el fenómeno de 'maldición de ganador', sólo aplica cuando las licitaciones se pueden caracterizar como de valor común, es decir, cuando los postores cuentan con información privada que, de revelarse llevaría a que sus competidores otorgaran el mismo valor al contrato licitado. Sin embargo, las licitaciones realizadas por el IMSS no pueden ser caracterizadas así, ya que desde las bases de las licitaciones, la cantidad a licitar es pública y la existencia de información privada entre los agentes no llevaría a cambiar dicha cantidad y, en consecuencia, tampoco el valor del contrato licitado.

"Por otro lado, se observa que cuando ***** incrementa su postura, después de haber ganado cierto número de licitaciones, lo hace a niveles con los que con una probabilidad muy baja puede esperar volver a ganar, en particular, estos niveles superan el diferencial del 1.5% (uno punto cinco por ciento) de la postura con la que anteriormente él y los otros probables responsables han ganado, lo que implicaba que el ingreso esperado fuera menor. Consecuentemente, ***** desconoce y hace un mal manejo del concepto de 'maldición de ganador', ya que las características de las licitaciones investigadas no propician tal efecto.

"...

"b) Por tratarse los productos licitados de bienes homogéneos, las subastas pueden caracterizarse como de valor común; esto es, donde la valuación del objeto (en este caso, el costo) tiene elementos comunes para todos los postores, aunque cada uno posee información privada acerca de ese valor de estimación del postor.

"Esta configuración de la valoración conduce con frecuencia a la denominada maldición del ganador. Este fenómeno ocurre porque el postor que tenga una estimación del valor menor a la de los demás será el ganador, pero también será cierto que, de haber podido conocer la siguiente menor estimación, habría ofrecido un precio ligeramente por debajo de ésta, de manera que la diferencia entre su propia estimación y aquella con la que pudo ganar la subasta genera un pérdida que constituye la maldición del ganador.

"Al respecto, cita a Pepall y Richards:

"... cuanto más débil es el efecto de la maldición del ganador, más enérgica será la oferta y mayor el ingreso del vendedor."

"A contrario sensu, cuanto más fuerte es la maldición del ganador, menos agresivas serán las ofertas de los postores.

"Al respecto, se hace necesario que esta autoridad señale y tenga presente la doctrina económica expuesta por Kirshna (2002), quien señala que en ocasiones el valor del objeto a subastar es desconocido por los postores al momento de la subasta. Los postores pueden tener estimaciones sobre ese valor basados en información privada o señales privadas que están correlacionadas con el verdadero valor del objeto subastado. La información que poseen otros postores afecta la valuación que un postor en particular otorga a ese objeto. Este tipo de especificación se llama valores interdependientes y es particularmente idóneo en situaciones en que el objeto subastado puede ser revendido. Un caso especial de esta situación de interdependencia es cuando esta valuación es igual para todos los postores, situación conocida como valores comunes.

"Dicho de otra forma: los postores tienen diferente información sobre el valor que realmente tiene el objeto, por lo que cada postor podría cambiar su creencia sobre el valor del objeto si conoce la información de los demás postores. No obstante, de forma equivocada, el perito caracteriza a las subastas en el IMSS como de valor común, simplemente porque se trata de un bien homogéneo. A pesar de que los bienes objeto de las licitaciones investigadas son homogéneos, el concepto de valores comunes y, por ende, de la maldición del ganador no aplican, ya que desde las bases de las licitaciones, el valor de cada contrato licitado es público; por lo que aun cuando existan diferencias en la información privada de los participantes el valor del contrato licitado no cambia por revelarse esa información. Además, el concepto de interdependencia y en el caso particular de valores comunes, no es aplicable porque los contratos licitados no pueden ser revendidos por los ganadores. Al no existir la interdependencia entre la información de los participantes, de tal forma que la información privada de cada postor no afecta la valuación de los demás postores, las licitaciones investigadas no se consideran de valores comunes. La maldición del ganador tiene como requisito la existencia de valores comunes, por lo que ante la ausencia de esta característica los argumentos basados en la maldición del ganador carecen de sustento."²²

Resolución al recurso de reconsideración, de diez de junio de dos mil diez

"s) Las licitaciones del IMSS son de valor común, no porque se conozca la cantidad licitada, sino porque los productos son homogéneos, con proceso

²² Fojas doscientos treinta y tres vuelta, doscientos treinta y cuatro, trescientos sesenta y seis vuelta, y trescientos sesenta y siete del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

de producción e insumos conocidos por todos los postores, por lo que el costo de producción presenta elementos comunes.

"El argumento de ***** resulta infundado, ya que nuevamente cita de manera parcial las determinaciones de esta comisión, sin tomar en cuenta la totalidad de lo argumentado. En el caso concreto, ***** señala en foja 3 y 4 del dictamen del perito que desahogó la prueba en materia de economía ofrecida en su escrito de contestación al oficio de probable responsabilidad, lo siguiente:

"Por tratarse los productos licitados de bienes homogéneos, las subastas pueden caracterizarse como de valor común; esto es, donde la valuación del objeto (en este caso, el costo) tiene elementos comunes para todos los postores, aunque cada uno posee información privada acerca de ese valor de estimación del postor. Esta configuración de la valoración conduce con frecuencia a la denominada maldición del ganador. Este fenómeno ocurre porque el postor que tenga una estimación del valor menor a la de los demás será el ganador, pero también será cierto que, de haber podido conocer la siguiente menor estimación, habría ofrecido un precio ligeramente por debajo de ésta, de manera que la diferencia entre su propia estimación y aquella con la que pudo ganar la subasta genera una pérdida que constituye la maldición del ganador. Al respecto, cita a Pepall y Richards: '... cuanto más débil es el efecto de la maldición del ganador, más enérgica será la oferta y mayor el ingreso del vendedor.' A contrario sensu, cuanto más fuerte es la maldición del ganador, menos agresivas serán las ofertas de los postores.'

"En respuesta a dicho argumento, esta comisión señaló, en fojas 432 y 433 de la resolución, lo que a continuación se transcribe:

"Al respecto, se hace necesario que esta autoridad señale y tenga presente la doctrina económica expuesta por Kirshna (2002), quien señala que en ocasiones el valor del objeto a subastar es desconocido por los postores al momento de la subasta. Los postores pueden tener estimaciones sobre ese valor basados en información privada o señales privadas que están correlacionadas con el verdadero valor del objeto subastado. La información que poseen otros postores afecta la valuación que un postor en particular otorga a ese objeto. Este tipo de especificación se llama valores interdependientes y es particularmente idóneo en situaciones en que el objeto subastado puede ser revendido. Un caso especial de esta situación de interdependencia es cuando esta valuación es igual para todos los postores, situación conocida como valores comunes.

"Dicho de otra forma: los postores tienen diferente información sobre el valor que realmente tiene el objeto, por lo que cada postor podría cambiar su creencia sobre el valor del objeto si conoce la información de los demás postores. No obstante, de forma equivocada, el perito caracteriza a las subastas en el IMSS como de valor común, simplemente porque se trata de un bien homogéneo. A pesar de que los bienes objeto de las licitaciones investigadas son homogéneos, el concepto de valores comunes y, por ende, de la maldición del ganador no aplican, ya que desde las bases de las licitaciones, el valor de cada contrato licitado es público; por lo que aun cuando existan diferencias en la información privada de los participantes el valor del contrato licitado no cambia por revelarse esa información. Además, el concepto de interdependencia y en el caso particular de valores comunes, no es aplicable porque los contratos licitados no pueden ser revendidos por los ganadores. Al no existir la interdependencia entre la información de los participantes, de tal forma que la información privada de cada postor no afecta la valuación de los demás postores, las licitaciones investigadas no se consideran de valores comunes. La maldición del ganador tiene como requisito la existencia de valores comunes, por lo que ante la ausencia de esta característica los argumentos basados en la maldición del ganador carecen de sustento.'

"Expuesto lo anterior, se observa que la comisión nunca reconoce que las licitaciones sean de valor interdependiente y, por el contrario, aclara que no lo son. Por otro lado, la confusión de ******, surge al malinterpretar el objeto licitado. El objeto licitado es aquel que el convocante ofrece y por el que compiten los postores, en este caso un contrato de compra del IMSS por un producto, y no lo que los postores o participantes ofrecen. En este sentido, para considerar de valor común las licitaciones del IMSS, el valor del contrato licitado debe ser desconocido para los participantes al momento de la licitación, lo que en la especie no sucede, pues desde la publicación de las bases o en las juntas de aclaración (actos previos a la presentación de posturas) se conoce la cantidad licitada que es lo que determina el valor de dicho contrato.

"Por último, es claro que la definición del término se refiera a que el valor del objeto licitado es desconocido por los participantes al momento de la subasta, y no porque todos conozcan los procesos de producción y los insumos de los productos que ofrecen los postores para competir por el objeto licitado: el contrato de compra del IMSS.

"El argumento de ******, llevaría al absurdo de calificar como de valor común las licitaciones de dos productos muy diferentes, pero elaborados con un mismo insumo como la energía eléctrica.

"t) La comisión admite que es razonable para ***** , incrementar su postura al ver que sus competidores tienen precios mayores, con lo que acepta el fenómeno de la maldición del ganador.

"El argumento de ***** resulta infundado, ya que nuevamente cita de manera parcial lo resuelto por esta autoridad, sin tomar en cuenta la totalidad de lo argumentado. En el caso concreto, el argumento de ***** señalado en foja 21 de su escrito de contestación al oficio de probable responsabilidad y que la resolución presenta en página 163:

"Es erróneo lo señalado en el oficio de probable responsabilidad referente a que existía un solo nivel de postura ganadora y otro nivel de postura perdedora. Como muestra de ello, tenemos que en la clave 3616, en dos mil tres, ***** ganó licitaciones con una postura de ***** (*****), frente a ***** y ***** , que ofrecieron ***** (*****) y ***** (*****). Sin embargo, más adelante ***** ganó con una postura de ***** (*****), es decir, la postura inicialmente perdedora se convirtió en ganadora.'

"En respuesta a dicho argumento, esta comisión señaló, en fojas 163 y 164 de la resolución, lo que a continuación se transcribe:

"El argumento anterior resulta infundado, ya que ***** ofrece claramente un ejemplo de cómo ofreció posturas exactamente iguales a las de sus competidores, incrementando el precio. Aunque es razonable para ***** incrementar su postura al ver que sus competidores tienen precios mayores, no lo es aumentar el precio hasta exactamente el mismo nivel, ya que entonces entraría al proceso de insaculación y no podría asegurar que gane la licitación (la cual, obviamente tiene intención de ganar al participar en ella); más aún, si precisamente como lo establece la teoría de juegos, sabe que ellos observaron un precio menor y bajo un escenario independiente ofrecerían un precio más cercano al anterior ganador. El ejemplo que presenta ***** , precisamente muestra que existe un comportamiento coordinado con sus competidores emplazados, para incrementar los precios y dividirse los contratos licitados, pues ninguno siguió una estrategia que incrementara la probabilidad de ganar.'

"En la cita completa se puede apreciar que aunque es cierto que la comisión reconoce que tiene sentido económico que ***** incrementará sus posturas para aumentar sus ganancias al notar que el resto de los postores tienen precios mayores, lo que no tiene sentido económico es igualar la postura exactamente al mismo nivel de otros participantes, ya que entrarían

al proceso de insaculación con una asignación aleatoria donde corre el riesgo de obtener una porción menor del contrato pese a poder aspirar al 100% (cien por ciento) del contrato.

"Finalmente, la comisión también reconoce esta situación en el ejemplo de *****, de la clave 3626, para incrementar sus precios, el cual se expuso en el inciso d) del presente numeral, por lo que se remite a dicho pronunciamiento por economía procesal. Pero en ninguno de los casos se debe al concepto de 'maldición del ganador', ya que desde las bases de las licitaciones, el valor de cada contrato licitado es público; por lo que aun cuando existan diferencias en la información privada de los participantes el valor del contrato licitado no cambia por revelarse esa información.

"Además, el concepto de interdependencia y en el caso particular de valores comunes, no es aplicable, porque los contratos licitados no pueden ser revendidos por los ganadores. Al no existir la interdependencia entre la información de los participantes, de tal forma que la información privada de cada postor no afecta la valuación de los demás postores, las licitaciones investigadas no se consideran de valores comunes. La 'maldición del ganador' tiene como requisito la existencia de valores comunes, por lo que ante la ausencia de esta característica los argumentos basados en la 'maldición del ganador' carecen de sustento.

"Lo anterior, se analiza en fojas 432 y 433 de la resolución, así como en el inciso inmediato anterior."²³

Con base en lo transcrito, debe decirse que asiste la razón a la quejosa, cuando afirma que fue incorrecto el razonamiento de la autoridad, al señalar que las licitaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social materia de análisis, no pueden ser catalogadas como de valor común, ya que al tratarse de licitaciones públicas en sus bases se encuentra la cantidad a licitar, y que, por ello, en el caso no aplica el fenómeno de la "maldición de ganador", pues éste sólo opera cuando las licitaciones se pueden caracterizar como de valor común, es decir, cuando los postores cuentan con información privada que, de revelarse, llevaría a que sus competidores otorgaran el mismo valor al contrato licitado.

²³ Fojas setecientos noventa y nueve, setecientos noventa y nueve vuelta, ochocientos, y ochocientos vuelta, de la resolución de diez de junio de dos mil diez, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

En este apartado, la autoridad señala que la idea de la quejosa descansa en el hecho de que las licitaciones de que se trata corresponden a bienes homogéneos, pero esa característica no conduce a calificar las licitaciones como de valor común, porque una cosa es el objeto a licitar y otra su valor.

Pues bien, se considera que el concepto de violación es fundado en esta parte, porque, efectivamente, el objeto licitado es aquel que el convocante ofrece y por el que compiten los postores, en este caso un contrato de compra del Instituto Mexicano del Seguro Social, por un producto, y no lo que los postores o participantes ofrecen; y toda vez que ese contrato tendrá el mismo objeto, que es la venta de medicamentos (ese instituto seguramente comprará el mismo número de medicamentos al ganador), entonces el valor del contrato es común a todos los postores. Lo que sucede es que el valor exacto del contrato no se conoce, porque depende del precio que fije el postor ganador. Pero eso es, precisamente, lo que caracteriza a una *common value actions*, según la doctrina que invoca la quejosa y a la que se refiere la autoridad responsable, pues el valor del bien subastado (en este caso, el contrato), no es subjetivo, sino será el mismo para todos los postores, aunque no lo conozcan.

En las licitaciones materia de este estudio, el valor del contrato es desconocido para los participantes al momento de la licitación, porque aunque desde la publicación de las bases o en las juntas de aclaración (actos previos a la presentación de posturas) se conoce la cantidad de medicamentos licitada, que es lo que determina el valor de dicho contrato, el precio por medicamento será el que produzca el monto pecuniario total del contrato, que es el monto que interesa a los licitantes.

Sin embargo, el hecho de que este concepto de violación sea parcialmente fundado en este aspecto, en nada beneficia a la quejosa, pues, como se ha establecido con anterioridad, aunque es razonable admitir la posibilidad de que la conducta de los agentes sancionados se deba a una postura normal en una licitación de mercado, para evitar la "maldición del ganador", también es razonable admitir que dicha conducta se debe a un acuerdo colusorio, conclusión que, además, se confirma mediante la adminiculación de todas las demás presunciones, como se ha descrito a lo largo del presente considerando.

Por lo que hace a la omisión de la autoridad responsable de incluir en el oficio de probable responsabilidad un estudio comparativo con precios internacionales, respecto de los medicamentos correspondientes al grupo II, lo que sí llevó a cabo respecto del grupo I, debe decirse que los argumentos correspondientes son infundados, ya que, si bien la autoridad no introdujo

ese comparativo, también lo es que tal como lo sostuvo en el acto reclamado, ese ejercicio no habría ofrecido variable alguna que modificara las conclusiones derivadas del análisis económico, pues se recuerda que ese estudio arrojó, en síntesis, como resultado, que: a) los agentes económicos sancionados pertenecientes al grupo II, ofrecían posturas similares tanto ganadoras como perdedoras; b) que en la mayoría de las licitaciones esos agentes económicos resultaban constantemente ganadores; y, c) que los precios ofertados en lugar de ir a la baja en comparación con precios ganadores en licitaciones anteriores, se ofrecían a precios mayores. Esto significa que la autoridad no determinó la existencia del acuerdo colusorio por el hecho de que ofrecieran precios elevados, sino que éstos no correspondían a un acuerdo competitivo, pues conociendo los precios ganadores lo lógico, en una competencia de esta naturaleza, era ofrecer en subsecuentes licitaciones precios inferiores.

Aún más, en este punto resulta necesario acudir a la pericial en economía, concretamente a la pregunta dieciocho en la que los especialistas en esa materia expresaron:

Pregunta 18:

"Dirá el perito: del análisis de las referencias de precios internacionales en el caso de las soluciones y sueros en que participó la quejosa, con los mismos criterios que utilizó la CFC en el caso de insulinas, ¿qué conclusión se obtiene?"

Respuesta del perito oficial (fojas 843 a 845 del juicio de amparo).

"Efectivamente, el precio de las soluciones y sueros en que participó la quejosa se encuentra en el rango del precio mínimo y máximo de la Guía Internacional de Precios de Medicamentos publicada por la ******, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud; sin embargo, hacer este tipo de comparaciones para monitorear los precios en cuestión, no es consistente y además es incorrecto.

"La razón de mi dicho la expongo a continuación: todos los países usan ciertos esquemas de modificación y evaluación de sus sistemas de atención sanitaria para evaluar el funcionamiento de sus políticas gubernamentales de atención sanitaria y si son apropiadas. La monitorización de las políticas farmacéuticas en países desarrollados incluye con frecuencia la monitorización de las tendencias de precios de medicamentos bajo prescripción médica, a través de la monitorización del uso de los medicamentos y del costo por episodio de tratamiento de varias enfermedades o resultados clínicos.

"Aunque es bien conocido que los precios de los medicamentos suponen una barrera significativa al acceso a medicamentos seguros y eficaces en países en desarrollo, existe una escasez de datos sobre cuánto pagan por los medicamentos las personas/los gobiernos, y sobre cómo cambian los precios entre países. Los datos que la industria y las agencias de investigación de mercado recaban (por ejemplo: *IMS Health*) en diferentes países no son de acceso libre, puede que no incluyan datos de precios al paciente y puede que acceder a ellos sea demasiado costoso para los responsables de hacer las políticas y para los investigadores en países en desarrollo. Por tanto, puede que los sistemas de atención sanitaria nacionales y las agencias de compra necesiten establecer su propio sistema de monitorización.

"Ha sido recomendada una metodología para la monitorización rutinaria de precios, disponibilidad y asequibilidad de medicamentos para complementar y servir como continuación de la metodología de encuesta de precios y disponibilidad de los medicamentos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y *Health Action International (AIS)*. En el 2004, se desarrolló una metodología de monitorización de precios de medicamentos basándose en un marco de trabajo recomendado por los miembros del proyecto de precios de medicamentos de la OMS/AIS. Se intentó probar la metodología propuesta en tres ensayos pilotos en tres países, específicamente en Kenia, Malasia y Pakistán. Sin embargo, cada país requería que la metodología se personalizase significativamente al contexto del país. Actualmente, no hay ninguna metodología universalmente aceptada para la monitorización rutinaria de los precios y disponibilidad de medicamentos, y el debate continua sobre cómo evitar sesgos y errores con diferentes métodos. Es más, los objetivos específicos y los recursos disponibles influirán económicamente en la metodología que se vaya a usar en cada país.

"Normalmente, las guía (sic) de precios de medicamentos se presentan como una media o mediana de los precios para informar a los compradores, profesionales sanitarios o al público de los precios actuales para respaldar la toma de decisiones en políticas de selección, compra y/o de fijación de precios. Puede que algunos de los sistemas internacionales de información de precios enumerados a continuación usen precios de fábrica o de catálogo, tal como están declarados por el fabricante o los proveedores/distribuidores, sin costos de seguro, transporte o impuestos, y sin descuentos por volumen. Es necesario tener en cuenta estas diferencias cuando se utilice tal información como referencia de precios para tomar decisiones en la selección y compra de medicamentos. Algunos ejemplos incluyen:

"Guía Internacional de Indicadores de Precios de Medicamentos, publicada por MSH4. Desde 1986, MSH ha estado informando de precios de medica-

mentos esenciales distribuidos por proveedores con y sin ánimo de lucro a países en vías de desarrollo, o de precios de compra de estos países.

***** (*****), OMS5. El GPR M es una herramienta de monitorización de precios basada en Internet que informa sobre precios de medicamentos ARVs distribuidos por proveedores internacionales sin ánimo de lucro o por varias agencias de compra que compran medicamentos con apoyo financiero del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

"Untangling the web of price reductions: a pricing guide for the purchase of ARVs for developing countries (una guía para la compra de ARVs en los países en vías de desarrollo), publicada por médicos sin fronteras.

"Análisis de datos de costo de prescripciones en el Reino Unido, que proporcionan volúmenes y precios de medicamentos prescritos, individualmente o de forma agregada.

"Base de datos EUROMEDSTAT8, la cual indica precios de venta en farmacias (precios al paciente) de los medicamentos en países europeos para medicamentos individuales.

"Base de datos de la OMS/A/S de las encuestas de precios de medicamentos.

"Encuestas de mercado farmacéutico llevadas a cabo por organizaciones comerciales de encuestas, tales como *****.

"Estos sistemas monitorizan los precios como parte del análisis de los gastos relacionados con productos farmacéuticos (utilización + costo), o como parte de un análisis económico más amplio, con frecuencia en forma de índices de precio. Generalmente, se monitoriza el costo de una canasta de medicamentos en el tiempo y los cambios de precios son ponderados por volumen de medicamentos individuales vendidos o dispensados comparados con un periodo de tiempo base. Los datos pueden usarse en comparaciones internacionales para los sistemas de precios de referencia, para ajustar los niveles de reembolso o para informar sobre la tasa de infracción para los productos farmacéuticos durante un periodo de tiempo dado. Se pudieran elaborar comparaciones internacionales, de los niveles de precio de productos farmacéuticos usando la paridad de poder adquisitivo (PPA), basándose en encuestas de precios de canastas de medicamentos realizadas periódicamente. Entre los ejemplos encontramos:

"La junta de revisión de precios de medicamentos bajo patente de Canadá (PMPRB). La PMPRB monitoriza tenencias en los precios de medicamentos bajo patente en Canadá, y en siete países que sirven de comparación, para regular los precios de estos medicamentos.

"La Oficina Estadounidense de Estadística Laboral (*United States Bureau of Labor Statistics*) monitoriza los precios ex-fábrica de medicamentos para constituir el Índice Farmacéutico de Precios de Productores (PP I Farmacéuticos) y los precios de oficina de farmacia para desarrollar el Índice Farmacéutico de Precios al Consumidor (CPI farmacéutico) tanto para productos bajo prescripción como los de libre dispensación.

"Para poder hacer una comparación con los precios internacionales, se tendría que desarrollar una metodología a fin de comparar a México contra países que sean lo más parecidos en su entorno económico y social. Por citar un ejemplo, me concentraré en el precio de la solución Hartmann (clave 3614) para demostrar que no es viable utilizar como referencia la Guía Internacional de Precios de Medicamentos. En el 2003 la citada guía de precios establece que una botella de 250 mililitros de solución Hartmann tenía un costo de *****, en Guatemala, y ***** en Barbados. Desde el punto de vista estadístico, dos datos no pueden servir como referencia de comparación y más cuando existe un intervalo tan amplio entre ellos puesto que el precio en Guatemala es casi 4 veces mayor que el precio en Barbados. Adicionalmente, será un error comparar el precio de un bien vendido en México con países como Barbados y Guatemala y menos sin haber hecho un ajuste paridad de poder adquisitivo, ya que son economías completamente diferentes. Para hacer una comparación de este tipo deberíamos encontrar países que fueran más similares al nuestro."

Respuesta del perito de la autoridad (foja 406 vuelta del juicio de amparo).

"No se puede concluir si no se cuenta con información válida al respecto, pero ni la LFCE ni la literatura económica señala el análisis de precios internacionales como elemento necesario para determinar la presencia de una práctica monopólica absoluta."

Respuesta del perito de ***** (foja 373 del juicio de amparo).

"Del análisis de la Guía Internacional de Precios de Medicamentos publicada por *Management Sciences for Health*, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud ('guía MSH') para el año 2003, en relación con la

solución Hartmann en presentación de 250 ml. (correspondiente a la clave 3614 del IMSS), se concluye que los precios ofrecidos por *****, en las licitaciones correspondientes a ese año, se encuentran entre los precios mínimo y máximo reportados en la guía MSH. De hecho, los precios de ***** son más cercanos al mínimo que al máximo.

"...

"Asimismo, en el sistema de consulta por Internet de la guía MSH, se pudo verificar que también para las claves 3609 y 3610 (cloruro de sodio en soluciones inyectables al 0.9% de 500 ml. y 1000 ml.), los precios ofrecidos por *****, en las licitaciones del IMSS investigadas, se encontraron dentro del rango de precios internacionales de referencia.

"...

"Por lo tanto, de haber aplicado la CFC los mismos criterios que en el caso de las licitaciones de insulinas respecto de los precios internacionales, habría concluido que en el caso de soluciones y sueros no existía colusión."

De acuerdo con las opiniones expresadas, genera convicción a esta Segunda Sala lo expresado por el perito oficial, toda vez que se sustenta en una afirmación totalmente lógica, a saber, que para poder hacer una comparación con precios internacionales se tendría que desarrollar una metodología propia, a fin de comparar a México contra países que sean lo más parecidos al nuestro en su entorno económico y social, por ello, indicó que hacer este tipo de comparaciones es una cuestión no consistente e incorrecta, sobre todo porque los países usan ciertos esquemas de monitorización y evaluación de sus sistemas de atención sanitaria para evaluar el funcionamiento de sus políticas sanitarias, lo que puede ofrecer variables dependiendo del contexto social y de salud de cada nación, de ahí que esta Suprema Corte encuentre razonable su conclusión, en el sentido de que este tipo de comparaciones, para ser válidas, implicarían elaborar estudios respecto de economías y contextos sociales y de salud que guarden similitud con el país, por ello, si en el caso no existen esos estudios, la comparación con precios internacionales que exige la quejosa carecería de la validez técnica suficiente que la respaldara.

Asimismo, no asiste la razón a la quejosa, en cuanto aduce que es ilegal la conclusión de la autoridad responsable, en el sentido de que la entrada de un nuevo competidor en el año de dos mil seis provocó la disminución de las posturas; sin embargo, no tomó en cuenta que en los otros años materia de

estudio, también hubo entrada y salida de participantes, por lo que debió concluir que existían otros elementos que explicaban la disminución de las posturas promedio. Y que su análisis económico también es ilegal porque no todos los emplazados al procedimiento administrativo, participaron en todas las claves, tal como sucedió con *****, además de que existían otros participantes en las licitaciones de que se trata y la autoridad excluyó su referencia en el análisis económico.

Como se indicó, no asiste la razón a la quejosa, porque de la lectura a las dieciocho tablas correspondientes a los medicamentos agua inyectable, clave 3675, cloruro de sodio, claves 3608, 3609, 3610, 3626 y 3627, cloruro de sodio y glucosa, claves 3611, 3612 y 3613, glucosa, claves 3601, 3603, 3604, 3605, 3624 y 3625, y solución Hartmann, claves 3614, 3615 y 3616, así como a las diversas tablas relativas al promedio de posturas ganadoras y perdedoras, también contenidas en el oficio de probable responsabilidad y reproducidas en esta ejecutoria, se aprecia la disminución de las posturas y se especifica, principalmente, el nombre de los laboratorios que con posturas más atractivas, propiciaron la disminución en el precio ofertado por los agentes económicos sancionados en el grupo II, sin que en el caso se desvirtúe el monto específico de los precios ofrecidos a partir de dos mil seis, que corresponde al año en que la autoridad responsable consideró que se concluyó con la conducta sancionada como consecuencia del ingreso de nuevos participantes en las licitaciones o de participantes con precios más convenientes.

Además, se debe tomar en cuenta que la autoridad responsable no solamente determinó la existencia del acuerdo colusorio, con base en el dato que destaca la quejosa, sino, porque, distinguió la existencia de un patrón de posturas ganadoras y perdedoras, que los precios ofertados guardan cierta similitud, ya sea para ganar o perder la licitación, y porque existen tres laboratorios que en forma preponderante resultaban ganadores, elementos sustanciales los anteriores, que no se desvirtúan con lo alegado por la quejosa.

Asimismo, el hecho de que uno de los agentes económicos sancionados perteneciente al grupo II, en específico, *****, no haya participado en todas las licitaciones, es un dato que no desconoció la autoridad, pues de la lectura a las tablas de los dieciocho medicamentos, se aprecia con claridad que en esos listados hay licitaciones en las que se omiten posturas no sólo de ese laboratorio, sino también de la quejosa, empero, en la mayor parte de las licitaciones materia de análisis, dicho agente económico sí participó y su ausencia en algunos de los procedimientos no desvirtúa la existencia del patrón, lo que se explica porque la propia naturaleza de la práctica monopólica no exige para tener por acreditado el acuerdo colusorio, que la conducta sea ininte-

rrumpida, sino que exista una constante o, incluso, que pueda ocurrir en una sola ocasión, en virtud de que lo que sanciona ese ordenamiento son aquellos acuerdos que tengan por objeto o efecto un resultado anticompetitivo, con independencia del número de ocasiones en que ocurra, o la continuidad en su realización.

Por otra parte, también resultan infundados los argumentos en los que, además de atribuirle una omisión de estudio a la autoridad responsable, la quejosa afirma que en su recurso de reconsideración identificó diversas claves de licitaciones que no fueron incluidas en el análisis económico, lo que demuestra la ilegalidad de éste. Además de que en la resolución reclamada no se incluyeron consideraciones sobre lo que debe entenderse como "patrón de posturas", ignorando los argumentos que hizo valer al respecto, y la prueba pericial que en su momento ofreció, cuando era importante definir qué se considera como patrón de posturas.

Al respecto, en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, la autoridad responsable sostuvo lo siguiente:

"13. Patrón de posturas

"No es fundado que la comisión hable de un patrón de posturas cuando no analizó la totalidad de las licitaciones efectuadas por el IMSS para las claves investigadas, ya que para el dos mil tres omitió analizar 26 licitaciones; en dos mil cuatro omitió 40 licitaciones; en dos mil cinco omitió 24 licitaciones y en dos mil seis omitió 14 licitaciones. Así, cualquier análisis en el periodo dos mil tres a dos mil seis para soluciones y sueros es sesgado.

"El argumento anterior resulta inoperante, ya que *********, no demuestra cómo es que la inclusión de otras licitaciones llevaría a una conclusión diferente a la del oficio de probable responsabilidad respecto a la coordinación de posturas en las licitaciones. Aun cuando no existiese coordinación en las licitaciones que cita *********, lo cual no demuestra, ello no desvirtúa el análisis contenido en el oficio de probable responsabilidad respecto de las licitaciones y claves investigadas, ni cómo es que los precios ganadores coinciden entre las empresas investigadas al igual que sus posturas perdedoras o las participaciones equitativas entre ellas.

"Por lo tanto, pretender argumentar que no se analizaron todas las licitaciones del IMSS, es por demás una manifestación gratuita e irrelevante, la

cual no desvirtúa en nada los hechos imputados al emplazado en el oficio de probable responsabilidad. En este mismo sentido, resulta por demás una manifestación gratuita mencionar cuáles son las que se omitieron, sin realizar el análisis de éstas y cómo ello implicaría conclusiones diversas a las que esta comisión arribó.

"Resultan aplicables, por analogía, al caso en concreto, la jurisprudencia invocada anteriormente y, cuyo rubro: señala: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.', la cual, por economía procesal, se tiene por transcrita como si a la letra se insertase, en obvio de repeticiones innecesarias.

"En este sentido, se reitera que el oficio de probable responsabilidad se basó en la información aportada por el IMSS y por los mismos emplazados, así como con los elementos de convicción necesarios para acreditar la probable responsabilidad de los agentes económicos emplazados al presente procedimiento. Por otro lado, el emplazado no proporciona a esta autoridad la información que considera completa y que llevaría a conclusiones diferentes del oficio de probable responsabilidad, así como tampoco objeta la información proporcionada por el IMSS. En este tenor de ideas, se observa que esta comisión analizó en el oficio de probable responsabilidad dos cientos cuarenta y ocho licitaciones públicas correspondientes a los grupos de medicamentos definidos como 'grupo I' y 'grupo II'; por tal razón, las conclusiones de la comisión versaron sobre dichas licitaciones.

"Consecuentemente, derivado del análisis económico de dichas licitaciones públicas, se estableció un patrón de comportamiento, el cual se verifica a partir del análisis de las tablas que contienen las licitaciones de las que esta comisión obtuvo durante el periodo de investigación y las conclusiones de esta autoridad son sólo sobre las licitaciones citadas en dicho oficio, es decir, no se trata de un muestreo que busque generalizar las conclusiones a todas las licitaciones realizadas por el IMSS para este grupo de medicamentos. Durante todo el análisis del grupo II de medicamentos se utiliza la información de estas licitaciones."

Y en la resolución de diez de junio de dos mil diez, la autoridad responsable consideró lo siguiente:

"...

"3.7 Ilegalidad de los argumentos y elementos probatorios contenidos en la resolución.

"La comisión omitió considerar claves y licitaciones en el estudio de patrón de posturas. La recurrente señala que la información faltante estaba orientada a destacar la falta de sustento del 'patrón' supuestamente encontrado por la comisión. Dicho patrón debería encontrarse en la totalidad de la información relevante para el caso; es decir, la totalidad de las licitaciones efectuadas para las claves de producto investigadas, ya que si existiera un acuerdo, lo lógico es que dicho acuerdo cubriera la totalidad de dichas licitaciones.

"Si se entiende el patrón como una regla de alternancia de posturas, entonces al dejar fuera licitaciones dentro del estudio de cada clave, se imposibilita su identificación.

"Si se concibe el patrón como una repartición equitativa de ingresos, al eliminar claves de la misma clase de productos y licitaciones dentro de cada clave, entonces se posibilita la elección de subconjuntos de información *ad hoc* (licitaciones y claves) que arrojen los resultados buscados por la autoridad.

"Como ejemplo, si se calcula la supuesta repartición equitativa de ingresos para las claves y licitaciones consideradas por la comisión en el año dos mil cinco, se obtiene lo siguiente:

***** (cuadro)

"Como bien puede apreciarse, a partir de estos cálculos se descarta la conclusión de la comisión respecto de que existe una repartición equitativa del mercado. No obstante, si se incorpora información sobre licitaciones omitidas, las participaciones son:

***** (cuadro)

"Es decir, la disparidad entre las participaciones de los emplazados aumenta en este caso al utilizar una base de datos más completa.

"El agravio anterior resulta inoperante en atención a las siguientes consideraciones:

"La recurrente reitera argumentos que ya fueron atendidos en la consideración relativa a 'contestaciones al oficio de probable responsabilidad' apartado intitulado 'patrón de posturas', contenido en inciso a), en fojas 154 y 155 de la resolución impugnada, sin ofrecer argumentos tendientes a combatir los razonamientos ahí expresados, y que en síntesis señalan lo siguiente:

"● ***** no demuestra cómo es que la inclusión de otras licitaciones llevaría a una conclusión diferente a la del oficio de probable responsabilidad respecto a la coordinación de posturas en las licitaciones. Aun cuando no existiese coordinación en las licitaciones que cita *****", lo cual no demuestra, ello no desvirtúa el análisis contenido en el oficio de probable responsabilidad respecto de las licitaciones y claves investigadas, ni cómo es que los precios ganadores coinciden entre las empresas investigadas al igual que sus posturas perdedoras o las participaciones equitativas entre ellas.

"● Pretender argumentar que no se analizaron todas las licitaciones del IMSS es por demás una manifestación gratuita e irrelevante, la cual no desvirtúa en nada los hechos imputados al emplazado en el oficio de probable responsabilidad. En este mismo sentido, resulta por demás una manifestación gratuita mencionar cuáles son las que se omitieron, sin realizar el análisis de éstas y cómo ello implicaría conclusiones diversas a las que esta comisión arribó.

"● El oficio de probable responsabilidad se basó en la información aportada por el IMSS y por los mismos emplazados, así como con los elementos de convicción necesarios para acreditar la probable responsabilidad de los agentes económicos emplazados al presente procedimiento. Por otro lado, el emplazado no proporciona a esta autoridad la información que considera completa y que llevaría a conclusiones diferentes del oficio de probable responsabilidad, así como tampoco objeta la información proporcionada por el IMSS. En este tenor de ideas, se observa que esta comisión analizó en el oficio de probable responsabilidad doscientos cuarenta y ocho licitaciones públicas correspondientes a los grupos de medicamentos definidos como 'grupo I' y 'grupo II'; por tal razón, las conclusiones de la comisión versaron sobre dichas licitaciones.

"● Consecuentemente, derivado del análisis económico de dichas licitaciones públicas, se estableció un patrón de comportamiento, el cual se verifica a partir del análisis de las tablas que contienen las licitaciones que esta comisión obtuvo durante el periodo de investigación y las conclusiones de esta autoridad son sólo sobre las licitaciones citadas en dicho oficio, es decir, no

se trata de un muestreo que busque generalizar las conclusiones a todas las licitaciones realizadas por el IMSS para este grupo de medicamentos. Durante todo el análisis del grupo II de medicamentos se utiliza la información de estas licitaciones

"Como se aprecia, el argumento de *****, lejos de controvertir el pronunciamiento de esta autoridad, insiste en considerar que la 'totalidad' de las licitaciones llevaría a conclusiones diferentes, sin señalar cuáles fueron las licitaciones que debió haber considerado esta comisión en su análisis y cómo sus conclusiones hubieran cambiado el sentido de la resolución ahora impugnada.

"Respecto al argumento que ofrece ***** relativo al cálculo de la supuesta repartición equitativa, resulta igualmente inoperante, al introducir elementos de análisis novedosos en sus argumentos y que no hizo valer al momento de dar contestación al oficio de probable responsabilidad.

"La recurrente tiene la carga procesal de demostrar la ilegalidad de la resolución recurrida a través de los agravios correspondientes. Por tanto, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en el escrito de contestación al oficio de probable responsabilidad, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la resolución recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido. De ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida.

"Al respecto, es aplicable por analogía la siguiente tesis jurisprudencial: 'AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.', la cual por economía procesal se tiene por transcrita como si a la letra se insertase en obvio de repeticiones innecesarias. ..."

De la transcripción que antecede se desprende que, por lo que hace al primer argumento, la autoridad responsable declaró inoperante lo aducido por la quejosa porque no demostró cómo es que la inclusión de otras licitaciones llevaría a una conclusión diferente a la que se arribó en el oficio de probable responsabilidad y, por ende, ello no desvirtúa lo razonado en éste, además de que no proporcionó la información específica que llevaría a una

conclusión distinta y porque las conclusiones del análisis económico no se basan en un muestreo que busque generalizar las conclusiones obtenidas.

Consideraciones que demuestran primero, que la autoridad no incurrió en la omisión que le atribuye la quejosa; además de que la consideración de la autoridad responsable de declarar inoperante lo argumentado por la quejosa no puede calificarse como ilegal, ya que tal y como lo determinó, la quejosa en su caso debió proporcionar la información específica de licitaciones concretas que demostraran conclusiones distintas a las obtenidas en el oficio de probable responsabilidad, lo que en el caso no especificó en el procedimiento administrativo, y tampoco en la demanda de amparo.

Pero aunado a lo anterior, es importante recordar lo que ya razonó esta Segunda Sala en párrafos anteriores, en el sentido de que la Comisión Federal de Competencia analizó en conjunto la documentación relativa a todas las licitaciones que en el periodo mencionado celebró el Instituto Mexicano del Seguro Social, y que de ese examen conjunto identificó aquellos resultados que pudieran reflejar un probable comportamiento del establecimiento, concertación o coordinación de posturas, supuesto en el cual procedió a identificar ese comportamiento por licitación, esto explica que en las tablas contenidas en el oficio de probable responsabilidad no se incluya el número de cada una de las cientos de licitaciones que examinó, sino que anotara sólo aquellas que reflejan una conducta anticompetitiva, de donde se entiende que es en las anotadas específicamente en las tablas, donde advirtió la existencia de la conducta, por ello, no tenía la necesidad de expresar o de probar como afirma la quejosa que en todas las licitaciones materia de estudio encontró acuerdo colusorio, pues sólo identificó aquellas licitaciones que no reflejan una conducta competitiva. Esto también explica que contrariamente a lo que afirma la quejosa, la autoridad responsable no tomó ejemplos aislados de licitaciones para afirmar que en ellas existió acuerdo colusorio, sino que procedió a identificarlas de manera específica y corresponden a cada uno de los datos anotados en las tablas referidas, de las que si se formula una suma manual arrojan un total de dos mil novecientos setenta y un licitaciones. Y que la Ley Federal de Competencia Económica en su artículo 9o., fracción IV, y demás relacionados, no exige para tener por acreditada la práctica monopólica absoluta, el hecho de que la conducta sancionada deba ser ininterrumpida.

Por lo que hace al problema de la definición de lo que se entiende como patrón de postura, debe decirse que si bien la autoridad responsable en el acto reclamado no formuló la explicación que refiere la quejosa, también lo es que dicha omisión no desvirtúa la conclusión alcanzada por la autoridad

en el acto reclamado, sobre todo si se toma en cuenta que la definición de patrón de postura o conducta proporcionada por los especialistas en materia económica, al desahogar la pericial en esa materia, en el juicio de amparo, proporcionan una definición que explica la utilización de ese término por parte de la autoridad responsable, el que además esta Segunda Sala considera correcto.

Para ilustrar esa consideración, resulta conveniente conocer las respuestas que respecto de las preguntas tres y cuatro del cuestionario ofrecido por la quejosa, desahogaron los peritos en el juicio de amparo, que son del tenor siguiente:

Pregunta 3:

"Dirá el perito: Desde el punto de vista económico; qué es un patrón de conducta y cuáles son los criterios y requisitos para determinar su existencia."

Respuesta del perito oficial (foja 837 del juicio de amparo)

"Desde el punto de vista económico, un patrón de conducta se refiere a un comportamiento regular y de carácter específico observado por una variable que sirve de guía para detectar la posición o respuesta que tomará un agente económico ante determinadas circunstancias o escenarios.

"Un requisito indispensable para determinar la existencia de un patrón de conducta es primeramente: una muestra lo suficientemente amplia y que la variable muestre un comportamiento que sea regular, fácilmente identificable y altamente predecible."

Respuesta del perito de la autoridad responsable (foja 401 vuelta del juicio de amparo)

"En la teoría del oligopolio un conjunto de variables de mercado de comportamiento en el tiempo, por ejemplo, precios y cantidades, se identifica con un patrón de conducta competitiva cuando es consistente con un equilibrio de mercado resultante de las acciones independientes de los competidores en ese mercado; o con un patrón de conducta colusoria cuando es consistente con un equilibrio de mercado resultante de la acción coordinada de los competidores. Los criterios y requisitos para identificar uno de estos patrones es en función de las condiciones que prevalezcan en el mercado (Harrington, 2008).

"La conclusión de la CFC sobre la presencia de un patrón de conducta colusoria a partir del comportamiento de las posturas presentadas en las claves del grupo II en las licitaciones investigadas en el expediente ***** es totalmente congruente con el planteamiento anterior. Lo anterior se verifica con la información de las posturas del anexo 3 de la resolución. En dicho anexo se puede observar que se cumplen las dos características:

"a. Después de revisar las primeras posturas ganadoras de cada una de las empresas sancionados (sic), podemos obtener un margen estrecho de las siguientes posturas ganadoras, es decir, sacamos otra postura igual (de forma similar para las posturas perdedoras); y,

"b. A lo largo de los años 2003 a 2005 se puede observar gran semejanza entre las posturas ganadoras de *****, con las de ***** y *****; también se puede apreciar una gran semejanza entre sus respectivas posturas perdedoras."

Respuesta del perito de ***** (foja 350 del juicio de amparo)

"Un patrón desde el punto de vista económico debe entenderse como un conjunto de reglas que debe poder explicar de manera consistente y predecible la disposición u orden de los elementos que supuestamente lo exhiben.

"En el caso particular de un patrón de conducta, se trata de un conjunto de reglas que explican de manera consistente las decisiones hechas por los agentes económicos, en cuanto a su sentido, orden y relación con ciertos factores explicativos.

"Por tanto, para poder determinar la existencia de un patrón de conducta es necesario encontrar dicho conjunto de reglas y demostrar que el comportamiento observado en los agentes económicos se deriva de la aplicación consistente de esas reglas.

"Ahora bien, cuando se trata de un patrón de conducta referido a una probable colusión, dicho conjunto de reglas debe poder explicar y relacionar de una manera consistente y predecible las decisiones simultáneas y/o consecutivas de todos los agentes económicos supuestamente coludidos.

"Es decir, para identificar un comportamiento colusorio no bastaría la identificación de un patrón de conducta en alguno de los supuestos participantes, sino que debería determinarse la existencia de un patrón que relacione la conducta de todos los coludidos."

Pregunta 4:

"Dirá el perito si el marco de análisis más adecuado para el comportamiento de los postores en el caso de las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de Sector Público vigente durante el periodo comprendido entre los años 2003 a 2006, debe ser cada una de las licitaciones en lo individual, o bien, una serie definida de licitaciones para establecer algún patrón de conducta y en su caso. ¿Cuál fue el criterio o regla seguida por la Comisión Federal de Competencia (CFC) en el expediente del que en última instancia derivó el acto hoy reclamado?"

Respuesta del perito oficial (foja 838 del juicio de amparo)

"He dicho en la pregunta anterior que un requisito indispensable para poder establecer la existencia de un patrón de conducta es contar con un número significativo de observaciones, en este sentido el marco de análisis más adecuado para el comportamiento de los postores en el caso de las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigente durante el periodo comprendido entre los años 2003 a 2006, debe ser una serie definida de licitaciones para establecer algún patrón de conducta.

"El criterio o regla seguida por la Comisión Federal de Competencia fue basarse primeramente en una licitación individual y posteriormente extenderse a una cantidad definida de licitaciones para establecer algún patrón de conducta."

Respuesta del perito de la autoridad responsable (fojas 402 y 402 vuelta del juicio de amparo)

"El marco de análisis adecuado para el comportamiento de postores debe ubicarse en el contexto de la LAASSP y la LFCE que regulaban las licitaciones referidas, es decir, debe considerar que se trata de licitaciones a sobre cerrado a primer precio y que los acuerdos entre competidores para elevar precios o asignar mercados son violatorios de esta regulación. Adicionalmente, se trata de múltiples licitaciones para cada producto donde los participantes tienen varias oportunidades de encontrarse, por lo que el marco de análisis debe considerar que se trata de juegos repetidos con horizonte infinito (Fudenberg & Tirole, 1991, p. 145).

"Este marco de análisis sirvió de base para que la comisión concluyera que existía un acuerdo violatorio de la LFCE. El criterio de la comisión se basó

en el análisis de una licitación en lo individual y se extendió a licitaciones repetidas con horizonte infinito. El análisis de juegos repetidos con horizonte infinito suele partir del análisis del juego de una sola vez debido a que dicho análisis busca comparar los resultados de corto plazo (juego de una sola vez) y los de largo plazo (juego repetido con horizonte infinito). La diferencia principal es que en un juego repetido de horizonte infinito pueden existir incentivos a la cooperación entre los jugadores. En este último tipo de juegos son posibles tanto el equilibrio competitivo del juego de una sola vez como otros equilibrios cooperativos con ganancias superiores, incluso de monopolio (Tirole, 1988, p. 245; Kreps, 1990, p. 525; y, Klemperer, 2004, p. 3).

"A partir del análisis del oficio de probable responsabilidad (en adelante OPR) y de su resolución, se puede observar que el análisis parte precisamente de los incentivos existentes en una licitación en lo individual para extenderse a las múltiples licitaciones, asimilando el análisis de la literatura económica que parte de un juego de una vez para extenderse a juegos repetidos con horizonte infinito. Este hecho es evidente ante la conclusión de colusión, ya que este escenario es más probable en un juego repetido.

"A partir de la página 43 del OPR, en la sección 'condiciones que facilitan la coordinación de posturas' se aprecian las siguientes condiciones:

- "i. Bienes o servicios homogéneos;
- "ii. Licitaciones frecuentes;
- "iii. Asignación de un contrato entre varios concursantes,
- "iv. Intercambio de información entre participantes;
- "v. Reglas de licitación estables en el tiempo;
- "vi. Precios de referencia; y,
- "vii. Barreras a la entrada.

"En la sección 4 'Análisis del comportamiento de las posturas', específicamente a partir de la página 77 del OPR, el análisis hace una comparación de los resultados esperados bajo un comportamiento independiente respecto de un comportamiento coordinado. En esta parte se muestra primeramente que los resultados no son compatibles con un comportamiento individual bajo un

escenario competitivo, pues la similitud de posturas, la falta de reacción de los postores ante la información de las posturas de los competidores y los altos márgenes de ganancia descartan esta posibilidad. En segundo plano, se concluye que este comportamiento sí es compatible con un escenario de coordinación de posturas donde los participantes se pusieron de acuerdo. La ausencia de precios máximos de referencia hacen inexistente un punto focal que coordine a las posturas de estos participantes, por lo que para que dicha coordinación se concrete debe existir comunicación (lo que posteriormente se comprueba en el mismo OPR). La literatura económica establece que ante la ausencia de un punto focal (en este caso los precios máximos de referencia) o un proceso de aprendizaje (que las posturas sólo converjan a través de múltiples interacciones y no desde la primera licitación) la única vía de coordinación es la comunicación previa (Kreps, 1990, pp. 512-513).

"Otro elemento de que el análisis de la comisión considera en su análisis el marco de juegos repetidos es su argumento sobre que la teoría de juegos repetidos, en específico los teoremas de folk, ha explicado que existen equilibrios de coordinación tácita. El paralelismo consciente es un término utilizado en política de competencia para referirse a este tipo de resultados donde los competidores se coordinan de manera consciente pero no explícita. Algunas empresas sancionadas, entre ellas ******, intentan explicar la evidencia a partir de resultados asociados con un equilibrio de coordinación tácita derivado de los teoremas del folk y, con ello, descartar las conclusiones de la resolución. Sin embargo, este intento es fallido porque la evidencia no puede ser explicada razonablemente a partir de ese tipo de equilibrios (y, por tanto, del paralelismo consciente). El equilibrio referido consiste en que todos los competidores siguen la estrategia de ofrecer el mismo precio y, en caso de que se observe un precio diferente, los demás lo interpretarán como una desviación (sic) del acuerdo y ofrecerán precios drásticamente menores (Kreps, 1990, p. 525).

"Sin embargo, la evidencia económica de las licitaciones investigadas descarta de manera contundente este equilibrio. Primero, como lo muestra el anexo 3, de la resolución al recurso de reconsideración (en adelante RA), los precios ofrecidos entre licitantes no son exactamente iguales, sino que se alternan entre ofertas ganadoras y perdedoras. Segundo, se observa de manera reiterada que esta alternancia entre posturas ganadoras y perdedoras no se interpretan como una desviación del acuerdo que disparen una guerra de precios. Por otro lado, esta alternancia entre niveles de posturas es consistente con la presencia de un acuerdo colusorio para intercambiar (sic) el papel de ganadores y perdedores con el fin de simular competencia; es decir, las variaciones son parte del acuerdo y no desviaciones del mismo.

"Por lo que se puede concluir que el análisis de la CFC sí consideró un marco de juegos repetidos. Además, este análisis necesariamente implica un escenario de juegos repetidos con horizonte infinito para llegar a la conclusión de colusión, ya que en un juego de una sola vez es poco probable esperar dicho comportamiento."

Respuesta del perito de ***** (fojas 350 a 351 del juicio de amparo)

"Para analizar correctamente el comportamiento de los postores en este caso, se debe considerar una serie indefinida de licitaciones, pues los participantes en dichos procesos tenían la expectativa de seguir participando en las nuevas licitaciones a las que convocara el IMSS y no sólo en una de ellas. Por tanto, sus estrategias deberían determinarse considerando que las posturas presentadas en una licitación podrían afectar los resultados de licitaciones futuras. No haberlo considerado de esa manera habría sido irracional por parte de los postores.

"En este contexto, un competidor no buscaría ganar cada licitación en la que participaba puesto que la empresa no extrae beneficios del simple hecho de ganar licitaciones, sino de vender el mayor número de productos en las condiciones más rentables que sea posible, es decir, cuidando que su postura sea lo más conservadora posible siempre y cuando tuviera probabilidades de ganar. Así, el objetivo de los competidores debía ser maximizar sus ingresos en el largo plazo, considerando una secuencia indefinida de licitaciones.

"En su análisis, contrariamente a lo señalado, la CFC manifestó repetidamente que el objetivo de los postores era maximizar las probabilidades de ganar cada una de las licitaciones en las que concurrían, como si se tratara del único proceso en el que iban a participar, adoptando así un marco analítico centrado en cada una de las licitaciones en lo individual."

El perito oficial explica que un patrón de conducta se refiere a un comportamiento regular y de carácter específico observado por una variable que sirve de guía para detectar la posición o respuesta que tomará un agente económico ante determinadas circunstancias, y que un requisito indispensable para determinar la existencia de éste es una muestra lo suficientemente amplia y que la variable demuestre un comportamiento regular, fácilmente identificable y altamente predecible. Esta respuesta genera convicción en esta Segunda Sala porque de la valoración al análisis económico se advierte que

la autoridad responsable utilizó una muestra amplia de licitaciones para derivar el comportamiento de los agentes económicos, de donde destacó que éste cumple con el elemento de ser regular e identificable, lo que tiene lógica si se toma en cuenta que la autoridad responsable examinó cientos de licitaciones y las anotadas específicamente en las tablas corresponden aproximadamente a un total de dos mil novecientas setenta y un licitaciones, de donde se advierte esa muestra suficientemente amplia, que sí refleja una conducta regular en cuanto a la similitud de precios ofertados, y la forma preponderante o constante de los tres ganadores, esto es, la definición del perito encuadra en las conclusiones obtenidas por la autoridad.

De igual forma la respuesta del perito oficial coincide con lo expresado por el perito de la autoridad responsable, en cuanto razonaron que el criterio seguido por la Comisión Federal de Competencia fue basarse en una licitación individual y, posteriormente, extenderse a una cantidad definida de licitaciones. Por tanto, la definición que exigía la quejosa, es un elemento que corrobora la infracción sancionada por la autoridad; sin que sea óbice a lo anterior, lo manifestado por la perito de la quejosa, porque si bien expresa una definición similar a la del resto de especialistas, también lo es que trata de desvirtuar la conclusión de la autoridad responsable sobre la base de que centró su estudio en cada una de las licitaciones en lo individual, pretendiendo desconocer lo que la autoridad afirmó en los actos reclamados, en cuanto especificó que estudió las licitaciones públicas del Instituto Mexicano del Seguro Social realizadas del año dos mil dos al nueve de marzo de dos mil nueve, y si bien especificó licitaciones, ello obedeció a que el examen realizado la condujo a discriminar aquellas en las que observó la conducta colusoria, con base en los precios ofertados, la similitud de éstos para ganar o perder la licitación y la alta tendencia de que sólo tres agentes económicos resultaran ganadores.

Tampoco asiste la razón a la quejosa en cuanto afirma que la autoridad responsable omitió probar la existencia de "precios superiores a los de la competencia", esto es, la autoridad no hizo una comparación de las ofertas de ******, respecto de un nivel de precios considerado de competencia, y sus márgenes de utilidad.

Como se indicó la argumentación es infundada, porque por una parte, se demostraron los márgenes de ganancias que se derivan de las tablas específicas que, por cada clave de medicamento calculó la autoridad. Si las ganancias son tan elevadas, eso significa que existe un margen muy grande entre el costo de producción y el precio, lo cual indica precios elevados. Pero además, esto se demostró con mayor claridad, con el cambio dramático a la baja que sufrieron las posturas en el momento en el que entró un nuevo competidor.

Ello significa que, aun abatiendo de esa manera el precio, las empresas tenían ganancias, de lo que nuevamente se desprende el exagerado margen que existía durante el periodo analizado.

Por otra parte, también resulta infundado lo aducido respecto del uso de promedios ponderados y sus resultados, en virtud de que la utilización de esa medida no distorsiona la información de carácter económico en que se basó la autoridad responsable para arribar a las conclusiones atinentes a esa materia. Y a fin de respaldar lo anterior, resulta necesario conocer lo que los expertos en la materia económica expusieron al desahogar la pregunta quince de la pericial en economía, quienes expresaron:

Pregunta 15:

"Dirá el perito: Si resulta procedente requerir la demostración de una realidad estadística consistente en que el promedio ponderado es una medida más representativa de una distribución que el promedio simple cuando las observaciones tienen diferente frecuencia."

Respuesta del perito oficial (foja 842 del juicio de amparo)

"La media (promedio) aritmética es una medida de certificación, o de tendencia central. Sirve para estudiar las características de los valores centrales de la distribución atendiendo a distintos criterios.

"Normalmente se suele distinguir entre media aritmética simple y media aritmética ponderada. La media aritmética simple: Es la suma de todos los elementos de la serie dividida por el número de ellos. Por su parte, en la media aritmética ponderada por lo general los datos se presentan agrupados mediante una distribución de frecuencias que hace que no todos los elementos de la serie tengan el mismo peso específico, y eso influye a la hora de calcular la media, por eso se llama media ponderada.

"Estas dos medidas son conceptos muy simples de estadística y no considero requerir la demostración de una realidad estadística consistente en que el promedio ponderada en una medida más representativa de una distribución que el promedio simple cuando las observaciones tienen diferente frecuencia."

Respuesta del perito de la autoridad responsable (foja 406 del juicio de amparo)

"Cuando sólo se sabe que las observaciones tienen una frecuencia diferente no se puede afirmar que un promedio simple o un promedio ponde-

rado sea más representativo que otro. Lo anterior se debe a que la simple diferencia en frecuencia de las observaciones no puede asegurar que dichos resultados sean distintos. Además, el promedio ponderado dependerá del tipo de función que pondera a dichas observaciones, cuando la función que pondera es una función constante o uniforme no existe diferencia entre ambas medidas.

"Una muestra de lo anterior, es que ninguno de los cálculos presentados por ***** muestra un coeficiente de variación mayor a los señalados en el OPR. Este coeficiente es una medida de dispersión que en este caso nos muestra que tan dispersas son las posturas ganadoras o perdedoras presentadas por los distintos participantes."

Respuesta del perito de ***** (foja 372 del juicio de amparo)

"No es procedente el requerimiento de tal demostración. El cálculo de un promedio corresponde a una herramienta de la estadística descriptiva, y como tal su objetivo es la asignación de un valor central a una serie de observaciones, que para encontrarlo es necesario asignar a cada una de las observaciones un peso (ponderación) que represente su importancia o frecuencia dentro de la muestra.

"En el caso del promedio simple este peso es el mismo entre todas las observaciones, mientras que en un promedio ponderado este peso es distinto, por lo que el promedio simple debe considerarse como un caso particular del promedio ponderado.

"Cuando todas las observaciones tienen la misma importancia relativa (misma frecuencia) se utiliza el promedio simple, en cambio cuando las observaciones tienen distinta importancia relativa (distinta frecuencia) se utiliza el promedio ponderado.

"Todo lo anterior corresponde a desarrollos básicos de la estadística que son de conocimiento común, por lo que no resulta procedente requerir su demostración."

De acuerdo con lo expuesto por los peritos el promedio simple y el ponderado se distinguen por su frecuencia y, por ello, no se puede afirmar que uno resulte más representativo que otro, pues las observaciones tienen diferente frecuencia. Para el caso, genera convicción lo explicado por el perito oficial en cuanto arriba a la conclusión de que no se requiere la demostración de una realidad estadística consistente en que el promedio ponderado es una

medida más representativa de una distribución que el promedio simple, porque se basan en frecuencias distintas.

Y si bien la autoridad responsable en el oficio de probable responsabilidad utilizó el promedio simple, ello no descalifica el ejercicio matemático que elaboró y, mucho menos, sus conclusiones, pues finalmente acudió a un método estadístico sólo para reflejar los promedios en que los participantes obtuvieron posturas ganadoras y posturas perdedoras, pero sobre todo porque el resultado numérico finalmente tiene respaldo en la información documental derivada de las licitaciones que le envió el Instituto Mexicano del Seguro Social, los que confrontados con el resto de instrumentos utilizados en el propio oficio de probable responsabilidad, confirman la conclusión a la que arribó en cuanto a que los tres agentes económicos pertenecientes al grupo II resultaban preponderantemente ganadores, conclusión que, se insiste, se corrobora con la información que se describe en el resto de las tablas contenidas en el oficio de probable responsabilidad.

Esta Sala estima importante enfatizar el hecho de que las licitaciones analizadas por la autoridad responsable tienen un elemento fundamental que conduce a confirmar la determinación reclamada, y es el consistente en que los productos licitados tenían la calidad de homogéneos, por lo que su única variable era el precio, de ahí que este elemento resulte orientador para entender la conformación del cártel, sin que en el caso se desvirtúe el monto de los precios anotados en las tablas indicadas.

Por otra parte, no se desconocen los argumentos con base en los cuales la quejosa combate las consideraciones expuestas por la autoridad responsable respecto de la valoración de la pericial en economía que se ofreció en el procedimiento administrativo; sin embargo, esta Suprema Corte considera que no conduciría a nada práctico formular un pronunciamiento expreso sobre ese particular, en virtud de que en el juicio de amparo también se ofreció pericial en economía, respecto de la cual las partes en este juicio presentaron a su perito quien desahogó el cuestionario ofrecido, el cual ya fue valorado por este Alto Tribunal en los párrafos que anteceden, para concluir que la determinación adoptada por la autoridad con base en el análisis económico, es correcta, según las presunciones ya descritas en esta ejecutoria y la pericial referida en los segmentos valorados, los que en conjunto tienen la fuerza probatoria suficiente para acreditar el acuerdo colusorio de que se trata.

Tampoco asiste la razón a la quejosa en cuanto aduce que la autoridad responsable fue omisa en fundar y motivar la razón por la que determinó que la conducta investigada se desarrolló únicamente en el mercado integrado

por las claves de productos 3675, 3608, 3609, 3610, 3626, 3627, 3611, 3612, 3613, 3601, 3603, 3604, 3605, 3624, 3625, 3614, 3615 y 3616, de acuerdo con la clasificación del Cuadro Básico Institucional de Medicamentos del Sector Salud, sin haber tomado la totalidad de las claves dentro de cada clase definida en ese cuadro.

Lo planteado es infundado primero, porque la fundamentación y motivación del acto reclamado se desprende de su estudio integral, del que se aprecia que la autoridad responsable expresó en cada una de las etapas del procedimiento administrativo la fundamentación y motivación correspondientes, de las que a lo largo de esta ejecutoria se ha dado cuenta en los segmentos que ha sido necesario transcribir o resumir. Y el hecho de que la autoridad haya determinado que la conducta sancionada sólo se desarrolló en el mercado integrado por las claves arriba mencionadas, no torna ilegal su conclusión, pues el procedimiento administrativo de que se trata no tiene por objeto demostrar en qué sector del mercado de medicamentos no se demostró práctica monopólica absoluta, de donde es lógico que la referencia a esas claves se explica porque respecto de esos medicamentos se demostró la conducta sancionada por la ley.

Además como ya se apuntó en párrafos que anteceden, en el oficio de probable responsabilidad y en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, la Comisión Federal de Competencia precisó a los agentes económicos las claves concretas de los medicamentos sujetos a investigación, tomadas del cuadro básico y Catálogo de Medicamentos del Sector Salud y del Cuadro Básico Institucional de Medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se encuentra homologado al cien por ciento con el primero de los mencionados, información específica suficiente para tener por debidamente motivado el acto reclamado; y la supuesta omisión de no tomar en cuenta la totalidad de claves no es un argumento que desvirtúe lo que finalmente se tuvo por demostrado.

Por otra parte, es infundado el argumento consistente en que los actos reclamados son violatorios de los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que existen vicios en cuanto a la delimitación temporal y específica de la práctica monopólica imputada, pues la autoridad se limitó a manifestar que en los anexos de la resolución se incluyen los cuadros con información relevante para la acreditación de esa conducta, lo que en opinión de la quejosa es insuficiente porque no se acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada acto prohibido, lo que torna como genérica la conclusión de la autoridad.

Esta argumentación es infundada, ya que si bien no existe en el acto reclamado y en las resoluciones que le anteceden fechas específicas de inicio y final de la práctica monopólica absoluta de que se trata, ello se explica por la naturaleza de la conducta sancionada, dada la obscuridad que se presenta en ellas, pues como se expuso al inicio de este considerando, el acreditamiento de esas prácticas es casi impensable por medio de pruebas directas, supuesto en el cual se acude a pruebas indirectas; de ahí que en el caso, la autoridad haya tenido que partir de las fechas y posturas ofrecidas en cada licitación y, del llamado análisis económico, para desprender la referencia a los años concretos en los que tuvo lugar la conducta, ello ante la imposibilidad de encontrar prueba directa que la identificara con las características que exige la quejosa, por esa razón en los cuadros que se reproducen en el oficio de probable responsabilidad, se alude al número de licitación, a la fecha del fallo en que ésta se realizó y el nombre de los laboratorios participantes.

Por tanto, no resulta ilegal la falta de referencia de fechas exactas por día, mes y año en la comisión de la práctica monopólica, y sea suficiente ubicar la conducta sancionada por años; pero aún más, de la lectura al oficio de probable responsabilidad es posible desprender al menos, el mes y año en el que se puede tener por concluida la conducta sancionada, partiendo de la base de lo que podría calificarse como precio atractivo, según se desprende del siguiente cuadro elaborado con base en la información contenida en las tablas de dicho oficio; así, se puede tener, al menos, como mes en el que se concluyó con la práctica monopólica, por cada una de las claves de medicamento, lo siguiente:

Clave	Mes	Año
3601	Septiembre	2006
3603	Octubre	2006
3604	Octubre	2006
3605	Octubre	2006
3608	Octubre	2006
3609	Octubre	2006
3610	Octubre	2006
3611	Septiembre	2006
3612	Octubre	2006
3613	Octubre	2006

3614	Octubre	2006
3615	Octubre	2006
3616	Octubre	2006
3624	Noviembre	2006
3625	Agosto	2006
3626	Noviembre	2006
3627	Septiembre	2006
3675	Noviembre	2006

Por lo que hace a los argumentos reiterados, vinculados con los llamados "precios de referencia", en los que la quejosa insiste en que su conducta en los procedimientos de licitación obedeció a que en las licitaciones públicas se utilizan precios de referencia y ello explica que las posturas entre los agentes económicos sean semejantes y, por tanto, ello desvirtúa la existencia de la conducta respecto de la cual se le sancionó.

Al respecto, a lo razonado, debe abundarse en los motivos de ineficacia porque el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el procedimiento administrativo que nos ocupa, envió al director general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Federal de Competencia, el oficio número 095384611480/SIM/638, de dieciséis de octubre de dos mil nueve, en el que expresó que la figura de precios máximos de referencia fue utilizada por ese instituto a partir de las licitaciones públicas realizadas en dos mil seis para el abasto dos mil siete, subrayando que en las adquisiciones de dos mil dos a dos mil seis, ese instituto no determinó precios máximos de referencia.

Para demostrar lo antedicho, es importante transcribir la parte conducente del oficio referido:

"Oficio No. 09 53 84 61 1480/SIM/638
"Lic. Mateo Diego-Fernández Andrade
"Director general de Asuntos Jurídicos
"Comisión Federal de Competencia
"Presente

"Me refiero a su oficio DGAJ-10-96-2009-062, mediante el cual solicita diversa información relacionada con el expediente número *****, al respecto se da respuesta al requerimiento formulado por esa autoridad:

"...

"ii. Con la finalidad de aclarar la forma de aplicación y operación de diversos criterios aludidos por los emplazados en sus contestaciones al oficio de probable responsabilidad:

"a. Indicar si existieron en las licitaciones públicas celebradas por el IMSS durante el periodo comprendido de dos mil tres a dos mil seis y respecto a los medicamentos con claves del grupo I y del grupo II, *precios de referencia y precios aceptables*. Asimismo, señalar las diferencias entre éstos.

"La figura de precios máximos de referencia, señalada en el artículo 30, fracción V, del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, fue utilizada por el IMSS a partir de las licitaciones públicas realizadas en 2006 para el abasto de 2007, precisando que en las adquisiciones de 2002 a 2006, el instituto no determinó precios máximos de referencia. Es decir, fue hasta el 8 de agosto de 2006 cuando el IMSS utilizó, en la mayoría de las licitaciones con requerimiento a nivel nacional, dichos precios de referencia para la celebración de las licitaciones públicas, mismos que se hicieron públicos en las propias bases de las licitaciones.

"En el caso concreto, respecto del grupo I, el día 8 de agosto de 2006 se publicó la convocatoria de la licitación número ***** en donde se utilizó por primera ocasión dicho precio de referencia.

"Por lo que respecta al grupo II, se utilizó por primera vez dicho precio de referencia en las licitaciones ***** y *****, cuya convocatoria también fue publicada el día 8 de agosto de 2006.

"Asimismo, le comento que el IMSS no celebraba durante el periodo comprendido entre enero de 2003 a julio de 2006 licitaciones con la figura de precios máximos de referencia o cualquier concepto análogo. El término de '*precio aceptable*' es un concepto que fue implementado en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2009 a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

"...

"Sin otro particular de momento, le envío un cordial saludo.

"Atentamente

"Rúbrica

"Lic. Marco A. López González

"Titular."²⁴

La transcripción que antecede es suficiente para confirmar la ineficacia de la argumentación de la quejosa, máxime que durante el procedimiento administrativo seguido ante la Comisión Federal de Competencia, no ofreció probanza alguna que desvirtuara lo manifestado por la autoridad perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social que suscribió el oficio de que se trata.

Aunado a que, si la quejosa se refiere al conocimiento que tenía respecto de los precios ganadores en licitaciones anteriores, ello no excluye la demostración del acuerdo colusorio sancionado, pues lo que convence a esta Segunda Sala, no es solamente que los precios se mantuvieran en un determinado rango, como se ha señalado con antelación, sino que además los precios ganadores y perdedores son los mismos, y todo ello administrado con el resto de las presunciones que se han analizado a lo largo del presente considerando.

Con base en lo expuesto, debe decirse que son infundadas el resto de las argumentaciones que planteó la quejosa en contra del llamado análisis económico, ya que lo razonado demuestra que esa prueba indirecta reúne los requisitos necesarios de fundamentación y motivación suficientes para generar la convicción de la existencia del acuerdo colusorio sancionado por la autoridad responsable.

Ahora bien, junto al análisis económico, existen los otros indicios que para esta Segunda Sala convalidan la existencia de la conducta reprochada a la quejosa, consistentes en la existencia de canales de comunicación entre los agentes competidores, es decir, se trata de otros medios probatorios indirectos. Esos canales de comunicación corresponden a la asistencia a las reuniones de la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica y el registro de llamadas telefónicas entre distintos empleados de los laboratorios participantes en las licitaciones materia de estudio.

Respecto de las reuniones de la Comisión de Abasto de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, en el oficio de probable responsabilidad

²⁴ Fojas 091555 a 091557 del procedimiento administrativo, tomo noventa y dos del juicio de amparo ***** y acumulados.

se explica que la autoridad responsable requirió a esa cámara para que le proporcionara información y documentos relativos a su integración, su esquema de trabajo y las funciones al interior de dicha cámara; y que de la documentación enviada desprendió como conclusiones, las siguientes:

"• Dada la descripción de quiénes podían ser miembros de dicha cámara nacional y sus listas de afiliados, pudo identificarse que los probables responsables no sólo contaban con el objeto social requerido para formar parte de la Canifarma sino que, de hecho, eran miembros activos de la misma. Esto último se comprueba mediante las listas presentadas ante esta autoridad por la propia Canifarma en donde es posible comprobar que de los años dos mil dos a dos mil siete, los probables responsables fueron 'socios' de esta cámara nacional;

"• Además de ser afiliados a la Canifarma, los probables responsables formaban parte de una comisión de trabajo denominada 'Comisión de Abasto al Sector Público' (en adelante 'Comisión de Abasto'), misma que tenía diversos objetivos institucionales entre los cuales destacan: (i) el que dicha Comisión de Abasto fuese el enlace con las diversas dependencias e instituciones gubernamentales de la administración pública federal adquirentes de insumos para la salud; y, (ii) analizar la problemática del sector en cada una de las dependencias y presentar las propuestas correspondientes en beneficio de los intereses generales de la industria farmacéutica. Adicionalmente, en relación con el objetivo de enlace entre esta Comisión de Abasto y el mismo sector público, la misma tiene la función de proveer a sus afiliados acceso a una base con los datos que recaba de los fallos licitatorios que les garantice a éstos consultas 'expeditas y rápidas en materia'; así como 'elaborar y presentar la diversa información requerida en materia de abasto al sector público, permitiendo informar en su debido momento, a cada uno de los miembros del consejo, cada uno de los compromisos y resultados adquiridos ante la(s) convocante(s), en los diversos procesos licitatorios de ventas sobre productos farmacéuticos';

"• Además de las listas que presentó la Canifarma referidas arriba, la asistencia de los probables responsables a las sesiones de la Comisión de Abasto queda evidenciada a través de dos tipos de documentos: las listas de integrantes de dicha Comisión de Abasto y las listas de asistencia a las sesiones que esta celebraba. Al respecto, de los documentos titulados: 'Integrantes para las Comisiones de Trabajo de Canifarma', es posible apreciar que en el periodo de dos mil dos a dos mil siete diversos representantes de los probables responsables formaron parte de la Comisión de Abasto. A efecto de demostrar las personas que participaron, en qué periodos y bajo qué cargos,

a continuación se presenta una tabla en donde se muestra un resumen de la información provista por dicha cámara nacional: (se transcribe)

"De lo anterior, es posible concluir que todos los probables responsables (con excepción de *****) tuvieron representantes de manera continua con cargos dentro de la Comisión de Abasto de la Canifarma entre los años dos mil dos a dos mil cuatro y, posteriormente, comenzaron a ostentar menos posiciones dentro de la misma a partir del año dos mil cinco. Para el caso específico de *****, se debe considerar que a pesar de que no contaba con algún cargo específico dentro del directorio de la Comisión de Abasto, sí tuvo presencia en sesiones de dicha comisión con la asistencia de *****. La misma situación debe tenerse en cuenta al apreciar que algunas empresas dejan de tener cargos dentro del directorio en algunos años.

"• Para comprobar lo anterior, de la revisión de las listas de asistencia a las sesiones de la Comisión de Abasto, se aprecia que, pese a que dejaron de tener cargos dentro de la Comisión de Abasto (o nunca los ostentaron, como en el caso de *****), lo cierto es que empleados de los probables responsables continuaron asistiendo a las sesiones que dicha comisión celebraba con cierta regularidad, tal y como se aprecia de la información plasmada dentro de los cuadros que se presentan a continuación. Por ello, es evidente que las empresas probablemente responsables tuvieron contacto continuo dentro de las sesiones de dicha Comisión de la Canifarma. ..."

De lo transcrito destaca que a las reuniones periódicas de la Comisión de Abasto de la Cámara mencionada, asistieron distintas personas físicas; esto es, que por *****, asistieron ***** y *****, por *****, asistió *****, por *****, estuvo presente *****, *****, ***** y *****, por *****, asistieron *****, ***** y *****, por *****, *****, *****, *****, ***** y *****, y, por *****, asistió *****. Esta circunstancia, es decir, la asistencia a dichas reuniones de trabajo, es uno de los indicios que la autoridad tomó en cuenta para determinar responsabilidad a los quejosos.

Lo mismo ocurre con las llamadas telefónicas, cuyo listado contenido de las fojas 086724 a 086741 del oficio de probable responsabilidad y transcrito en esta ejecutoria, evidencia la existencia de un canal de comunicación entre personas físicas pertenecientes a cada uno de los laboratorios investigados.

Esas pruebas valoradas en su conjunto arrojan como dato indirecto, que los laboratorios investigados tuvieron contacto de uno u otro modo (por asistencia a las reuniones de la Comisión de Abasto o por llamada telefónica);

incluso, de manera previa a las licitaciones, lo que es apto para demostrar lo ilógico de las posturas económicas que en su momento ofrecieron y, con ello, la única conclusión a la que se puede arribar, con base en esos elementos es que entre ellos existió un acuerdo colusorio sancionado por la Ley Federal de Competencia Económica.

En función de lo argumentado hasta aquí se desprende que la determinación adoptada por la autoridad responsable no viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que la valoración adminiculada que hizo de los elementos descritos, en conjunción con el análisis económico, logra la convicción en el sentido de que los agentes económicos investigados sí tenían un acuerdo colusorio para establecer o coordinar posturas en las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, objeto de análisis.

Recordemos que para la demostración de una práctica monopólica absoluta, es difícil o casi impensable, la obtención de pruebas directas, pues por la naturaleza del acto, aquellos que lo realizan procuran ocultar su conducta y, desde luego, evitan dejar evidencia o vestigio alguno que la demuestre, porque es una conducta prohibida y sancionada, de ahí la necesidad de acudir a pruebas indirectas que, adminiculadas, pueden conducir al acreditamiento del acto sancionado por la ley.

Lo razonado permite a esta Suprema Corte determinar que la conclusión adoptada por la autoridad responsable Comisión Federal de Competencia, no es violatoria de los derechos fundamentales que aducen la quejosa, ya que del oficio de probable responsabilidad, la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez y la resolución reclamada, se desprende que la evidencia indirecta recabada demostró la existencia de un acuerdo entre los agentes económicos investigados (competidores entre sí) que tuvo por objeto y efecto coordinar posturas en las licitaciones de medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que se actualizó el supuesto normativo que prevé la fracción IV del artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica.

Asimismo, es infundado el concepto de violación en el que la quejosa combate sustancialmente, la determinación de la autoridad responsable de negarle el acceso a los registros de llamadas telefónicas proporcionados por el resto de agentes económicos, lo que se le negó con el pretexto de que se trata de información confidencial en términos de los artículos 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 31 Bis, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica, lo que aduce, no es correcto, porque en términos de esas disposiciones los datos personales serán considerados como confidenciales en la medida que su

difusión requiera su consentimiento o pueda poner en riesgo su seguridad o bien cuando por disposición legal se prohíba su divulgación, supuestos todos que en el caso no se acreditan por parte de la responsable, lo que de suyo implica la falta de fundamentación y motivación del acuerdo de catorce de abril de dos mil nueve que le negó la consulta a esa información.

La determinación adoptada por la autoridad responsable no viola el principio de fundamentación y motivación que rige en los actos de autoridad, pues los argumentos de la propia quejosa demuestran que la autoridad sí plasmó la fundamentación y motivación necesarias para negarle el acceso a los registros de llamadas telefónicas de los otros agentes económicos, lo que además se corrobora en forma directa de la lectura al acuerdo de catorce de abril de dos mil nueve, agregado a foja 086803 del tomo ochenta y seis del juicio de amparo ***** y acumulados, del que se advierte que la autoridad responsable indicó que los registros son confidenciales porque contienen los números telefónicos de diversas personas, los cuales son datos personales, en términos de la fracción II del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 31 Bis, fracción II, de la Ley Federal de Competencia Económica y último párrafo, disposiciones que son del tenor siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"II. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable."

"Artículo 31 Bis. La información y los documentos que la comisión haya obtenido directamente en la realización de sus investigaciones y diligencias de verificación, será reservada, confidencial o pública, en términos de este artículo.

"...

"II. Información confidencial, aquella que de hacerse del conocimiento de los demás agentes económicos con interés jurídico en el procedimiento, pueda causar un daño o perjuicio en su posición competitiva a quien la haya proporcionado, contenga datos personales cuya difusión requiera su consentimiento, pueda poner en riesgo su seguridad o cuando por disposición legal se prohíba su divulgación.

"La información sólo será clasificada como confidencial cuando el agente económico así lo solicite, acredite que tiene tal carácter y presente un resumen de la información, a satisfacción de la comisión, para que sea glosado al expediente o, en su caso, las razones por las que no puede realizar dicho resumen. Si no se cumple con este último requisito, la comisión requerirá al agente económico un nuevo resumen. Si este último no cumple con lo requerido, la comisión hará el resumen correspondiente, y

"...

"La comisión en ningún caso estará obligada a proporcionar la información confidencial ni podrá publicarla y deberá guardarla en el seguro que para tal efecto tenga."

Con independencia del carácter confidencial o no de la información referida y la negativa al acceso a ésta, lo cierto es que la determinación de la autoridad responsable no ocasionó perjuicio a la quejosa, pues no la privó del derecho de desvirtuar la información contenida en los cuadros del oficio de probable responsabilidad relativos a las llamadas telefónicas, ya que si bien en éstos se omite la información relativa al "número marcado", también lo es que los propios registros telefónicos de la quejosa y aquellos de las personas físicas que fueron sus empleados, ofrecían información para demostrar por ejemplo, que no habían recibido las llamadas a que se refiere la autoridad, esto es, que la quejosa con las documentales consistentes en sus propios registros telefónicos, podía haber demostrado que ella o sus empleados no recibieron llamadas telefónicas de ******, identificado como empleado de *****; y a la inversa, con sus propios registros habría podido acreditar que de sus oficinas y en específico del teléfono de sus empleados no se marcaron números telefónicos correspondientes al laboratorio ya mencionado o para el diverso agente económico ******, lo que podía hacer comprobando que los números anotados en sus registros correspondían a personas diversas a las involucradas en el procedimiento administrativo. De ahí que a pesar de la negativa a proporcionarle el dato exigido, la quejosa con los registros que ella misma proporcionó, podía haber argumentado y desvirtuado lo afirmado por la autoridad, aun y cuando en los cuadros contenidos en el oficio de probable responsabilidad no se especificara el número telefónico que exige.

En otro orden de ideas, es ineficaz el argumento reiterado a lo largo de los conceptos de violación, en el que la quejosa expone que la autoridad responsable indebidamente declaró inoperantes varios de los argumentos adu-

cidos en el recurso de reconsideración con el pretexto de que resultaban novedosos, desconociendo que el momento oportuno para combatir todos los vicios del procedimiento y la conclusión final de éste era precisamente a través de ese recurso, en términos del artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Sobre el particular, es necesario indicar que los artículos 30 y 33 de la Ley Federal de Competencia Económica, prevén respectivamente, la facultad de investigación de la Comisión Federal de Competencia, la que se podrá iniciar de oficio o a petición de parte; que el secretario ejecutivo dictará el acuerdo de inicio y publicará en el Diario Oficial de la Federación un extracto del mismo; que el periodo de investigación comenzará a contar a partir de la publicación del extracto y no podrá ser inferior a treinta ni exceder de ciento veinte días; y que este periodo podrá ser ampliado hasta en cuatro ocasiones por periodos de hasta ciento veinte días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello.

Por su parte, el diverso 33 regula el procedimiento administrativo que se tramita ante esa comisión concluida una investigación y en el supuesto de que existan elementos para determinar la probable responsabilidad del agente económico investigado, regula el denominado oficio de probable responsabilidad, fijando su contenido y el emplazamiento al probable responsable; asimismo prevé lo relativo al ofrecimiento de pruebas y la formulación de alegatos, precisando que el expediente se entenderá integrado a la fecha de presentación de los alegatos o al vencimiento del plazo establecido en la fracción V de la propia norma; y que, una vez integrado el expediente, la comisión dictará resolución en un plazo que no excederá de cuarenta días.

También es importante recordar que en el caso, el secretario ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia, emitió acuerdo de inicio de investigación de oficio en el mercado de medicamentos licitados por el sector salud en territorio nacional, de fecha tres de agosto de dos mil seis; que ello dio lugar a la tramitación del procedimiento de investigación. Asimismo, el once de marzo de dos mil nueve, el presidente y el secretario ejecutivo de la comisión, emitieron el oficio de probable responsabilidad respecto de las personas ahí enumeradas, por lo que ordenaron se les emplazara por su probable responsabilidad en la comisión de la práctica monopólica investigada. Y, tramitado el procedimiento (como consecuencia de la emisión del oficio de probable responsabilidad), el Pleno de la comisión dictó resolución el veintiocho de

enero de dos mil diez, en la que tuvo por acreditada la comisión de la práctica monopólica absoluta prevista en la fracción IV del artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica.

En contra de esa determinación, las personas morales y físicas sancionadas en esa resolución, interpusieron recursos de reconsideración, los que fueron acumulados y resueltos por el Pleno de la comisión el diez de junio de dos mil diez, en el sentido de confirmar la determinación recurrida. Asimismo, de diversos apartados de esa resolución se advierte que la autoridad responsable desestimó argumentos planteados por la quejosa respecto de violaciones cometidas durante la investigación, así como de consideraciones contenidas en el oficio de probable responsabilidad, bajo el razonamiento sustancial de que lo argumentado correspondía a cuestiones novedosas que no se hicieron valer al momento de dar contestación a ese oficio.²⁵

Ahora bien, el artículo 39 de la Ley Federal de Competencia Económica, establece lo siguiente:

"Artículo 39. Contra las resoluciones dictadas por la comisión con fundamento en esta ley, se podrá interponer, ante la propia comisión, recurso de reconsideración, dentro del plazo de 30 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones.

"El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. El reglamento de la presente ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

"La interposición del recurso se hará mediante escrito dirigido al presidente de la comisión, en el que se deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

²⁵ A manera de ejemplo, en cuanto a esas consideraciones contenidas en el acto reclamado de diez de junio de dos mil diez, se encuentra lo expuesto a fojas seiscientos cincuenta y dos bis, seiscientos cincuenta y cinco vuelta y setecientos catorce vuelta, del legajo de pruebas uno del juicio de amparo *****.

"La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada. Cuando se trate de la suspensión de las sanciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 35 y se pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el recurso se concederá si el promovente otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución favorable.

"La comisión dictará resolución y la notificará en un término que no excederá de 60 días contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto el recurso. El silencio de la comisión significará que se ha confirmado el acto impugnado."

El artículo reproducido prevé, entre otras cuestiones, que las resoluciones dictadas por la Comisión Federal de Competencia, podrán ser combatidas a través del recurso de reconsideración, dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de tales resoluciones; que el recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada y los fallos que se dicten contendrán la fijación del acto impugnado, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución, así como que el reglamento de la ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso. Asimismo, se describen los requisitos del escrito correspondiente y que a éste se acompañarán los elementos de prueba que se consideren necesarios.

Con base en lo hasta aquí referido, esta Segunda Sala determina que el agravio que nos ocupa es ineficaz, ya que el momento oportuno que tiene el particular en la instancia administrativa, para hacer valer los vicios, violaciones o ilegalidades en contra del oficio de probable responsabilidad y los actos que le antecedieron, es cuando se da contestación a éste y no en el recurso de reconsideración, pues en dicho medio de impugnación lo que se combate son los vicios atribuidos al procedimiento administrativo y la resolución que recaiga a éste.

Lo anterior es así, porque el oficio de probable responsabilidad en sus puntos resolutivos, claramente ordena el emplazamiento de los probables responsables en la realización de la práctica monopólica que se pretende sancionar, otorgándoles un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de éste, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, adjunten las pruebas documentales que obren en su poder y ofrezcan aquellas que ameriten desahogo, de donde se entiende, que la contestación a ese oficio es el momento oportuno

para combatir y probar en contra de lo considerado en éste y de los actos que le antecedieron; por tanto, las consideraciones sustentadas por la autoridad responsable consistentes en desestimar por novedosos, los agravios aducidos en la reconsideración tendientes a impugnar los actos desarrollados en la investigación y el oficio de probable responsabilidad son correctas, pues para ello se tuvo como oportunidad la que el propio oficio de probable responsabilidad da para que los emplazados manifiesten lo que a su derecho convenga; tan es así, que el emplazado, al comparecer, puede adjuntar las pruebas que estime pertinentes, incluidas aquellas que ameriten desahogo, lo que es lógico porque la notificación tuvo precisamente ese objetivo, el de dar oportunidad de alegar y probar a favor del agente económico y en contra claro, de todo lo afirmado en el oficio de probable responsabilidad.

Por tanto, en el recurso de reconsideración sólo se pueden combatir aquellos vicios del procedimiento administrativo y, desde luego, lo considerado en la resolución que ponga fin a éste, pero no los actos previos a la emisión de ese oficio y su contenido; de ahí que lo expuesto en este sentido por la autoridad responsable no resulte violatorio de derechos.

Por otra parte, resulta infundado el concepto de violación en el que la quejosa argumenta sustancialmente que la autoridad responsable no colmó la carga de la prueba que le corresponde, pues no demostró a cabalidad la realización de la conducta sancionada o la ilegalidad de las conductas de que se trata; y que dicha carga probatoria le corresponde a la Comisión Federal de Competencia y no a los agentes económicos, ya que si bien éstos deben dar respuesta a los hechos y consideraciones expuestas en el oficio de probable responsabilidad, ello no se traduce en relevar la carga de la prueba que corresponda a la autoridad con el pretexto de la existencia de pruebas indirectas.

En primer término, es importante indicar que de acuerdo con los artículos 23 y 24, fracciones I, II y IV, de la Ley Federal de Competencia Económica,²⁶ la Comisión Federal de Competencia es un órgano desconcentrado de

²⁶ **Artículo 23.** La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones."

Artículo 24. La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Investigar la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos o concentraciones contrarias a esta ley, incluyendo aquellos que pudieren realizar los agentes económicos a que se

la Secretaría de Economía que tiene como fin prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, de las que destaca la consistente en la investigación sobre la existencia de monopolios, entre otras prácticas, supuesto en el cual debe observar lo dispuesto en los diversos 30 y 31 del propio ordenamiento, que regulan la facultad de investigación de esa comisión y el procedimiento que para tal efecto debe seguir; y, en el caso, recordemos que el antecedente del acto reclamado consiste precisamente en el ejercicio de la facultad de investigación que la autoridad llevó a cabo mediante acuerdo de inicio de investigación de oficio en el mercado de medicamentos licitados por el sector salud, de tres de agosto de dos mil seis, lo que demuestra que la autoridad responsable hizo uso de una atribución legal.

Pues bien, es cierto que al ejercer esta atribución, pesa sobre la autoridad la obligación de probar los hechos que constituyeron la infracción que sancionó, y de hecho, con mucho mayor peso de lo que sucedería si se tratara de un juicio entre dos particulares, pues la autoridad aquí no actúa en un plano de coordinación respecto de los particulares, sino como órgano acusador y sancionador. Esto provoca que la carga probatoria sea mucho más importante en la autoridad que en la defensa de los particulares, precisamente porque no puede hablarse de equidad procesal. Además, al tratarse de un procedimiento administrativo sancionador, cobran aplicación, aunque en su justa medida, los principios del derecho penal, como lo ha sostenido esta Segunda Sala reiteradamente; y de entre ellos destaca para efectos de este argumento, el principio de presunción de inocencia, que ordena que la autoridad cumpla con un estándar probatorio mucho más exigente, pues debe quedar plenamente demostrada la conducta infractora, de lo contrario, debe absolverse al presunto infractor.

refieren los artículos 4, 5 y 6 de este mismo ordenamiento, respecto de los actos que no estén expresamente comprendidos dentro de la protección que señala el artículo 28 constitucional, para lo cual podrá requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentos que estime relevantes y pertinentes;

"II. Practicar dentro de las investigaciones que lleve a cabo, visitas de verificación en los términos del artículo 31 de esta ley, y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de esta ley, así como solicitar el apoyo de la fuerza pública o de otras autoridades federales, estatales o municipales para el eficaz desempeño de las atribuciones a que se refiere esta fracción;

"...

"IV. Resolver los casos de su competencia, sancionar administrativamente la violación de esta ley, así como formular denuncias y en su caso querellas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de competencia y libre concurrencia de que tenga conocimiento."

Sin embargo, no asiste la razón a la quejosa cuando afirma que la autoridad responsable no cumplió con esta carga probatoria que le corresponde, toda vez que durante el procedimiento de investigación recabó precisamente la documentación necesaria con base en la cual dictó el oficio de probable responsabilidad, en el que, como ya se explicó en esta ejecutoria, la autoridad responsable con base en pruebas indirectas (correctamente, a juicio de esta Segunda Sala) tuvo por plenamente acreditado la existencia de un acuerdo colusorio entre los agentes económicos sancionados, esto es, tuvo por actualizada la infracción prevista en el artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, en el sentido de la existencia de un acuerdo o arreglo entre los agentes económicos para coordinar posturas en las licitaciones celebradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social y que se enlistan en las tablas que se reproducen tanto en el oficio de probable responsabilidad, como en la resolución sancionatoria de veintiocho de enero de dos mil diez. Esas pruebas indirectas como también se explicó, consistieron en el análisis económico y en los llamados canales de comunicación, de donde se desprende que no evadió la obligación de acreditar la conducta que sancionó y, mucho menos, que haya revertido la carga de la prueba hacia los agentes económicos, pues al emplazar a éstos con el oficio de probable responsabilidad, claramente expresó que en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación de ese oficio, dichos agentes debían manifestar lo que a su derecho conviniera, adjuntando las pruebas documentales que obraran en su poder y ofrecieran aquellas que ameritaran desahogo, de donde es claro que esa determinación no se traduce en revertir la carga de la prueba, sino solamente en el respeto al derecho de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento necesarias para determinar si la conclusión a la que arribó en el oficio de probable responsabilidad era correcta o no.

Por tanto, carece de razón la quejosa en cuanto afirma que la autoridad responsable no acreditó la existencia del acuerdo colusorio, pues como se razonó en párrafos anteriores, para esta Suprema Corte el llamado análisis económico y los canales de comunicación, son pruebas indirectas que administradas sí conducen a la convicción en el sentido de que la determinación de la autoridad es correcta.

Lo expresado en el párrafo que antecede guarda relación con el diverso argumento relacionado con el respeto al principio de presunción de inocencia y el valor de las pruebas indirectas, y en este sentido es necesario señalar

que de la lectura al oficio de probable responsabilidad se advierte que la autoridad responsable, al referirse a los agentes económicos investigados, siempre los identificó como probables responsables, y no podía afirmar ahí su responsabilidad, porque la emisión de ese oficio es lo que permite iniciar el procedimiento administrativo con base en el cual los agentes económicos tienen el derecho de formular y sobre todo de probar lo que estimen necesario para desvirtuar lo que la autoridad describe en ese oficio. Existiría violación al principio de presunción de inocencia si en el acuerdo de inicio de investigación y el oficio de probable responsabilidad se les imputara sin duda alguna la conducta atribuida, cuando de estos actos se desprende que siempre se habló de probabilidad, pero sobre todo, en el procedimiento que culminó con la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, la quejosa hizo uso del derecho de alegar y probar en contra de lo considerado en el oficio de probable responsabilidad, por lo que es claro que no existe la violación que aduce.

Al respecto, debe tomarse en cuenta, que la presunción de inocencia es en sí misma una prueba presuncional, sólo que elevada al rango constitucional y, por ende, para desvirtuarla debe colmarse un estándar probatorio alto. Pero eso no evita que durante la investigación de conductas ilícitas, la autoridad explore y base su resolución en las presunciones contrarias, siempre y cuando cumplan con un rigor lógico suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia; extremo que se colmó en la especie, como se ha comprobado a lo largo de este considerando.

Lo razonado hasta aquí, conduce a esta Suprema Corte a indicar que la conclusión a la que llegó la comisión con base en los elementos que tuvo a la vista, es verosímil, lógica y razonable, en la medida que en asuntos como el que se resuelve, es difícil establecer con precisión, cómo se ha concertado un acuerdo o llegado a un comportamiento anticompetitivo concertado, dado el cuidado que los interesados ponen para velar u ocultar cualquier vestigio o rastro de ello, por lo cual es evidente que, en muchos casos si no es que en la gran mayoría, no se va a poder encontrar prueba directa de la conducta desplegada por el agente o agentes involucrados ni de todos los detalles que, por obvias razones, se ocultan u oscurecen, para lo cual se debe realizar una labor de enlace o adminiculación de diversos hechos conocidos para extraer un indicio y poder derivar inferencias basadas en la experiencia que lleven al conocimiento del hecho principal, sin que se pueda exigir un mayor rigor en el acreditamiento de circunstancias y móviles, dada su naturaleza.

En este apartado, esta Segunda Sala estima importante subrayar que la autoridad responsable, en el acto reclamado, nunca afirmó que en las reuniones celebradas por la Comisión de Abasto o en documento alguno derivado de éstas, existiera constancia directa del acuerdo colusorio, sino que consideró que la participación en esas reuniones propiciaba el contacto entre las personas que representaban a los agentes económicos investigados, circunstancia que constituye un indicio y no prueba directa del acuerdo, y como tal, como indicio, sí es correcto otorgarle el valor que le reconoció la autoridad responsable en los actos reclamados, esto es, la asistencia a esas reuniones es un hecho o una circunstancia, de la que no se cuestiona su realización, pero que da la pauta para estimar que es un hecho que propició algún tipo de comunicación entre los agentes investigados.

Y lo mismo ocurre con el listado de las llamadas telefónicas, que son otro elemento que, administrado con el análisis económico y asistencia a las reuniones de la Comisión de Abasto, conduce a la convicción de que se haya celebrado un acuerdo colusorio, pues de la lectura a ese listado se aprecia como elemento principal que hubo contacto telefónico entre las personas físicas que representaban a los laboratorios investigados; en este caso, la evidencia obtenida por la autoridad demuestra comunicación entre los agentes económicos en un tiempo de dos a tres semanas previo a la apertura de las licitaciones, de ahí que al ser prueba de que al menos telefónicamente se comunicaban, se le tuvo como un indicio del acuerdo de concertación, esto es, sin probar directamente dicho acuerdo lo que demuestra es que había comunicación entre los agentes económicos y en fechas cercanas a la apertura de las licitaciones, por tanto, existe la probabilidad de que esa comunicación tuviera como objeto abonar a ese acuerdo colusorio.

En consecuencia, no asiste la razón a la quejosa en cuanto afirma que no se acreditó la práctica monopólica absoluta prevista en la fracción IV del artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que si bien en la investigación y en el procedimiento administrativo no existe una prueba directa que acredite la existencia de la conducta que le atribuyó la autoridad responsable, también lo es que tratándose de esas conductas su demostración es casi impensable con base en pruebas directas, de ahí que la autoridad competente en materia de competencia económica acude a la integración de pruebas indirectas o circunstanciales, y con las recabadas en el caso, se demostró la existencia de un acuerdo entre los agentes económicos investigados, competidores entre sí, que tuvo por objeto y efecto coordinar posturas en las licitaciones de medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que se actualizó el supuesto normativo referido.

Además, no asiste la razón a la quejosa, en cuanto afirma que no es factible establecer un vínculo entre los hechos presuntamente probados y el supuesto acuerdo colusorio, con base en supuestos indicios, pues el conjunto de éstos no conduce a tener por probado el supuesto acuerdo colusorio, porque los indicios admiten una posibilidad diferente.

A fin de dar respuesta a lo anterior, es necesario acudir a la doctrina para recordar que el término indicios proviene del latín *indicare*, que significa conocer o manifestar, de ahí que en el ámbito jurídico se tenga por indicios a los hechos, elementos o circunstancias que sirven de apoyo al razonamiento lógico del Juez para lograr su convicción sobre la existencia de otros hechos o datos desconocidos en el proceso. En cambio, las presunciones, son el resultado de los indicios, pues su aspecto inicial son éstos, es decir, la conclusión del juzgador para tener como ciertos hechos diversos de los indicios pero relacionados con ellos, es pues el razonamiento del juzgador el que da lugar a la presunción, por eso se puede distinguir como aspecto inicial a los indicios y a las presunciones como los resultados.²⁷

Si se lleva al caso concreto la descripción doctrinaria referida, se concluye que no asiste la razón a la quejosa, pues como se apuntó en la primera parte de este considerando, la naturaleza de la práctica monopólica absoluta implicó que la autoridad responsable sólo podía recurrir a las pruebas indirectas para tener por acreditada esa práctica, ya que al tratarse de un acto prohibido y sancionado por la ley, aquellos que lo realizan lo ocultan y evitan dejar vestigios o señales que demuestren su realización; de ahí que sea válido que con base en los indicios y las presunciones señaladas por la autoridad, se tenga por acreditada la práctica monopólica de que se trata, pues ésta se construyó con los hechos y elementos suficientes que, concatenados, dieron origen al razonamiento de la autoridad de tener por cierta esa conducta, lo que de ningún modo es contrario al principio de legalidad si se atiende a la naturaleza de los hechos investigados y sobre todo a la conducta prohibida y sancionada.

Además, los indicios que tomó en cuenta la autoridad no fueron producto de su imaginación o subjetividad, ya que en el procedimiento de investigación se allegó de las constancias que documentan las licitaciones celebradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, que fueron objeto de análisis, y de cuyos datos desprendió la información que valoró en el análisis económico, lo que significa que las conclusiones obtenidas en éste tienen el respaldo docu-

²⁷ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo IV, Porrúa, México, 2002, páginas 496 y 497.

mental necesario para sustentar el razonamiento de la autoridad; máxime que las cifras anotadas en las tablas con las que se ha dado cuenta, no fueron de ningún modo controvertidas por la quejosa, por lo que constituyen un dato objetivo suficiente que respalda esa probanza consistente en el análisis económico.

Y por lo que hace a los indicios derivados de las pruebas consistentes en los canales de comunicación, tampoco merecen el calificativo que le atribuye la quejosa, pues se trata de hechos y elementos respaldados documentalmente, por lo que la valoración que les dio la autoridad para presumir que, por esos medios los agentes económicos estuvieron en las circunstancias o se colocaron en las circunstancias que hicieron propicio el acuerdo colusorio, no es equivocado, ya que se basa en elementos documentados.

Al respecto, resulta aplicable en lo conducente, la tesis del Tribunal Pleno que a continuación se reproduce:

"PRUEBA PRESUNCIONAL EN LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL.—La prueba presuncional, también denominada circunstancial o indiciaria permite, en múltiples ocasiones, probar aquellos hechos que no son susceptibles de demostrarse de manera directa, puesto que al acontecer los hechos en un tiempo y espacio determinados, una vez consumados, es difícil constatar de manera inmediata su existencia. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, de manera reiterada, que la presunción nace de la probabilidad y que la relación entre el hecho conocido y el desconocido se apoya en una conjetura, motivo por el cual, es menester que la conclusión alcanzada sea el resultado de un proceso lógico; o dicho de otra manera, es necesario que el juzgador deduzca la consecuencia de un hecho probado para averiguar otro desconocido, con base en inferencias lógicas, esto es, resulta indispensable que entre el hecho demostrado y el que se busca exista una relación precisa más o menos necesaria, que impida que se deduzcan presunciones contradictorias. Es decir, para que pueda darse valor probatorio a una presunción se necesita que descansen en una prueba cierta e inmovible para, a partir de ella, obtener una inferencia lógica. En consecuencia, un hecho endeble del que se sospecha o del que se crea que pudo o no haber acaecido, no puede producir inferencia válida alguna, aunque el procedimiento indagatorio de la existencia de violaciones graves a garantías individuales establecido en el artículo 97, párrafo segundo, constitucional, no comparta la naturaleza de un proceso jurisdiccional o específicamente penal, puesto que todo procedimiento y acto de autoridad se encuentran, sin distingo por razón de materia, necesaria e ineludiblemente

sujetos tanto a las normas constitucionales como a las reglas de la lógica y sana crítica en materia probatoria, en acatamiento estricto a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y debida audiencia previstas por la Constitución Federal, así como a preservar los valores ínsitos en el texto constitucional, entre ellos el correspondiente a la presunción de inocencia, principio cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues su correcta aplicación garantiza la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana y la libertad misma, derechos que asisten a los sujetos investigados y no sólo a quienes resultan víctimas, motivo por el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede válidamente violentar las reglas de la lógica y de la valoración de pruebas para sustentar conclusiones dudosas en el ejercicio de la facultad de investigación, cuyo impacto sobre el Estado democrático y el orden jurídico nacional resultan relevantes." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Pleno. Tesis Aislada, Tomo XXVII, marzo de 2008, tesis P. XXXVII/2008, página 9, número de registro digital: 170046).

Por ende, los indicios que tomó en cuenta la autoridad para arribar al razonamiento de que los agentes económicos investigados tuvieron un acuerdo colusorio, no es ilegal, toda vez que cuenta con respaldo documental y porque en sus conclusiones expuso los motivos y razones que la condujeron a otorgar la valoración que estimó necesaria para fincar la responsabilidad que ahora se controvierte.

En otro orden de ideas, es infundado el concepto de violación en el que la quejosa combate la determinación de la autoridad responsable contenida en el resolutivo cuarto de la resolución sancionatoria de veintiocho de enero de dos mil diez, en cuanto ordena la supresión de la práctica monopólica absoluta.

El resolutivo combatido no resulta violatorio de derechos fundamentales, en virtud de que claramente se encuentra fundamentado en el artículo 35, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica,²⁸ que establece que la comisión podrá aplicar las sanciones que la norma enumera, entre ellas, ordenar la supresión de la práctica monopólica de que se trate, lo que explica la existencia de dicho resolutivo, pues advertida y acreditada la existencia de la práctica monopólica absoluta, la autoridad cumplió con ordenar su supresión.

²⁸ **"Artículo 35.** La comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

"I. Ordenar la corrección o supresión de la práctica monopólica o concentración de que se trate."

Aún más, si bien la propia autoridad responsable precisó que la práctica de que se trata ocurrió en el periodo que mencionan los quejosos, también lo es que se entiende que la orden de suprimirla tiene efectos preventivos, ya que, de acuerdo con los artículos 28 de la Constitución Federal y 2o. de la Ley Federal de Competencia Económica, corresponde a la Comisión Federal de Competencia, prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, lo que explica la existencia de ese resolutivo.

Relacionado con lo anterior, también resulta infundado el concepto de violación, en el cual, la quejosa, persona moral combate las razones expresadas por la autoridad, para imponerle multa; así, básicamente, aduce que la autoridad al pretender observar lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, elaboró un análisis deficiente de los elementos que describe dicha disposición, esto es, el relativo a la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, el tamaño del mercado afectado y la duración de la práctica monopólica, extremos que, aduce, prevé la ley y no se encuentran debidamente razonados en el acto reclamado, lo que resulta violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, según expuso en el concepto de violación indicado.

Previo a analizar los argumentos vertidos, por la parte quejosa, cabe tener presente el contenido de los artículos 35 y 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, que regulan la imposición de sanciones, por parte de la comisión, disposiciones que prevén lo siguiente:

"Artículo 35. La comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

"I. Ordenar la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate;

"II. Ordenar la desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente, sin perjuicio de la multa que en su caso proceda;

"III. Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por haber declarado falsamente o entregar información falsa a la comisión, con independencia de la responsabilidad penal en que se incurra;

"IV. Multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;

"V. Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica relativa y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 10 de esta ley;

"VI. Multa hasta por el equivalente a 225 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna concentración de las prohibidas por esta ley; y hasta por el equivalente a 100 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal por no haber notificado la concentración cuando legalmente deba hacerse; y

"VII. Multa hasta por el equivalente a siete mil quinientas veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participan directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales.

"En caso de reincidencia, se podrá imponer una multa adicional hasta por el doble de la que corresponda."

"Artículo 36. La comisión, en la imposición de multas, deberá considerar la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica."

La primera de las disposiciones transcritas contiene el catálogo de sanciones que la Comisión Federal de Competencia puede imponer, entre las que destaca, por su relación con el caso concreto, la fracción IV, que establece que podrá aplicar la sanción correspondiente a multa hasta por el equivalente a trescientos setenta y cinco mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta.

En esta parte, cabe considerar que una sanción es un mecanismo designado para hacer cumplir la ley mediante la generación de incentivos de obediencia. La sanción busca asegurar el cumplimiento de la ley imponiendo un castigo por su violación y ofreciendo recompensa por su observancia.

Desde esa perspectiva, se desprende que la Ley Federal de Competencia Económica busca que las sanciones a los agentes económicos sean de

tal magnitud que tengan un verdadero efecto disuasivo y minimicen los incentivos a infringir la ley.

Si las sanciones pecuniarias de la ley de la materia se comparan con otros ordenamientos, éstas pueden parecer altas, pero se justifican en virtud de que las ganancias por prácticas monopólicas son normalmente elevadas, de manera que si la sanción pecuniaria fuera pequeña, el incentivo a infringir dicha ley no disminuiría y el daño provocado a la sociedad sería enorme. Todas las sanciones, en caso de reincidencia, podrán ser duplicadas.

Para efectos de competencia, es importante el castigo al violador de la ley, pero quizá sea más importante corregir las faltas y asegurar el bien jurídicamente tutelado, la eficiencia económica.

Así, la comisión tiene la facultad general de ordenar el cese del acto ilegal; la suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración contraria a la ley.

Las sanciones previstas se aplican no sólo a personas morales, sino también a las personas físicas responsables de dichas prácticas o concentraciones, de manera que los individuos, en general, tengan pocos incentivos personales para infringir la ley de la materia.

Por su parte, la segunda de las disposiciones trasunta prevé que la Comisión Federal de Competencia, en la imposición de multas, deberá considerar lo siguiente:

- a) La gravedad de la infracción;
- b) El daño causado;
- c) Los indicios de intencionalidad;
- d) La participación del infractor en los mercados;
- e) El tamaño del mercado afectado;
- f) La duración de la práctica o concentración;
- g) La reincidencia o antecedentes del infractor; y,
- h) Su capacidad económica.

De lo anterior se desprende, con claridad, que ocho son los elementos a considerar, sin excepción, para imponer una multa;²⁹ de los cuales resulta importante expresar lo siguiente:

a) Gravedad de la infracción. Es importante para el sistema social evitar actitudes consideradas dañinas para la sociedad. El mal causado tiene dos elementos: por un lado, la infracción puede ser seria o menor, este elemento hace referencia al mundo normativo y a la calidad de la norma no observada. Por otro lado, el daño causado puede ser mucho o poco, este elemento hace referencia al mundo fáctico y al efecto causado en él por la violación del mundo normativo. Para considerar el elemento de daño causado, debe tomarse en cuenta el factor tiempo, tanto en la permanencia del daño como en la permanencia de la práctica que lo ocasionó. Entre las combinaciones posibles, se puede tener una violación muy grave que haya causado poco daño por una práctica que duró mucho tiempo. Gravedad de la infracción, daño causado y permanencia de la práctica que lo causó constituyen los elementos de proporcionalidad de la sanción, crucial en la teoría de la retribución. Una sanción tiene que ser conforme tanto a la gravedad de la violación como al daño causado, a la duración del daño y la práctica que lo generó. Sanciones fuera de toda proporción se consideran injustas en la teoría jurídica.

b) Daño causado. Es aquel referido a la sociedad. Las pérdidas en eficiencia se reflejan en una pérdida en el bienestar social. En el caso de prácticas absolutas, el daño puede estar muy disperso en la sociedad y no verse reflejado en un agente económico en particular. Este daño, en principio, no se refiere al causado a un particular, sino a la sociedad como un todo.

c) Intencionalidad. La discusión que surge es, si la intencionalidad es un elemento de la responsabilidad en materia de competencia económica. Es decir, ¿la responsabilidad por violación a la norma de competencia incluye como elemento la intencionalidad? Si es así ¿qué grado de intencionalidad se requiere, de dolo o culpa? Como la intención es un elemento a considerar en la imposición de la sanción, parece entonces ser un elemento de la responsabilidad generada por la comisión de un acto contrario a la ley de la materia.

La responsabilidad derivada de una infracción a la ley de la materia puede ser dolosa o culposa. En el caso de los convenios que constituyen prácti-

²⁹ García Castillo, Tonatiuh, *Ley Federal de Competencia Económica. Comentarios, concordancia y jurisprudencia*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, páginas 161-171.

cas monopólicas absolutas, la responsabilidad legal derivada de la celebración de estos convenios puede ser clasificada en dos. Por un lado, es responsable el agente económico que celebra un convenio, cuyo objeto sea dividir el mercado o fijar precios, con independencia de que el resultado de dicho convenio coincida con dicho objeto; en este supuesto, se castiga la intención de los agentes económicos al celebrar el convenio, y la responsabilidad es dolosa. Por otro lado, es responsable el agente económico que celebra un convenio, cuyo resultado sea dividir el mercado o fijar precios, con independencia de que dicho convenio haya sido celebrado con tal intención. En este caso, se castiga el resultado, obviamente bajo el supuesto de que dicho resultado pudo haber sido previsto aunque no querido, la responsabilidad es culposa.

d) Participación del infractor en los mercados. Este elemento puede ser calificado como la capacidad para hacer daño. Antes de comprobar si ha habido un daño a la competencia, se trata de verificar que el agente económico, en esta etapa ya presunto responsable, tiene capacidad para realizar prácticas que dañen a la competencia en un mercado. La participación es un elemento para medir el poder de mercado de un agente económico. El término participación, puede entenderse como el tamaño de la rebanada del pastel que le toca al agente económico, la parte que dicho agente abastece o le corresponde de dicho mercado. La participación puede ser medida de muchas formas, entre ellas, el volumen de ventas, número de clientes, capacidad de producción, entre otras.

e) Tamaño del mercado afectado. Considerando que lo importante para evaluar daños por actitudes contrarias a la ley de la materia es el efecto causado a la comunidad como un todo y la pérdida en bienestar social, el tamaño del mercado resulta primordial para la consideración de dichos efectos. No obstante, surgen dudas de si no se forman efectos perversos, pues un agente económico podría pensar que, si el mercado es mayor quizá una práctica monopólica puede bien valer la pena no obstante la probable sanción.

f) Duración de la práctica o concentración. Véase el comentario a los incisos a) y b).

g) Reincidencia o antecedentes del infractor. Este elemento se encuentra directamente relacionado con el artículo 35 de la ley de la materia, donde se prevé que, en caso de reincidencia, se podrá duplicar la multa impuesta. La lógica subyacente es, por supuesto, que la multa simple no genera incentivos de cumplimiento legal y, por tanto, es necesario duplicarla, no obstante puede haber agentes cuyas ganancias esperadas por un acto que viole la ley de la materia superen cualquier límite de multa.

h) Capacidad económica. Este elemento es un claro ejemplo de justicia distributiva. Deriva de la circunstancia de que una sanción muy baja a un rico podría no ocasionarle ninguna molestia y, por tanto, los incentivos de cumplimiento legal deben estar relacionados directamente con el nivel de ingreso obtenido con motivo de la conducta monopólica.

Ahora bien, en la resolución dictada por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia, en el expediente número *****, el veintiocho de enero de dos mil diez, se analizaron los requisitos que prevé el artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, para la imposición de la multa reclamada; y de esa resolución resulta necesario formular la siguiente transcripción, por lo que hace a la quejosa *****.

"Gravedad de la infracción

"La conducta realizada por ***** es de gravedad alta, en virtud de que operó en forma coordinada con sus competidores, de tal forma que se alternaron en las posturas ganadoras y perdedoras en las licitaciones convocadas por el IMSS con la finalidad de mantener elevados los precios a los que le suministraban agua inyectable (clave 3675), cloruro de sodio (claves 3608, 3609, 3610, 3626 y 3627), cloruro de sodio y glucosa (claves 3611, 3612 y 3613), glucosa (claves 3601, 3603, 3604, 3605, 3624 y 3625) y solución Hartmann (claves 3614, 3615 y 3616).

"Con esta conducta, ***** afectó al erario público, dado que los procesos en los que participaron consisten en compras del sector público y, en especial, por tratarse de un producto que influye en el cumplimiento de los planes y programas de Gobierno en el sector salud. Asimismo, es necesario resaltar que las soluciones electrolíticas y sueros revisten especial importancia para el sector salud, ya que tienen diversas utilidades como son de manera enunciativa, mas no limitativa, las siguientes: la administración de medicamentos, cuyos efectos se desean rápidamente; la administración de elementos sanguíneos para mantener un estado nutricional satisfactorio de los pacientes y, en el caso de los sueros, mantener permeable una vena para el acceso directo y rápido al organismo al de soluciones electrolíticas que permitan corregir o prevenir trastornos hidroelectrolíticos y de volumen.

"Además, la conducta de ***** es una práctica monopólica violatoria de la fracción IV del artículo 9o. de la LFCE, ordenamiento reglamentario del artículo 28 de la Constitución, que la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado como de orden público e interés social, de conformidad con las siguientes jurisprudencias con rubro:

'SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS ACTOS PROHIBITIVOS CONTENIDOS EN LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, APOYADAS EN EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PUES DE OTORGARSE SE INCORPORARÍAN A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO DERECHOS QUE NO TENÍA ANTES DE LA EMISIÓN DE TALES ACTOS.' y 'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN FORMULADOS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PARA INVESTIGAR PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, PORQUE DE OTORGARSE SE AFECTARÍA EL INTERÉS SOCIAL Y SE CONTRAVENDRÍAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.', las cuales, por economía procesal, se tienen por transcritas como si a la letra se insertasen, en obvio de repeticiones innecesarias.

"Daño causado

"El acuerdo colusorio alcanzado por *****", menoscaba el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado de licitaciones de medicamentos en el sector salud, al constituir una práctica monopólica absoluta que se considera daña, per se, al funcionamiento eficiente del mercado, al traducirse en la actuación de dos o más agentes económicos, que deberían actuar de manera totalmente independiente y autónoma. Al existir un acuerdo entre competidores para coordinar las posturas en los procesos de licitación del IMSS, se presentaron posturas superiores a las que resultarían de una licitación con competidores independientes.

"Al aumentar los precios de los medicamentos para el convocante, las empresas responsables obtuvieron ganancias económicas mayores a las que obtendrían de no existir el acuerdo colusorio, en detrimento del IMSS.

"En concreto, las ganancias indebidas que obtuvieron de los procesos de licitación de dos mil tres a dos mil seis, respecto de todas las claves investigadas en este grupo II, se detallan a continuación:

Grupo II

Empresa	Importe Ganado	Disminución en Posturas	Sobre-cobro
*****	*****	12.3%	66.4

Nota: Cifras en millones de pesos.

"Las ganancias extraordinarias se estimaron como el importe adicional que obtuvieron las emplazadas por ofrecer un precio mayor bajo un comportamiento coordinado al que ofrecieron una vez que se presentaron factores de mayor competencia. El cálculo se realizó como el porcentaje de cambio en las posturas ofrecidas por el importe ganado. El porcentaje de disminución de posturas se estimó con base en el cambio de dos mil cinco a dos mil seis de sus posturas.

"Indicios de intencionalidad

"Como se vio a lo largo de la presente resolución, los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto es el establecimiento, concertación y coordinación de posturas en las licitaciones públicas del IMSS no hubieran podido tener lugar de no haber intencionalidad de las partes contratantes.

"El patrón de posturas demostró que la alternancia en las posiciones ganadoras y perdedoras no podía darse como una simple coincidencia, sino que requirió de un acuerdo colusorio para repartirse los importes de las licitaciones y obtener ganancias mayores a aquellas que habrían obtenido si hubieran participado en forma individual.

"Participación del infractor en el mercado y tamaño del mercado afectado

"La participación de cada uno de los agentes económicos responsables en los mercados se determina en relación con las subastas en las que han intervenido exitosamente.

"En el caso de soluciones electrolíticas y sueros, la siguiente tabla desglosa en cuántas licitaciones resultó ***** ganador (G) y en cuántas, perdedor (P) del total en que participó en el periodo de dos mil tres a dos mil seis:

Licitaciones ganadas y pérdidas (1/3)

Licitante	3601			3603			3604			3605			3608			3609		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	72	53	125	49	71	120	42	67	109	52	57	109	71	58	129	52	65	117

Licitaciones ganadas y pérdidas (2/3)

Licitante	3610			3611			3612			3613			3614			3615		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	67	56	123	20	23	43	42	77	119	67	60	127	46	63	109	59	61	120

Licitaciones ganadas y pérdidas (3/3)

Licitante	3616			3624			3625			3626			3627			3675		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	67	63	130	64	43	107	26	16	42	69	57	126	34	22	56	60	62	122

"Las ventas realizadas por ***** al IMSS, respecto de las claves pertenecientes al grupo II, se exponen a continuación:

Participación de 2003 a 2006

Empresa	Total	%
*****	*****	32%

Nota: Cifras en millones de pesos.

El tamaño del mercado afectado corresponde al total de las ganancias obtenidas en las licitaciones de dos mil tres a dos mil seis, esto es, a ***** (*****).

"Duración de la práctica

"En el caso de las soluciones electrolíticas y sueros, también se percibe un mantenimiento de las posturas por el periodo de dos mil tres hasta al menos todo el año dos mil cinco, con disminuciones que inician desde dos mil seis. Lo anterior se demuestra a partir del siguiente cuadro:

Postura promedio ganadora (pesos)

	2003	2004	2005	2006	2007
3601	*****	*****	*****	*****	*****
3603	*****	*****	*****	*****	*****

3604	*****	*****	*****	*****	*****
3605	*****	*****	*****	*****	*****
3608	*****	*****	*****	*****	*****
3609	*****	*****	*****	*****	*****
3610	*****	*****	*****	*****	*****
3611	*****	*****	*****	*****	*****
3612	*****	*****	*****	*****	*****
3613	*****	*****	*****	*****	*****
3614	*****	*****	*****	*****	*****
3615	*****	*****	*****	*****	*****
3616	*****	*****	*****	*****	*****
3624	*****	*****	*****	*****	*****
3625	*****	*****	*****	*****	*****
3626	*****	*****	*****	*****	*****
3627	*****	*****	*****	*****	*****
3675	*****	*****	*****	*****	*****

"Antecedentes del infractor

"No obra en los archivos de esta comisión expediente donde se haya impuesto una multa como sanción a ***** , por la comisión de una conducta contraria a la LFCE.

"Reincidencia

"De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, por reincidencia, se entiende la reiteración de una misma culpa o defecto. Es decir, la repetición de un hecho contrario a la ley, generalmente relacionado con la peligrosidad. En los archivos de esta comisión no obra constancia alguna relativa a que ***** haya incurrido en reincidencia.

"Capacidad económica

"De acuerdo con los elementos que obran en el expediente, se cuenta tanto con los estados financieros de dos mil cuatro y dos mil cinco, referentes a *****, de los que se advierte lo siguiente:

Estados financieros

Empresa	2004			2005		
	Capital contable	Ventas netas	Activos totales	Capital contable	Ventas netas	Activos totales
	*****	*****	*****	*****	*****	*****

Nota: Las cifras se muestran en pesos mexicanos.

"Por otro lado, también resulta útil para calcular su capacidad económica, los importes que obtuvieron de las licitaciones ganadas, respecto de todas las claves investigadas en este grupo II, durante dos mil tres a dos mil seis, que fue de:

Participación de 2003 a 2006

Empresa		Total	%
*****		*****	31%

Nota: Cifras en millones de pesos.

"Por lo anterior, una vez considerados la totalidad de los elementos previstos en el artículo 36 de la LFCE, y que el daño por parte de *****, al erario público superó los 66.4 (sesenta y seis punto cuatro) millones de pesos, con fundamento en la fracción IV del artículo 35 de la LFCE, se le impone la multa máxima prevista en dicho precepto normativo, esto es, una multa por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos), equivalente a trescientas setenta y cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para dos mil diez, que es de ***** (*****), la cual corresponde al 0.44% (punto cuarenta y cuatro por ciento) del total de sus activos para el año dos mil cinco.

"Décima sexta. Toda vez que se ha acreditado la práctica monopólica absoluta prevista en el artículo 9o., fracción IV, de la LFCE, y tomando en consi-

deración el artículo segundo transitorio de la LFCE, que a su letra enuncia lo siguiente:

"Artículo segundo. A las infracciones cometidas antes de la entrada en vigor del presente decreto les serán aplicables las sanciones previstas por la ley vigente al momento de su comisión."

"Con fundamento en el artículo 35, fracción VII, de la LFCE, y tomando en consideración que, conforme al artículo 36 del citado ordenamiento, al momento de imponer una sanción pecuniaria esta autoridad deberá considerar la gravedad de la infracción; el daño causado; los indicios de intencionalidad; la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica monopólica que se sanciona y la reincidencia o antecedentes del infractor, así como su capacidad económica, a continuación se procede al análisis de tales requisitos por lo que se refiere a cada uno de los coadyuvantes, y se imponen las multas que corresponden a cada uno de ellos."

Asimismo, cabe tener presente que la responsable en la resolución reclamada de diez de junio de dos mil diez, dictada en el recurso de reconsideración, analizó los argumentos relativos a los elementos que se tomaron en consideración para la imposición de la multa, en los términos siguientes:

"5.1 Indebida imposición de la multa

***** , ***** , ***** y *****

"La comisión se excede en sus facultades previstas por el artículo 35, fracción IV, de la LFCE y 36 de la misma ley. De los anteriores numerales se puede concluir lo siguiente:

"a) ***** y ***** manifestaron:

"• Que la comisión tiene dentro de sus atribuciones aplicar sanciones, una de ellas, la prevista en la fracción IV del artículo 35, que es, precisamente, la que ilegalmente les fue impuesta.

"• Que, en la imposición de multas, la comisión deberá considerar la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o concentración y la reincidencia o anteceden-

tes del infractor, así como su capacidad económica; mismos que, como ya quedó demostrado en los anteriores agravios, ni consideró y ni acreditó.

"b) ***** expuso:

"• La comisión viola los artículos 35, fracción IV, y 36 de la LFCE, en virtud de lo que se expone:

"No existe una infracción debidamente probada, ya que no se acreditó que ***** realizara conductas coordinadas, por lo que es improcedente imponer la sanción referida en el artículo 35, fracción IV, de la LFCE.

"• La sanción impuesta a ***** , resulta violatoria del artículo 35, fracción I, LFCE, porque no existe una infracción debidamente comprobada, y porque el análisis es incongruente, ya que se ordena la supresión de la práctica monopólica, sin haberse motivado la aplicabilidad de dicha sanción al caso concreto.

"c) ***** mencionó:

"• De conformidad con el artículo 36 de la LFCE, la comisión debió considerar en la imposición de la multa: la gravedad de la infracción, el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en los mercados, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica o concentración, la reincidencia o antecedentes de mi representada, así como su capacidad económica.

"Los argumentos expresados por los recurrentes en los incisos a), b) y c), resultan inoperantes, al ser meras manifestaciones gratuitas que simplemente declaran la ilegalidad de la sanción impuesta a los recurrentes, pero sin atacar concreta y específicamente los fundamentos y motivaciones que se encuentran expuestos en la resolución final del procedimiento.

"Es de explorado derecho, que es un requisito sine qua non justificar las transgresiones que hayan sufrido los recurrentes por la emisión de la resolución recurrida; es decir, exponer en forma razonada los motivos concretos por los cuales considera que se les causa una violación y no, como lo hacen los recurrentes, al formular únicamente manifestaciones gratuitas que sólo descalifican la resolución impugnada sin controvertirla, ya que no basta apuntar genéricamente que la aplicación de la fracción I del artículo 35 de la LFCE es incorrecta, que no se acreditó la conducta plasmada en la fracción IV del

mismo numeral, y que se analizaron de manera subjetiva los elementos del artículo 36 de la LFCE, sin razonamiento alguno, sino que, a partir de alegaciones y argumentos que viertan, indicar por qué considera que la resolución, a pesar del pronunciamiento realizado al respecto, los dejó en estado de indefensión, siendo que ésta, al constituirse como un acto de autoridad, debe estar fundada y motivada.

"...

"Además, es falso que esta comisión no haya considerado los elementos del artículo 36 de la LFCE. Incluso, los recurrentes se contradicen, pues después de este argumento intentan atacar la valoración y motivación que se dio respecto de cada uno de dichos elementos.

"Los recurrentes consideran que la comisión tomó en cuenta únicamente el contenido del apartado 8 'sanciones'. Sin embargo, lo expresado en la resolución final del expediente *****", hace notar que a lo largo del expediente en cita se fueron determinando los distintos elementos que confirman la responsabilidad de los recurrentes por la comisión de una práctica monopólica absoluta, siendo que lo dispuesto por el artículo 36 de la LFCE, únicamente sirve para determinar, una vez acreditada la conducta ilícita, la cuantía de la sanción a imponer, utilizando para su apoyo, los elementos con los que ya cuenta, puesto que tal información consta en el expediente y la misma fue citada con esa finalidad.

"En efecto, la resolución plasma y explica cada uno de los elementos que posteriormente sirvieron para individualizar la multa que se les impuso como sanción. Por tal motivo, la resolución no debe atacarse de forma fraccionada, ya que debe considerarse en su conjunto.

"Es por ello, que los argumentos expresados por los recurrentes, no desvirtúan el contenido de la resolución de fecha veintiocho de enero de dos mil diez.

"Asimismo, y en cuanto al argumento sobre la supresión de la práctica, se hace notar que el ejercicio de las facultades previstas en las fracciones I y IV del artículo 35 de la LFCE, es congruente con el objeto de la ley que consta en el artículo 2o. del ordenamiento; es decir, proteger el proceso de competencia y libre concurrencia; lo que no ocurriría si la sociedad debiera tolerar la continuidad de una práctica que atenta contra los mismos principios constitucionales en materia de competencia económica.

"En este sentido, la comisión no está impedida para ordenar la supresión de la práctica monopólica y ordenar la sanción del agente económico responsable al mismo tiempo, cuando ha quedado debidamente acreditada la práctica que se sanciona. Ante lo anterior, la recurrente no puede alegar que se le causa agravio porque la comisión de una práctica monopólica absoluta no es un derecho de la recurrente, sino una conducta ilegal que se sanciona como ocurrió en este asunto. No escapa a la atención de esta comisión, el hecho de que la recurrente se contradice al señalar, por una parte, que no comete la práctica y, por la otra, que le causa perjuicio la orden de suprimirla.

"...

"b) ***** expuso:

"• Gravedad de la infracción. La conducta fue considerada como grave porque, según la comisión, ***** operó de manera coordinada con sus competidores, afectó el erario público y violó la fracción IV del artículo 9o. de la LFCE. Estos conceptos son genéricos y no se refieren a la infracción específica, sino a descripciones de la LFCE, lo que es contrario al artículo 36 LFCE.

"c) ***** señaló:

"• La comisión atribuyó la gravedad alta, al hecho de que Fresenius 'supuestamente' operó en forma coordinada con sus competidores, cuando la gravedad no tiene relación alguna con la coordinación de sus competidores.

"• La comisión emitió una razón general y ambigua que impide a Fresenius entender su razonamiento lógico jurídico empleado para determinar o calificar como de alta gravedad la conducta de mi representada. Si un agente económico comete prácticas monopólicas absolutas se presume cierta coordinación con sus competidores, por lo tanto, la gravedad de una conducta no es atribuible a si hay o no coordinación con sus competidores. La comisión omite las razones que justifican la gravedad declarada por ésta respecto de la conducta de mi representada.

"Los argumentos expresados en los incisos b) y c) resultan inoperantes, ya que no señalan ni ofrecen elementos que le permitan a esta autoridad estudiar el agravio expuesto en su escrito. Es decir, no es suficiente que afirmen que

es improcedente utilizar únicamente manifestaciones genéricas sin mencionar por qué a su criterio resultaba improcedente tal determinación, o en su caso, qué criterio debió haberse adoptado. Al observar que tales afirmaciones no tienen sustento en razonamientos que concluyan en una causa de pedir, no son más que simples manifestaciones generales y gratuitas que no explican cómo es que esa supuesta circunstancia que aducen, trascendió en su esfera jurídica.

"A pesar de lo señalado en el párrafo anterior, es oportuno abundar que en la resolución que se combate se hacen constar los elementos y características del acuerdo colusorio sancionado, mismas que influyen en la determinación de la gravedad de la infracción, porque con la realización de tal conducta, se causó una severa afectación de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los planes y programas del Estado en el sector salud. Esto es así, debido a que los procesos en los que participó la empresa están relacionadas con las adquisiciones soluciones electrolíticas y sueros que revisten especial importancia para el IMSS, siendo que éstos son de gran utilidad, entre otros usos, para la administración de medicamentos, cuyos efectos se desean rápidamente; la administración de elementos sanguíneos para mantener un estado nutricional satisfactorio de los pacientes y, en el caso de los sueros, mantener permeable una vena para el acceso directo y rápido al organismo al de soluciones electrolíticas que permitan corregir o prevenir trastornos hidroelectrolíticos y de volumen, es decir, en múltiples tratamientos médicos cotidianos.

"Como se desarrolló en la resolución, el acuerdo parte de los elementos determinados en las licitaciones del grupo II de medicamentos, siendo que el análisis económico en éstas acredita que de los promedios anuales de las posturas y el análisis de las posturas por licitación no sugieren a esta autoridad otra situación más que un acuerdo colusorio, consistente en mantener las posturas ganadoras en un nivel acordado por las emplazadas, mismo que se encontraba por encima del que hubiera resultado de un proceso competido, tomando turnos en los roles de ganador y perdedor para distribuirse entre ellos los importes licitados. Esto sucedió al momento en que los incrementos de sus posturas no obedecen a una estrategia que tenga el propósito de aumentar la probabilidad de ganar la licitación, ya que, a pesar de que conocían el monto de las propuestas ganadoras anteriores, incrementan el monto de sus ofertas. Aun así, después de cierto número de licitaciones, las empresas licitantes que ofrecieron precios más altos regresan a los mismos niveles de precios bajos que ya habían resultado ganadores, por lo que aquellos que

habían resultado ganadores las incrementan al mismo nivel que los perdedores anteriores.

"También debe decirse, que los postores conocen el nivel de precios que aumentaría la probabilidad de ganar la licitación, notándose que el número de participantes que ofrece posturas bajas nunca excede el número máximo de ganadores definido para la asignación múltiple de acuerdo a las bases de cada licitación. Entonces, las posturas se mantienen constantes durante todo el periodo y las mínimas disminuciones que se presentaron solamente sugieren un intento de redistribuir la participación de las empresas coludidas en partes iguales, por lo que, al no existir una amenaza de entrada por parte de competidor alguno, los laboratorios ganadores ajustan su participación de las licitaciones alternándose así los contratos, perpetuándose de esta manera la práctica colusiva

"Asimismo, existen otros factores que favorecen la existencia, perfeccionamiento y permanencia en el tiempo del acuerdo anticompetitivo, tal y como son los actos realizados por los empleados o ex-empleados de las empresas emplazadas, quienes también fueron emplazados al procedimiento seguido en forma de juicio, y que estuvieron en constante comunicación a través de llamadas telefónicas y/o encuentros en la Comisión de Abasto de la Canifarma, independientemente de que los mismos estuviesen ocupando o no cargos dentro de dicha Comisión de Abasto. Mismas personas que, dados los cargos de confianza o el grado de responsabilidad que se les atribuyó dentro de sus respectivas empresas, dichos representantes estaban directamente involucrados en los procesos de licitaciones con el gobierno y tenían facultades en la mayoría de los casos para influir sobre la determinación sobre los precios dentro de las posturas de cada empresa y tomar decisiones respecto de las políticas comerciales dentro de cada una de sus empresas para las licitaciones celebradas por el IMSS.

"Lo antes expuesto, es sólo un apunte que permite señalar que los argumentos expresados por los recurrentes no contienen en sí mismos, razonamientos que permitan a esta autoridad expresar alguna otra circunstancia en tal referencia, ya que todo motivo de inconformidad, no por rigorismo o formalismo, sino por exigencia indispensable, debe contener los argumentos necesarios tendientes a justificar las transgresiones que se aleguen, de tal manera que si carecen de aquellos o se sustentan en otros que se han señalado como improcedentes, esta autoridad se encuentra ante una imposibilidad jurídica para analizarlos.

"...

"b) ***** expresó:

"• Daño causado. La resolución recurrida no justificó la relación directa entre el monto de ***** (*****), y la práctica imputada a *****.

"El argumento expresado por el recurrente en el inciso b) es infundado. Primero, debe apuntarse que el monto de ***** (*****), considerado en el análisis del daño causado, está íntimamente relacionado con el importe ganado por *****, es decir, las ganancias que obtuvo de las licitaciones en donde se detectó un patrón de las claves del grupo II en las que resultó ganador dentro del periodo comprendido entre los años dos mil tres a dos mil seis. Esta cifra de ***** fue relevante al análisis del daño causado, pues de ésta se pudo derivar el sobrecargo al erario público que fue por el monto de los ***** (*****). ***** derivado de la conducta propia de *****". Al respecto, en foja 537, la comisión señaló que: 'el impacto de la práctica se calculó como el producto del importe ganado por cada participante entre dos mil tres y dos mil seis, y el promedio de la disminución de las posturas de todas las claves investigadas del grupo II.'

"Habiéndose dicho lo anterior, en fojas 536 a 537 de la resolución, la comisión explicó que al inhibirse la competencia debido al acuerdo colusivo las posturas presentadas al IMSS resultaron en precios mayores a los que corresponderían de no existir la colusión. Al incrementarse los precios de los medicamentos las empresas responsables, incluida *****", obtuvieron ganancias económicas mayores en detrimento del IMSS.

"Luego, la comisión procedió al análisis específico de los procesos de licitación de dos mil tres a dos mil seis, respecto de todas las claves investigadas del grupo II, en relación a *****". El impacto de la práctica se calculó como el producto del importe ganado por cada participante entre dos mil tres y dos mil seis, y el promedio de la disminución de las posturas de todas las claves del grupo II.

"Entonces, con base en la información que consta en el expediente ***** , y que fue resumida y listada en el anexo 3 sobre las posturas de ***** en las licitaciones, la comisión, al aplicar la metodología referida, pudo obtener las siguientes cifras:

Grupo II

Empresa	Importe ganado	Disminución en posturas	Sobre-cobro
*****	*****	12.3%	*****

Nota: Cifras en millones de pesos.

"...

"5.4. Indicios de intencionalidad

"***** , ***** , ***** y *****

"a) ***** y ***** mencionaron:

"• Continuando con su análisis del artículo 36, que la comisión establece como indicios de intencionalidad, que la sola coordinación de posturas implica que no pudo haber tenido lugar si no existiese intencionalidad; sin embargo, si vemos como quedó demostrado a lo largo de las contestaciones al oficio de probable responsabilidad, como en los demás agravios expresados en este escrito, si la comisión no acreditó la comisión de la práctica, mucho menos puede acreditar la intencionalidad.

"• Aunado a lo anterior, de la revisión que se realice de todo el expediente, la comisión nunca realiza un análisis del objeto o efecto de la conducta, por ende, éstos nunca fueron acreditados y, por consiguiente, tampoco puede ser acreditada la supuesta intencionalidad.

"b) ***** apuntó:

"No puede existir intencionalidad respecto de una conducta que no se realizó, como la presunta alternancia de posturas ganadoras y perdedoras imputadas que se imputan a *****.

"c) ***** reclamó:

"• La comisión señaló un apartado que denominó 'Indicios de intencionalidad', página 532 de su resolución. El apartado en mención, no cumplió con probar la intencionalidad de mi representada. La comisión se limitó a mencionar de manera general lo siguiente: (se transcribe)

"La comisión emitió una mera opinión general, no calificó o midió el grado de intencionalidad. La comisión omitió un análisis de la conducta específica y las condiciones fácticas particulares e individualizadas de mi representada que pudieren justificar una evidente intencionalidad para realizar prácticas monopólicas absolutas.

"Los argumentos expresados por los recurrentes en los incisos a), b) y c), resultan inoperantes, al ser meras manifestaciones gratuitas que simplemente declaran la ilegalidad de la sanción impuesta a los recurrentes, pero sin atacar concreta y específicamente los fundamentos y motivos expresados en la resolución final al procedimiento, por lo que, al no verter argumentos objetivos, esta comisión no puede pronunciarse sobre los mismos.

"Es de explorado derecho que es un requisito sine qua non justificar las transgresiones que hayan sufrido los recurrentes por la emisión de la resolución recurrida; es decir, exponer en forma razonada los motivos concretos por los cuales considera que se les causa una violación y no, como lo hacen los recurrentes, al formular únicamente manifestaciones gratuitas que sólo descalifican la resolución impugnada sin controvertirla, ya que no basta apuntar que se analizaron de manera subjetiva los elementos del artículo 36 de la LFCE, sino que, a partir de alegaciones y argumentos que viertan, indicar por qué considera que la resolución, a pesar del pronunciamiento realizado al respecto, los dejó en estado de indefensión, siendo que ésta, al constituirse como un acto de autoridad, debe estar fundada y motivada.

"...

"No obstante lo anterior, se debe reiterar que a lo largo del procedimiento el agente económico sancionado tuvo la oportunidad de desvirtuar la existencia de una conducta violatoria de la LFCE imputada en el oficio de probable responsabilidad, hecho que no aconteció, lo cual confirma la existencia de un acuerdo colusorio entre los participantes de las licitaciones públicas del IMSS, por lo que la intencionalidad radica en la existencia misma del acuerdo que tiene como consecuencia la resolución sancionatoria en el expediente en que se actúa y que refiere textualmente: (se transcribe)

"También se debe mencionar, que tanto la práctica como su objeto y el efecto también quedaron acreditados, ya que:

"• Que dichas empresas tenían al menos una de sus razones para constituirse igual que el de sus competidoras.

"• La participación activa de los agentes económicos sancionados en los mercados investigados, en concreto para las licitaciones de las claves arriba señaladas en el IMSS.

"• La acreditación de efectivos canales de comunicación entre los directivos de los agentes económicos sancionados, que intercambiaron información en fechas previas a que tuviera lugar la presentación de posturas de las claves mencionadas.

"• El precio del medicamento en el patrón de posturas, constante de dos mil tres a dos mil seis, y que luego, cae dramáticamente con la entrada de un nuevo competidor que obliga a todos participantes del acuerdo colusorio a cambiar el precio presentado en su patrón de posturas de las mismas, claves que se sostuvo muy por encima en la duración de práctica. Aunado a que las posturas ganadoras y perdedoras de los recurrentes son prácticamente idénticas.

"De acuerdo con lo expuesto, la práctica monopólica absoluta fue debidamente acreditada dentro del expediente *****; razonamientos que obran en la resolución que se combate, en el que se expone: (se transcribe)

"La intencionalidad deriva de manera intrínseca a la determinación de la práctica colusoria, hecho que quedó acreditado en el expediente, y que, por tanto, la consecuencia misma fue la emisión de una resolución sancionatoria.

"...

"b) ***** señaló:

"• Participación del infractor y tamaño del mercado. La comisión no determinó de manera exacta el número de licitaciones relacionadas con la práctica imputada a *****. Además, al considerar la totalidad de las ganancias obtenidas en las licitaciones de dos mil tres a dos mil seis, no señaló que hubo disminuciones en dos mil seis. Al respecto, la comisión señaló 'En el caso de soluciones electrolíticas y sueros, también se percibe un mantenimiento de las posturas por el periodo de dos mil tres hasta al menos todo el año dos mil cinco, con disminuciones que inician desde el dos mil seis.'

"• El argumento expresado por ***** es infundado, ya que en el apartado 'Participación del infractor en el mercado y tamaño del mercado afectado' de la resolución impugnada, en fojas 537 a 538, la comisión tomó en consideración el número de licitaciones que constan en el anexo 3, y en las

que ***** resultó ganador en las claves que corresponden al grupo II de medicamentos y después procedió a considerar las ventas que le hizo al IMSS. Conforme a este orden de análisis, es evidente que el cálculo de la comisión no fue especulativo, ya que se basó en la información que consta en el expediente ***** . Por esta razón, resulta imposible entender cómo podría causarle perjuicio a ***** , que la comisión haya realizado un análisis con base en la información relevante.

"A mayor abundamiento, la información considerada fue resumida en el anexo 3 de la resolución impugnada, la cual, tras ser analizada, llevó a los resultados que fueron resumidos en cuadros en la resolución referida y en donde 'G' significa posturas ganadas y 'P' las perdidas, del total de las que participó ***** . Dichos cuadros se reproducen a continuación:

Licitaciones ganadas y pérdidas (1/3)

Licitante	3601			3603			3604			3605			3608			3609		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	72	53	125	49	71	120	42	67	109	52	57	109	71	58	129	52	65	117

Licitaciones ganadas y pérdidas (2/3)

Licitante	3610			3611			3612			3613			3614			3615		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	67	56	123	20	23	43	42	77	119	67	60	127	46	63	109	59	61	120

Licitaciones ganadas y pérdidas (3/3)

Licitante	3616			3624			3625			3626			3627			3675		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	67	63	130	64	43	107	26	16	42	69	57	126	34	22	56	60	62	122

"Las ventas realizadas por ***** al IMSS, respecto de las claves pertenecientes al grupo II, se exponen a continuación:

Participación de 2003 a 2006

Empresa	Total	%
*****	*****	32%

Nota: Cifras en millones de pesos.

"Por otro lado, es falso que no se haya señalado en la resolución el número de licitaciones en las que participó *****, pues a foja 41, en la tabla 9, se determinó claramente desglosado por clave de medicamentos analizados en el grupo II, de las que se derivó la relación de las licitaciones ganadas por *****, y que se insertaron líneas arriba.

"Resulta igualmente falso que no se hayan tomado en cuenta las disminuciones, pues para su cálculo se tomaron en cuenta los montos a los que fueron asignados los contratos que ganó.

"...

"b) ***** expresó:

"• La comisión no tiene la certeza de cuándo supuestamente inició la práctica imputada a *****, ni cuándo cesaron los efectos de la misma.

"c) ***** señaló:

"• El cuadro en mención únicamente arroja un conjunto de cantidades que la comisión exhibe en una tabla para justificar y representar la duración de la práctica monopólica, omitiendo explicar el método o la forma en que obtuvo dichas cantidades. Ante el hecho de que la comisión omitió o evadió argumentar las razones que expliquen cuánto duró el ejercicio de la supuesta práctica monopólica absoluta de *****, mi representada se encuentra en un estado total de indefensión e inseguridad jurídica. Mi representada no puede comprobar la obtención de las cantidades (pesos) exhibidas por la comisión, por lo que se encuentra en un estado de indefensión, no pudiendo objetar la tabla ni las cantidades mencionadas.

"Los argumentos expresados por los recurrentes en los incisos c) y d) resultan inoperantes, al ser meras manifestaciones gratuitas que simplemente declaran la ilegalidad de la sanción impuesta a los recurrentes, pero sin atacar concreta y específicamente los fundamentos y motivos expresados en la resolución final al procedimiento. Por lo que, al no verter argumentos objetivos, esta comisión no puede pronunciarse sobre los mismos.

"Es de explorado derecho que es un requisito sine qua non justificar las transgresiones que hayan sufrido los recurrentes por la emisión de la resolución recurrida; es decir, exponer en forma razonada los motivos concretos por los cuales considera que se les causa una violación y no, como lo hacen los

recurrentes, al formular únicamente manifestaciones gratuitas que sólo descalifican la resolución impugnada sin controvertirla, ya que no basta apuntar que se analizaron de manera subjetiva los elementos del artículo 36 de la LFCE, sino que, a partir de alegaciones y argumentos que viertan, indicar por qué considera que la resolución a pesar del pronunciamiento realizado al respecto, los dejó en estado de indefensión, siendo que ésta, al constituirse como un acto de autoridad, debe estar fundada y motivada.

"...

"No obstante lo anterior, se debe reiterar que a lo largo del procedimiento el agente económico sancionado tuvo la oportunidad de desvirtuar la existencia de una conducta violatoria de la LFCE, imputada en el oficio de probable responsabilidad, hecho que no aconteció, lo cual confirma la existencia de un acuerdo colusorio entre los participantes de las licitaciones públicas del IMSS, por lo que la intencionalidad radica en la existencia misma del acuerdo que tiene como consecuencia la resolución sancionatoria en el expediente en que se actúa, y que refiere textualmente: (se transcribe)

"También se debe mencionar, que tanto la práctica como el objeto y el efecto también quedaron acreditados, ya que:

- "• Que dichas empresas tenían al menos una de sus razones para constituirse igual que el de sus competidoras.

- "• La participación activa de los agentes económicos sancionados en los mercados investigados en concreto para las licitaciones de las claves arriba señaladas en el IMSS.

- "• La acreditación de efectivos canales de comunicación entre los directivos de los agentes económicos sancionados, que intercambiaron información en fechas previas a que tuviera lugar la presentación de posturas de las claves mencionadas.

- "• El precio del medicamento en el patrón de posturas constante de dos mil tres a dos mil seis y que luego, cae dramáticamente con la entrada de un nuevo competidor que obliga a todos participantes del acuerdo colusorio a cambiar el precio presentado en su patrón de posturas de las mismas claves que se sostuvo muy por encima en la duración de práctica. Aunado a que las posturas ganadoras y perdedoras de los recurrentes son prácticamente idénticas.

"De acuerdo con lo expuesto, la práctica monopólica absoluta fue debidamente acreditada dentro del expediente *****; razonamientos que obran en la resolución que se combate, en el que se expone: (se transcribe)

"Es preciso mencionar, que el periodo investigado no se deja oscuro e indefinido, ya que existen muchos momentos a lo largo de la resolución en donde es marcado constantemente. La resolución es muy clara al señalar que la duración de la práctica se da del año dos mil dos a dos mil seis, ya que en este último año ya no se registraron las conductas que fueron sancionadas.

"...

"e) ***** mencionó:

"• Es improcedente que la comisión sólo tomara en cuenta los estados financieros de *****; correspondientes a dos mil cuatro y dos mil cinco; y en donde no consideró los pasivos.

"Los argumentos resultan inoperantes, ya que no señalan ni ofrecen elementos que le permitan a esta autoridad estudiar el agravio expuesto en su escrito. Es decir, no es suficiente que afirmen que es improcedente utilizar únicamente los estados financieros de dos mil cuatro y dos mil cinco, sin mencionar por qué a su criterio resultaba improcedente, o en su caso, qué criterio debió haberse adoptado; además, no señala qué agravio le causa el monto de la multa impuesta, si se advierte que ésta no rebasó el 0.44% (punto cuarenta y cuatro por ciento) de sus activos. Al observar que tales afirmaciones no tienen sustento en razonamientos que concluyan en una causa de pedir, no son más que simples manifestaciones generales y gratuitas que no explican cómo es que esa supuesta circunstancia que aducen trascendió en su esfera jurídica.

"Lo anterior es así, ya que todo motivo de inconformidad, no por rigorismo o formalismo, sino por exigencia indispensable, debe contener los argumentos necesarios tendientes a justificar las transgresiones que se aleguen, de tal manera que si carecen de aquellos o se sustentan en otros que se han señalado como improcedentes, esta autoridad se encuentra ante una imposibilidad jurídica para analizarlos.

"Al efecto, debe atenderse a lo señalado por la Primera Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia con rubro: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA

PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.', la cual, por economía procesal se tiene por transcrita como si a la letra se insertasen, en obvio de repeticiones innecesarias.

"Es de explorado derecho que es un requisito sine qua non justificar las transgresiones que hayan sufrido los recurrentes por la emisión de la resolución recurrida; es decir, exponer en forma razonada los motivos concretos por los cuales considera que se les causa una violación y no, como lo hacen los recurrentes, al formular únicamente manifestaciones gratuitas que sólo descalifican la resolución impugnada sin controvertirla, ya que, a partir de alegaciones y argumentos que viertan, deben indicar por qué considera que la resolución a pesar del pronunciamiento realizado al respecto, los dejó en estado de indefensión, siendo que ésta, al constituirse como un acto de autoridad, debe estar fundada y motivada.

"...

"No obstante lo anterior, si ***** considera que la información con la que contaba esta comisión no reflejaba su situación económica actual, podía haber presentado en este recurso aquella que pudiera influir en la determinación del monto de la multa impuesta, y al no haberlo hecho así, sus manifestaciones resultaron gratuitas."

De las transcripciones que anteceden, se advierte que no asiste la razón a la quejosa, primero, porque la autoridad responsable no llevó a cabo un análisis erróneo de los agravios planteados en la reconsideración respecto de la sanción impuesta; y, segundo, porque la autoridad sí razonó en forma debida los elementos que describe el artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, para imposición de sanciones.

En efecto, por lo que hace a la gravedad de la infracción, su análisis no es ilegal, ya que, si bien la autoridad responsable para justificar este requisito describió la práctica monopólica absoluta sancionada y utilizó el término "gravedad alta", también lo es que la referencia al acuerdo colusorio como motivación para explicar la gravedad de la infracción, es una consideración que no puede calificarse como indebida, pues, precisamente, la descripción de la conducta que tuvo por demostrada, evidencia la seriedad de la infracción cometida, pues se trata de una práctica monopólica absoluta, que por sus características impacta en el medio económico en el que se cometió, no sólo en

perjuicio de la entidad gubernamental que convocó a las licitaciones, sino el provocado, además, a la sociedad en general, por la indudable afectación al erario y a los servicios de salud que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social; lo que explica el razonamiento de la autoridad responsable, es decir, es lógico que haya acudido a esa referencia.

En consecuencia, se entiende que la referencia formulada por la autoridad obedeció a que tomó en cuenta la naturaleza de la conducta sancionada, que, en el caso consistió, en un "acuerdo colusorio para establecer o coordinar posturas en las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social"; conducta prevista como infracción y que provocó que los agentes económicos investigados no ofrecieran a ese instituto precios verdaderamente competitivos; esto es, la infracción advertida sí demuestra la gravedad del acto, pues son conductas que impiden la libre participación en los mercados, de ahí que no sea indebido, como lo afirma la quejosa, que para tener por acreditada la gravedad, se haga referencia a la conducta cometida, pues la naturaleza de ésta sí refleja su gravedad, al atentar contra la libertad propia que debe caracterizar la competencia económica.

Tampoco asiste la razón a la quejosa, en cuanto pretende combatir el requisito relativo al daño causado, ya que lo hace depender de la comprobación en la realización de la práctica monopólica absoluta en todas las licitaciones ganadas por ella, así como del estudio comparativo a los precios internacionales en el grupo II, cuestiones a las que ya se dio respuesta en este considerando, cuando se analizó la legalidad del análisis económico, pero, sobre todo, porque quedó acreditada la práctica monopólica absoluta y, por tanto, como ya se subrayó, el daño, causado al Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien aceptó los precios ofertados, ello no desvirtúa la inexistencia del daño porque finalmente adquirió los productos licitados a precios que no eran competitivos, sobre la base de la importancia de cubrir las necesidades médicas propias del servicio que presta en el sector salud. Ello explica que, en las consideraciones conducentes, la autoridad haya hecho referencia al detrimento causado a ese instituto, sobre la base de las ganancias obtenidas por la quejosa, al ganar licitaciones con precios no competitivos; máxime que la quejosa no desvirtúa la cifra de carácter económico anotada por la autoridad, correspondiente a los millones de pesos del importe ganado por ella.

Asimismo, el hecho de que la autoridad responsable no haya realizado un análisis pormenorizado del daño causado al erario federal, a cuánto ascendió éste, ni haya expuesto cómo influye en los planes y programas del sector

salud, no provoca la ilegalidad del acto reclamado, ya que se debe recordar que la conducta infractora se dio en licitaciones públicas del sector salud, supuesto en el cual, no se ofrecieron precios verdaderamente competitivos, circunstancia suficiente que demuestra la afectación al erario, porque los productos licitados se pudieron haber adquirido con precios propios de una libre competencia, es decir, precios atractivos, como ocurrió en el año dos mil seis (a partir de los meses de enero y abril), al participar ***** y ***** y *****.

Por lo que hace a los indicios de intencionalidad, esta Segunda Sala considera, que es correcta la determinación de la autoridad responsable de tener por acreditado este elemento con la sola coordinación de posturas, porque la práctica monopólica de que se trata quedó acreditada y, por ende, se entiende demostrado el propósito de obtener un beneficio económico en detrimento de la libre competencia y de las finanzas del organismo que convocó a las licitaciones públicas materia de análisis. Por ello, la acreditación de la conducta sancionada sí puede tomarse en cuenta para evidenciar el propósito o intención del agente económico de coludirse para establecer o coordinar posturas en las licitaciones de que se trata; y, por ende, demuestra la intención de no participar con la libertad de competencia que tiene que caracterizar la participación de personas físicas y morales en un proceso de licitación.

Por tanto, lo aducido por la quejosa, en relación con los indicios de intencionalidad, es infundado, sobre todo porque parte de la base de que quedó desvirtuada la realización de la práctica monopólica absoluta, cuando en esta ejecutoria ya se razonó lo contrario.

En relación con el rubro de participación en el mercado y tamaño de mercado afectado, debe decirse que, contrariamente a lo que aduce la quejosa, los cuadros que reproduce la autoridad responsable en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, sí demuestran su participación en el mercado y el tamaño de éste, ya que claramente aluden a la clave del medicamento, al número de licitaciones en que participó, así como especifican el número de licitaciones en las cuales resultó ganadora y en las que no; y, de acuerdo con las licitaciones en las que resultó ganadora, hizo un cálculo en millones de pesos de las ventas realizadas, lo que explica que cuando aludió al tamaño del mercado afectado, la autoridad razonó que corresponde al total de las ganancias obtenidas por todos los postores en las licitaciones materia de análisis, fijando la cifra en la suma de *****.

Para demostrar lo anterior, conviene reproducir dichos cuadros:

Licitante	3601			3603			3604			3605			3608			3609		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	72	53	125	49	71	120	42	67	109	52	57	109	71	58	129	52	65	117

Licitaciones ganadas y pérdidas (2/3)

Licitante	3610			3611			3612			3613			3614			3615		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	67	56	123	20	23	43	42	77	119	67	60	127	46	63	109	59	61	120

Licitaciones ganadas y pérdidas (3/3)

Licitante	3616			3624			3625			3626			3627			3675		
	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total	G	P	Total
*****	67	63	130	64	43	107	26	16	42	69	57	126	34	22	56	60	62	122

Participación de 2003 a 2006

Empresa	Total	%
*****	*****	32%

Nota: Cifras en millones de pesos.

Aún más, la propia resolución en ese rubro, contiene dos notas de pie de página que remiten a los folios "86619" y "86630" del expediente, que corresponden a folios del oficio de probable responsabilidad, en los cuales se incluyen las tablas que contienen información económica, con base en las cuales, la autoridad determinó la participación en el mercado y el tamaño del mercado afectado; de ahí que carezca de razón la quejosa cuando afirma que la autoridad responsable formuló esas consideraciones con base en cálculos que no son reales. Sobre todo, si se toma en cuenta que en dicho oficio de probable responsabilidad, la autoridad responsable hace referencia a las licitaciones que fueron objeto de análisis para el estudio de carácter económico que llevó a cabo, de donde es claro que de cada proceso licitatorio obtuvo la información relativa a las cifras anotadas; por tanto, la quejosa conoce la información numérica que utilizó la autoridad en este rubro, por lo que no puede alegar falta de información, ya que todos los datos relativos a posturas y cantidades se obtuvieron de las pruebas documentales consistentes en las doscientas cuarenta y ocho licitaciones motivo de análisis.

Por las mismas razones, carece de sustento el argumento relacionado con la duración de la práctica monopólica, elemento al que también alude el artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, pues la información anotada por la autoridad se obtuvo, como ya se subrayó, de los documentos en los que constan las licitaciones materia de análisis, información que, además, claramente se desprende de las tablas que introdujo al oficio de probable responsabilidad, y que han quedado reproducidas en esta ejecutoria. Por ello, tampoco asiste la razón a la quejosa en cuanto afirma que el acto reclamado carece de la debida motivación, sobre todo si se toma en cuenta que la argumentación descansa en planteamientos que ya fueron motivo de análisis en este considerando, concretamente, en el aspecto relativo a la imposibilidad de acreditar con pruebas directas la práctica monopólica de que se trata, lo que implicó que la autoridad responsable elaborara un análisis económico, al cual se le ha reconocido valor probatorio, y del que es suficiente desprender que la duración de la conducta colusoria se identifique por años y no por fechas, por días y meses.

Por lo que hace al requisito de la capacidad económica, lo argumentado también resulta infundado, pues la quejosa insiste en afirmar que los datos expresados por la autoridad corresponden a información incierta, además de que no establece qué cálculo u operación elaboró para obtener esa conclusión, lo que no es correcto, porque en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, la autoridad claramente indicó que cuenta con los estados financieros de dos mil cuatro y dos mil cinco de la quejosa, y que ello lo completó con el cálculo de las ganancias que obtuvo en las licitaciones en las que resultó ganadora, por ese motivo, la quejosa no puede aducir desconocimiento de la información que al respecto proporcionó la autoridad, y con base en la cual, pudo determinar su capacidad económica.

Cabe agregar que, si bien en la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, en este rubro de capacidad económica, la autoridad responsable anotó datos relativos al agente económico *****, también lo es que se entiende que ello es un error, pues el dato específico de las licitaciones ganadas por la quejosa y el beneficio económico, corresponde al que se plasmó en la página quinientos treinta y ocho de dicha resolución, y que quedó reproducido en la foja doscientos noventa y siete de esta ejecutoria.

En consecuencia, esta Segunda Sala considera que los extremos exigidos por el artículo 36 de la Ley Federal de Competencia Económica, sí fueron debidamente razonados y demostrados por la autoridad responsable en la resolución reclamada y en aquella que le antecedió de veintiocho de enero de dos mil diez, que resolvió el procedimiento administrativo que nos ocupa.

Las consideraciones expuestas a lo largo de los considerandos noveno y este último décimo tercero, conducen a esta Segunda Sala a declarar inoperantes los conceptos de violación en los que se exponen las diversas omisiones de estudio e incongruencias que la quejosa atribuye a la autoridad responsable al emitir la resolución reclamada con la que resolvió los recursos de reconsideración interpuestos ante ella; y en parte de lo aducido en los conceptos de violación cuatro, siete, ocho, nueve, diez y doce, en los segmentos relativos a los reproches que atribuye a los llamados medios de comunicación valorados por la responsable, en virtud de que cualquiera que fuera el resultado de la valoración de dichas argumentaciones, no sería suficiente para que esta Suprema Corte resolviera de manera favorable la pretensión sustancial de la quejosa.

DÉCIMO CUARTO.—Concesión del amparo. Es fundado el concepto de violación que hace valer la quejosa, en el sentido de que la resolución reclamada es ilegal, porque la autoridad responsable para imponer la sanción económica, se basó en un salario mínimo que no se encontraba vigente al momento de la supuesta comisión de la infracción, pues de acuerdo con el artículo 35, fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, la sanción se calcula tomando en cuenta el salario mínimo general vigente al momento de que se cometió la infracción y no cuando ésta se aplica.

Al respecto, en la resolución del Pleno de la Comisión Federal de Competencia, de veintiocho de enero de dos mil diez, la autoridad se pronunció en los siguientes términos:

"Por lo anterior, una vez considerados la totalidad de los elementos previstos en el artículo 36 de la LFCE, y que el daño por parte de *****, al erario público superó los ***** (*****) millones de pesos, con fundamento en la fracción IV del artículo 35 de la LFCE, se le impone la multa máxima prevista en dicho precepto normativo, esto es, una multa por la cantidad de \$21'547,500.00 M.N. (veintiún millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos pesos), equivalente a trescientas setenta y cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para dos mil diez, que es de \$57.46 (cincuenta y siete pesos 46/100 M.N.), la cual corresponde al 0.44% (punto cuarenta y cuatro por ciento) del total de sus activos para el año dos mil cinco."

En la resolución que constituye el acto reclamado, la autoridad responsable se pronunció en relación con el tema planteado, de la siguiente manera:

"5.8. Determinación de la sanción.

"a) ***** manifestó:

"• La determinación de la comisión resulta ilegal ya que, si a decir de ella misma, al realizar su análisis respecto a la duración de la práctica, que esta lo fue de 'dos mil tres a dos mil cinco es un cálculo conservador para definir la duración de la práctica.'. Como es que toma como referencia para imponer la sanción económica el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para dos mil diez, que es de \$57.46 (cincuenta y siete pesos 46/100 M.N.), cuando la supuesta práctica lo fue hasta el dos mil cinco.

"a) ***** expuso:

"• La comisión fijó una multa conforme al salario mínimo general vigente de Distrito Federal en el año dos mil diez, cuando la sanción debió cuantificarse conforme al salario mínimo general vigente al momento en que se actualizaron las prácticas monopólicas.

"b) ***** dijo:

"• La determinación de la multa viola el artículo 35, fracción IV, de la LFCE, en relación al artículo segundo transitorio del decreto de reforma de la LFCE que fue publicado en el DOF el veintiocho de junio de dos mil seis, dado que se debe aplicar la sanción vigente del momento de la infracción respectiva.

"• El monto de la multa se calculó con base en el salario mínimo vigente en dos mil diez, cuando debió calcularse conforme al salario mínimo vigente durante la supuesta práctica que se imputa. Al respecto, el artículo 35, fracción IV, de la LFCE, no señala el momento al que se refiere la palabra 'vigente' y ante la duda es indispensable interpretar la norma en beneficio del particular afectado.

"c) ***** señaló que:

"• (i) La comisión declaró que se realizaron prácticas monopólicas exclusivamente del año dos mil tres hasta dos mil seis; (ii) La ley aplicable es la LFCE, que se encontrara vigente del año dos mil tres hasta antes del dos mil seis; (iii) La sanción debe ser impuesta conforme a LFCE aplicable al momento en que, suponiendo sin conceder, mi representada cometió la práctica monopólica absoluta; y, (iv) Por tanto, la sanción debió cuantificarse conforme al salario mínimo general vigente al momento en que se actualizaron las prácticas monopólicas.

"En el presente caso, la comisión fijó la multa conforme al salario mínimo vigente del año dos mil diez.

"La comisión cometió un grave error puesto que, suponiendo sin conceder que, mi representada hubiere realizado 'prácticas monopólicas absolutas' durante el periodo del año dos mil tres hasta dos mil seis, la comisión debió haber calculado la multa conforme al salario mínimo general vigente y propio del año o momento en que se cometió la conducta sancionada.

"Los argumentos marcados con los incisos a), b), c) y d), en este punto son infundados, debido a que el texto mismo del artículo 35 de la LFCE, no deja lugar a dudas de que el cálculo de las multas se hace conforme al salario vigente al momento que se imponen.

"Al respecto, se hace notar que, atendiendo al significado común de las palabras, la fracción IV del artículo 35, no hace referencia a que el salario mínimo deba entenderse en tiempo pretérito, es decir, que se aplique hacia el pasado, y en ese sentido, la multa debe cuantificarse conforme al salario mínimo que rija en el momento actual.

"Esto tiene su lógica en la medida en que la LFCE busca que las sanciones que imponga tengan un efecto disuasivo, ante las enormes ganancias ilícitas que se reportan por la comisión de este tipo de prácticas.

"En efecto, de haber sido ese el espíritu de la norma, expresamente se habría plasmado como sucede en otros ordenamientos legales, y al no haberse hecho así, no cabe la interpretación que alega el recurrente."

Por otra parte, la fracción IV del artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, aplicable al caso, es del tenor siguiente:

"Artículo 35. La comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

"...

"IV. Multa hasta por el equivalente a 375 mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta."

Del contenido del artículo antes transcrito, se desprende que la Comisión Federal de Competencia podrá aplicar multa hasta por el equivalente a trescientos setenta y cinco mil veces el salario mínimo general vigente para

el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta; sin embargo, no establece si el salario mínimo es el correspondiente al momento de la comisión de la práctica monopólica absoluta, o bien, al momento de la emisión de la resolución en la que se sancione dicha práctica.

En relación con lo anterior, resulta necesario formular algunas referencias respecto del derecho administrativo sancionador. En ese sentido, el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, 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 del derecho."

La disposición transcrita prevé los llamados principios de legalidad y tipicidad que rigen en la materia penal y que resultan aplicables a las infracciones y sanciones administrativas, en lo que se conoce como el derecho administrativo sancionador.

Asimismo, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad *****, determinó, en jurisprudencia, que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, porque ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico y, por ende, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Asimismo, precisó que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de éstos, en cuanto a grados de exigencia, no pueda hacerse en forma automática, porque la aplicación de dichos principios en el procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Sobre esa base, subrayó que el principio de tipicidad junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, que se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, por lo que dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. Así como que la descripción legislativa de las conductas ilícitas deben ser de tal claridad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado, al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin que ello implique formular complementaciones legales que superen la interpretación de la norma, llevándolo al extremo de la creación de supuestos jurídicos para suplir sus imprecisiones.

Lo descrito quedó plasmado en las jurisprudencias P/J. 99/2006 y P/J. 100/2006, que a continuación se reproducen:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.—De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador —apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las

garantías del derecho penal— irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIV, agosto de 2006, tesis P/J. 99/2006, página 1565, número de registro digital: 174488)

"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.—El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIV, agosto de 2006, tesis P/J. 100/2006, página 1667, número de registro digital: 174326)

Desde esa perspectiva, conviene destacar que en materia de derecho administrativo sancionador, por regla general, la norma sancionadora aplicable es la norma vigente al tiempo de producirse los hechos. Regla que se acoge de la materia penal, considerando que entre los principios penales sustantivos se encuentra aquélla, la cual, puede ser trasladada sin dificultad alguna al derecho administrativo sancionador.

También es importante precisar que, con carácter general, la vigencia formal de las normas, esto es, el periodo que va desde que entran en vigor hasta que son derogadas, coincide con el de su vigencia material, es decir, el plazo que delimita los hechos a los que resultan de su aplicación. Esto es así para todas las normas, sancionadoras o no.

Dada la anterior coincidencia, la determinación de la norma sancionadora aplicada en cada caso, desde una perspectiva temporal, debe registrarse por el momento en que los hechos se hayan producido.

Esta regla; sin embargo, requiere de alguna aclaración. En primer lugar, el momento que, en rigor, debe ser tenido en cuenta para la determinación de la norma aplicable, no es el de la producción de los hechos, sino el de la consumación de la infracción.

Así se entiende para el derecho penal, y así se deduce para el derecho administrativo sancionador. En efecto, si sólo cuando la infracción se haya consumado podrá ser objeto de sanción, es sólo a partir de ese momento cuando tiene sentido preguntarse por la norma que resulta aplicable.

En el caso concreto, se estima que la conducta colusoria fue continuada, destacando que para apreciar la infracción continuada en el ámbito del derecho administrativo sancionador, que constituye una transposición de los contornos jurídicos de esta institución, se exige que concurren con carácter general los siguientes requisitos:

- a) Unidad de propósito.
- b) Pluralidad de conductas.
- c) Unidad de sujeto pasivo.
- d) Violación al mismo precepto legal.

Precisado lo anterior, es fácil advertir lo fundado del concepto de violación que se analiza, ya que la autoridad responsable, para fijar el monto de la multa reclamada, tomó en cuenta el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para dos mil diez, esto es, el vigente cuando emitió la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez, lo que no es correcto, porque el aplicable es aquel vigente en la fecha de consumación de la infracción cometida.

Estos razonamientos conducen a conceder el amparo solicitado, para el efecto de que la autoridad responsable, deje insubsistente el acto reclamado, consistente en la resolución de diez de junio de dos mil diez, emitida, al resolver el recurso de reconsideración ***** y sus acumulados, y emita otro, en el que, en primer término, reitere todos los aspectos que no son materia de esta concesión y, en segundo lugar, se ocupe respecto del argumento relativo, considerando que el salario mínimo que deberá tomar en cuenta para la cuantificación de la multa impuesta, es el correspondiente a la fecha de la consumación de la práctica monopólica absoluta, considerando además, que al estar demostrada la conducta colusoria de manera continuada, la cual inició en dos mil tres y culminó en dos mil seis (en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de dos mil seis, según la clave de medicamento),³⁰ es el salario mínimo vigente en el último año (dos mil seis), el que deberá tomar como base para la cuantificación de la sanción. En este apartado es importante precisar que la fecha que se anota como aquella correspondiente a la terminación de la práctica monopólica de que se trata, se tomó de las tablas correspondientes a las posturas por licitación, contenidas en el oficio de probable responsabilidad y transcritas en parte, en esta ejecutoria; de las que se advierte, por lo menos, el mes y año en que la práctica monopólica concluyó según los precios ofertados por la quejosa.

En este apartado es importante subrayar que la concesión del amparo se limita al cálculo de la multa, en cuanto al salario mínimo que se debe observar; y de ningún modo incluye cualquier otro aspecto de los actos reclamados, los que se entienden legales y firmes, en virtud de que el análisis que llevó a cabo esta Segunda Sala no dejó lugar a dudas de que la quejosa incurrió en la práctica monopólica absoluta de que se trata, y que ésta quedó demostrada en los términos ya estudiados.

En consecuencia, al haber resultados infundados en parte y, fundado en otra, los conceptos de violación aducidos, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, en los términos especificados en la parte final de este considerando.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, en contra de la resolución de diez de junio de dos mil diez, emitida por el

³⁰ Ver fojas doscientos cincuenta y cinco y doscientos cincuenta y seis de esta ejecutoria.

Pleno de la Comisión Federal de Competencia, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, remítanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente 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 Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto con salvedades. El Ministro José Fernando Franco González Salas, se separa de algunas consideraciones.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 132/2005 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 50.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. EL "ANÁLISIS ECONÓMICO" CONSTITUYE UNA PRUEBA INDIRECTA CON LA QUE PUEDE DEMOSTRARSE AQUÉLLA.

El llamado "análisis económico" que elabora la Comisión Federal de Competencia con base en documentos e información de carácter económico, puede constituir una prueba indirecta válida tendiente a demostrar la existencia de una práctica monopólica absoluta a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 6 de julio de 2014, ya que de él pueden advertirse indicios que conduzcan a presunciones que, administradas, demuestren la existencia de la conducta a sancionar, estudio que, además, debe contener con claridad la razonabilidad de esa conclusión. Cabe agregar que la utilización de esa prueba se explica por

las características de una práctica monopólica absoluta, pues quien la comete procura ocultar su conducta, evitando dejar evidencia o vestigio alguno de su existencia.

2a./J. 96/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 96/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES, CONCURSOS, SUBASTAS O ALMONEDAS PÚBLICAS. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA. Para la existencia de una práctica de

esa naturaleza, en términos del artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 6 de julio de 2014, se deben acreditar los extremos que envuelven la citada previsión normativa, a saber: a) La existencia de un acuerdo entre agentes económicos competidores entre sí; y b) Que dicho acuerdo tenga por objeto o efecto un resultado anticompetitivo en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas, a través del establecimiento, concertación o coordinación de posturas o su abstención.

2a./J. 94/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 94/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, PREVE SU CONFIGURACIÓN POR LA EXISTENCIA DE ACUERDOS QUE TENGAN POR OBJETO O EFECTO UN RESULTADO ANTICOMPETITIVO Y NO NECESARIAMENTE POR EL MONTO DE LOS PRECIOS OFRECIDOS.

El precepto mencionado establece que son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas; lo que implica que si bien es cierto que la autoridad competente, al analizar ese tipo de conductas, toma en cuenta los precios ofertados por los agentes económicos en concursos de esa naturaleza, también lo es que dicha práctica no se configura porque su monto haya sido a la baja o a la alza, sino por la existencia de acuerdos adoptados para fijar posturas y, en consecuencia, precios que tuvieron por objeto o efecto un resultado anticompetitivo en esos procedimientos públicos.

2a./J. 100/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 100/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES. PARA QUE SE ACTUALICE LA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO SE REQUIERE QUE LA CONDUCTA SEA ININTERRUMPIDA. El precepto aludido prevé que son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas; supuesto en el cual no se requiere que la conducta sea ininterrumpida, sino que puede ser constante o, incluso, que pueda ocurrir en una sola ocasión, en virtud de que lo que sanciona ese ordenamiento son los acuerdos que tengan por objeto o efecto un resultado anticompetitivo, con independencia del número de ocasiones en que ocurra, o la continuidad en su realización.

2a./J. 99/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 99/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA EN LICITACIONES PÚBLICAS. CARACTERÍSTICAS QUE PUEDEN EVIDENCIARLA.

El artículo 9o., fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 6 de julio de 2014, prevé que son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas. De ahí que, según sea el caso, entre las características que pueden evidenciar la existencia de esa conducta sancionada por la ley, que no encuentren justificación económica razonable, están las siguientes: a) Que exista un patrón de posturas ganadoras y perdedoras; b) Que los precios ofertados guarden cierta similitud, ya sea para ganar o perder la licitación; c) Que existan agentes económicos que en forma preponderante resulten ganadores, con una notable diferencia respecto del resto de competidores; y, d) Que la entrada de nuevos competidores refleje un cambio drástico de disminución en los precios ofertados. Desde luego, la demos-

tracción de esos extremos estará sujeta a los medios de prueba que la autoridad obtenga en los procedimientos respectivos.

2a./J. 98/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 98/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. PARA SU ACREDITAMIENTO ES VÁLIDO ACUDIR A PRUEBAS INDIRECTAS O CIRCUNSTANCIALES. La práctica monopólica absoluta a que se

refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 6 de julio de 2014, se actualiza entre agentes económicos que compiten entre sí a un mismo nivel en el mercado; asimismo, se trata de conductas que crean condiciones favorables para la participación en éste de aquellos que asuman contratos, convenios, arreglos o combinaciones, en perjuicio de sus competidores. De ahí que la teoría del derecho de la competencia ha señalado de manera uniforme que, dada la oscuridad en que se presenta ese tipo de prácticas, la demostración de su existencia constituye una tarea de difícil concreción, pues quien la realiza procura ocultar su conducta y evita dejar evidencia o vestigio que la demuestre; por tanto, es válido que la Comisión Federal de Competencia acuda de manera primordial a la integración de pruebas indirectas o circunstanciales, para tener por demostradas esas prácticas, probanzas que, adminiculadas, pueden conducir al acreditamiento del acto sancionado por la ley.

2a./J. 95/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fer-

nando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 95/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRÁCTICA MONOPÓLICA ABSOLUTA. PARA SU ACREDITAMIENTO LA AUTORIDAD PUEDE ACUDIR A PRUEBAS INDICIARIAS, LO QUE NO SE OPONE AL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

Si bien es cierto que el principio de presunción de inocencia implica que para desvirtuarla, la autoridad debe colmar un estándar probatorio alto, también lo es que en los procedimientos sancionatorios de los que conoce la Comisión Federal de Competencia ésta puede explorar y basar su resolución en presunciones contrarias contenidas en pruebas indiciarias, las que pueden considerarse suficientes para sancionar a los sujetos investigados si éstos no desvirtúan dichas pruebas al ejercer su derecho de audiencia; lo que no se opone al indicado principio y se explica porque tratándose de las prácticas monopólicas absolutas a que se refiere el artículo 9o. de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 6 de julio de 2014, es difícil establecer con precisión cómo se ha concertado un acuerdo o llegado a un comportamiento anticompetitivo concertado, dado el cuidado que los interesados ponen para velar u ocultar cualquier vestigio o rastro de ello, por lo que en muchos casos, si no es que en la gran mayoría, no se podrá encontrar prueba directa de la conducta desplegada por el agente o los agentes involucrados ni de todos los detalles que, por obvias razones, se ocultan u oscurecen.

2a./J. 101/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 101/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRUEBA PERICIAL. SU VALORACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 151, párrafo último, de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, establece que la prueba pericial será calificada por el Juez según prudente estimación, lo que significa que, para su valoración, no está sujeto a un método legal o tasado, sino que es libre, lo que no implica que la que lleve a cabo esté exenta de una exposición razonada que desarrolle las conclusiones a las que arribe, porque ese ejercicio de razonabilidad, que involucra la valoración de una prueba pericial según su prudente estimación, también exige el respeto al principio de legalidad que obliga, en el ejercicio jurisdiccional, a motivar

las conclusiones que expliquen por qué el dictamen pericial provoca convicción para el dictado de la sentencia, por lo que sólo llevando a cabo el ejercicio que se indica podrá calificarse como debidamente valorada una prueba pericial en el juicio de amparo.

2a./J. 97/2015 (10a.)

Amparo en revisión 453/2012. Baxter, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Nota: La presente tesis jurisprudencial deriva de precedentes de los que esta Segunda Sala ejerció su facultad de atracción; por lo que con base en el artículo 65 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, se resolvieron simultáneamente derivado de su conexidad.

Tesis de jurisprudencia 97/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO Y DE COMERCIO.

AMPARO EN REVISIÓN 713/2014. 4 DE FEBRERO DE 2015. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIOS: MIGUEL ÁNGEL BURGUETE GARCÍA Y PAOLA YABER CORONADO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo vigente; así como por los artículos 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los puntos primero, última parte, en relación con el tercero y cuarto, fracción I, inciso c), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación y que entró en vigor al día siguiente; lo anterior, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, su reglamento y las reglas de carácter general a las que se refiere dicha legislación. Asimismo, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** No se verifica la oportunidad de la interposición del recurso de revisión principal, ni del recurso de revisión adhesivo, en virtud de que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, ya comprobó este punto conforme a lo dispuesto en el punto noveno, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013.¹

TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de revisión principal y la revisión adhesiva fueron interpuestos por personas facultadas para ello.²

¹ Foja 65, vuelta del cuaderno del amparo en revisión *****.

² Toda vez que lo suscribe ***** , autorizado en términos amplios de la parte quejosa, y a quien le fue reconocido tal carácter mediante acuerdo de diez de marzo de dos mil catorce, fojas 73 y siguientes del cuaderno de amparo.

CUARTO.—**Fijación de la litis.** El Tribunal Colegiado que inicialmente conoció de este recurso, declaró fundado el único agravio formulado por el recurrente, en el que impugnó el sobreseimiento decretado en el juicio de amparo.

En ese sentido, en esta instancia subsiste el problema de constitucionalidad de los artículos 2, 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo; 18, 21, 22, 23, 24, 25, 32, primer párrafo, fracción I; 38 y 39 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 5, último párrafo, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 24, 31, 42, 43, 44, 46 y 47 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 4, 5, 24 y 31 de las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

QUINTO.—**Conceptos de violación.** En su escrito de demanda de amparo, la quejosa planteó respecto a los problemas de regularidad constitucional, en lo medular, lo siguiente:

Primer concepto de violación.

- Los artículos 2, 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo; 18, 21, 22, 23, 24 y 25 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 5, último párrafo, 7, 10, 12, 13, 14, 15 y 20 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 4, 5 y 24 de las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, violan los derechos de legalidad, fundamentación y motivación, certeza y seguridad jurídica, en virtud de que:

- Obligan a los particulares a recabar, obtener, y comunicar información para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren supuestamente recursos de procedencia ilícita, lo que es facultad exclusiva de las autoridades y no pueden ser llevadas a cabo por los gobernados, además de que son actos de molestia que no se encuentran contenidos en un mandamiento escrito fundado y motivado.

De igual forma, el recurso de revisión adhesivo fue presentado por parte con legitimación para ello, toda vez que lo interpuso Eduardo Bravo Cervantes, delegado del presidente de la República y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a quien le fue reconocido tal carácter mediante acuerdo de siete de abril de dos mil catorce (foja 179 del cuaderno de amparo).

- Los artículos 32, primer párrafo, fracción I; 38 y 39 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 42, 43 y 44 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita violan los derechos de legalidad, fundamentación y motivación, certeza y seguridad jurídica, en virtud de que:

- Prohíben la liquidación o pago a través de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos con motivo de la constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles, cuyo valor sea igual o exceda de un valor igual a \$540,002.25, lo que limita la utilización del peso que es la unidad del sistema monetario mexicano y cuya circulación de billetes autoriza la propia legislación monetaria (artículos 1o., 2o., 4o. y 7o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos).

Segundo concepto de violación.

- Los artículos 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 24 y 31 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita violan en perjuicio de la quejosa los derechos de igualdad, en virtud de que:

- Señala que tanto la quejosa como cualquier persona que realice los actos enumerados en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, deben encontrarse en igualdad de circunstancias frente a la ley de la materia y ser tratados por la norma de la misma manera sin privilegios o discriminaciones de cualquier tipo, ahora bien, estima la quejosa que las normas impugnadas son violatorias de sus derechos, porque otorgan beneficios y privilegios desiguales y por ende discriminatorios, porque excluye de la obligación de dar los avisos correspondientes a quienes realicen operaciones de mutuo o garantía, de otorgamiento de préstamos o créditos por un monto menor a (ciento ocho mil pesos 45/100 M.N.) y obliga a dar avisos a quienes realicen estas mismas actividades, a partir del monto en mención, lo anterior sin una justificación, lo que a su decir resulta un trato inequitativo, pues el trato desigual tiene su punto de partida únicamente en el monto de las actividades, lo que resulta ajeno a un trato igualitario.

Tercer concepto de violación.

- Sostiene que el artículo 21 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, es violatorio de la garantía de libertad de trabajo bajo la siguiente consideración:

- Dicha porción normativa impide o limita en forma total a la quejosa para realizar actos u operaciones con aquellos clientes o usuarios que se nieguen a proporcionar información y documentación para el cumplimiento de las obligaciones que establece la ley, por consiguiente, los actos u operaciones de mutuo, de garantía o de préstamos o créditos, con o sin garantía y los actos u operaciones que constituyan derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles que realice la quejosa, si bien son completamente lícitos en términos del artículo 5o., lo cierto es que, la norma impugnada no puede vedarle el derecho a desarrollar libremente su trabajo, en consecuencia, al hacerlo, se violenta en su perjuicio la libertad de trabajo contenida en la Constitución.

SEXTO.—**Consideraciones de la sentencia de amparo.** Las consideraciones de la Juez de Distrito fueron las siguientes:

- En el considerando sexto, analizó las causas de improcedencia propuestas por las autoridades responsables y sobreseyó en el juicio de amparo respecto de los artículos 21 y 35 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, respecto de los que no acreditó la quejosa la existencia de un acto de aplicación, por lo que concluyó que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

- En el considerando séptimo estableció que no sería materia de estudio el tercer concepto de violación relativo a la violación específica del artículo 5o. constitucional, pues combate la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, respecto del cual se sobreseyó al no acreditarse el acto de aplicación.

- Calificó como infundados los argumentos formulados por la quejosa, ya que de la lectura de los artículos que por esa vía se impugnaron y respecto de los cuales sostiene que no especifica en qué casos se pudiera tratar de operaciones con recursos de procedencia ilícita, es preciso señalar que la ley claramente establece aquellas operaciones que son consideradas como vulnerables, de ahí lo infundado de su concepto, pues la ley sí establece los casos en que se trata de actividades vulnerables e incluso cuándo son objeto de aviso.

Por otro lado, los consideró inoperantes porque se sustentan en aspectos ya desestimados, especialmente en cuanto a la distinción que se realiza por la ley respecto de los montos necesarios para considerar actividades vulnerables, pues en este caso, la quejosa únicamente demostró su interés jurí-

dico para impugnar las fracciones IV y XV del artículo 17; porción normativa que no establece montos para considerar actividades vulnerables, sino únicamente que deberá dar aviso de ellas en todos los casos en que se lleve a cabo.

Además, se estimó que contrario a lo aducido por la quejosa cualquier requerimiento que se le formule, no vulnera su seguridad jurídica, pues esto deriva de una situación particular que, en su caso, pudiera darse en contra de la moral promovente, lo que implicaría la ilegalidad del acto, no así de los preceptos legales en que se sustente.

Por otro lado, se estimó infundado el argumento en el que la moral quejosa sostiene, que los artículos que por esta vía impugna atentan contra el contenido del artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre que sean lícitos, pues le impone cargas excesivas, lo anterior, al considerar que, tanto la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, como su reglamento, se expidieron en beneficio de un interés general, pues debe prevalecer la protección al sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, prevaleciendo en todo momento el bienestar general.

Además, precisa la juzgadora que, la quejosa se duele de una afectación económica, no así jurídica, y si bien es cierto que la ley reclamada eventualmente le pudiera representar un perjuicio en ese sentido, por la implementación de las medidas que refiere, también lo es que, ello no pone de relieve que el agravio sea de tipo jurídico, sino de naturaleza económica, por lo que su argumento no puede ser analizado en el contexto del derecho y, en consecuencia, resulta inoperante.

Aunado a lo anterior, sostuvo que el planteamiento relativo a que las normas tildadas atentan contra su libertad de trabajo, deviene inoperante, pues, tal como se precisó, la intención del legislador es la de dotar al país de instrumentos suficientes para el combate de la delincuencia a través de mecanismos que permitan a las autoridades prevenir y detectar aquellas operaciones llevadas a cabo con recursos de procedencia ilícita o tendentes a financiar

actos de terrorismo y, colocar al país entre aquellas jurisdicciones que cuentan con los sistemas de prevención más desarrollados en el tema, cumpliendo así con los compromisos internacionales, lo cual constituye la justificación legal y, además, permite que la retribución sea de carácter general, al propiciar un ambiente adecuado para el desarrollo de todas las actividades comerciales.

Finalmente, por lo que respecta a la limitación que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, como su reglamento, realizan para aceptar el uso de moneda de curso legal, contraviniendo lo señalado en la Ley Monetaria, así como en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima que no se refiere a una generalidad de operaciones, sino únicamente a aquellas actividades que se estiman vulnerables, ya que la forma, precisamente, que tiene la delincuencia de evadir las obligaciones fiscales, así como realizar el uso de la obtención de sus recursos es mediante el pago directo en moneda de curso legal, situación que como se ha podido advertir de la exposición de motivos es una de las cuestiones esenciales sobre las que descansa la ley, razón por la cual no debe ser motivo de vulneración de garantía alguna, ya que se puede realizar el pago de las operaciones por medio de otras formas de liquidación o pago, que sí son permitidas en la operación de actividades vulnerables.

SÉPTIMO.—Conceptos de agravio de la recurrente principal. Inconforme con el fallo anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión, en el que hizo valer respecto al análisis de constitucionalidad, los siguientes agravios:

- Aduce la recurrente que la sentencia adolece de violación a los principios de exhaustividad y congruencia al negar el amparo solicitado.

Lo anterior, porque la Juez a quo resolvió en el considerando séptimo, no analizar el tercer concepto de violación esgrimido por la quejosa en su demanda de garantías, ya que según su equivocada apreciación, se sobreesayó respecto del citado artículo al no acreditarse el acto de aplicación del mismo, pero en el mismo considerando procede a analizar parcialmente el mismo, lo cual es una muestra de la incongruencia de la sentencia reclamada.

En el citado concepto de violación, la quejosa señaló medularmente que las disposiciones tildadas de inconstitucionales eran violatorias del artículo 5o. constitucional, ya que se limitaba el derecho fundamental, que tiene cualquier persona a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Se manifiesta que existe incongruencia en la sentencia, ya que al inicio del considerando séptimo se señala que no se analizará el concepto de violación tercero de la demanda de garantías ya que se sobreseyó respecto del artículo 21 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y, por tanto, no se podía atender el argumento relacionado con la violación al artículo 5o. constitucional y en el mismo considerando efectuó un análisis relacionado con el concepto de violación tercero de la demanda de garantías, por lo que a su decir resultó incongruente.

- Asimismo, señaló que la sentencia es incongruente al establecer que no existió una afectación jurídica para la quejosa, sino una mera afectación económica, ya que tal como se ha señalado en el presente recurso y como se señala en el amparo de origen, con los ordenamientos considerados inconstitucionales y con su aplicación, se modifica la esfera jurídica de la quejosa, se le obliga a darse de "alta" ante la autoridad, a soportar visitas de inspección, a recabar información y documentación de sus clientes, a coadyuvar con las autoridades en tareas que no le son propias, a archivar los documentos de sus clientes y una infinidad de circunstancias ya señaladas, que demuestran que la afectación es claramente jurídica y debe ser resuelto el fondo del asunto.

- Aduce omisión en el estudio y resolución del primer concepto de violación expresado en la demanda, ello porque en el concepto de violación señalado como primero de la demanda de garantías en que se actuó, en específico expresado en las páginas 16 a 26 de la misma, adujo violación a los derechos de legalidad, fundamentación y motivación, seguridad y certeza jurídica.

Sin embargo, de la lectura de la sentencia no se advierte en ninguna de sus partes, el que la Juez analizara lo expuesto por la quejosa en el concepto de violación identificado como primero de la demanda de garantías primigenia.

- Alega además, violación por incongruencia de la sentencia con la litis constitucional, entre los hechos señalados en la demanda de amparo, las pruebas aportadas en el juicio y el considerando séptimo, en su parte media, ello porque la sentencia recurrida, argumenta en perjuicio de la quejosa, fijando como premisa distorsionada que mi representada realiza una actividad vulnerable de prestación de servicios, lo cual significa violentar la litis constitucional sin atender los hechos señalados en la demanda que fueron demostrados en juicio con las pruebas que la propia agraviada rindió, con lo cual se viola en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 74, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de

Amparo en vigor, así como 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, por indebida fundamentación y motivación.

Continúa señalando, que la litis constitucional reside en que las actividades de la quejosa son coincidentes con las calificadas por la ley reclamada como vulnerables en el artículo 17, fracciones IV y XVII, pero nunca la referida por el a quo en la sentencia recurrida como la fracción XI, por lo que es evidente que la Juez emitió una sentencia que causa agravio a la recurrente, ya que la misma no cumple con los principios de exhaustividad y congruencia que toda sentencia debe respetar.

- Por lo que hace a la violación del derecho humano de igualdad, señala la recurrente que la sentencia recurrida incurre en incongruencia con la litis constitucional planteada por la quejosa, pues para nada se refiere a la manifiesta desigualdad de trato que la ley establece, con base en el criterio del monto de la operación, mismo que resulta injustificado y no razonable.

- Continúa aduciendo violación de los principios de congruencia, exhaustividad y debida fundamentación, y motivación de la sentencia de amparo, respecto de lo expuesto por el apartado B), del primer concepto de violación, donde expresó que los artículos 32, primer párrafo, fracción I; 38 y 39 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y 42, 43 y 44 de su reglamento, son violatorios de los derechos humanos de legalidad, seguridad y certeza jurídicas en perjuicio de la quejosa, dado que prohíben aceptar el pago de las prestaciones jurídicas a que tengan derecho sus clientes o usuarios, cuando éstos se hagan en efectivo, siendo que, de conformidad con el artículo 28 constitucional; 1o., 2o., 4o. y 7o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos y 1 de la Ley del Banco de México, las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana, se denominarán en pesos y, en su caso, en sus fracciones y se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de billetes del Banco de México o monedas metálicas de curso legal.

Lo anterior, porque el concepto de violación que nos ocupa, no fue estudiado por el a quo en los términos expresados en su demanda de amparo, por lo cual se violaron en su perjuicio los principios de congruencia, exhaustividad y debida fundamentación y motivación que rigen a dicha sentencia.

La afirmación sostenida en el primer párrafo transcrito en el que se afirma que las disposiciones reclamadas no se refieren a una generalidad de operaciones y de que no debe ser motivo de violación de garantías, porque existen otras formas de pago diferentes del numerario de curso legal, es fran-

camente una omisión o elusión a proceder al estudio del concepto de violación planteado, lo cual es manifiestamente una violación al artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo que obliga al juzgador al "análisis sistemático de los conceptos de violación", así como de su fracción IV, que obliga a expresar las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye, en este caso la negativa del amparo, siendo que en modo alguno se cumplió con dichos principios legales.

Y por lo que se refiere al segundo párrafo transcrito, el mismo resulta incomprensible, dado que sostiene que la molestia va dirigida a aquellas personas que pretendan realizar operaciones vulnerables con moneda de curso legal, las cuales deberán ejercer los medios de impugnación; aserto que nuevamente significa la omisión a resolver el concepto de violación cuando la quejosa ha hecho valer este juicio de amparo para que se determine si son o no constitucionales las prohibiciones que al respecto establecen las disposiciones reclamadas.

OCTAVO.—Agravios adhesivos. Las recurrentes adhesivas hicieron valer como agravios respecto a los tópicos de constitucionalidad de normas, los siguientes:

- En el agravio identificado como segundo, los adherentes sostienen que debe confirmarse la sentencia recurrida en razón de que como acertadamente lo señaló la Juez, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita no resulta violatoria de las garantías de fundamentación y motivación, al haber sido emitida por un proceso legislativo que justificó plenamente su implementación.

Lo anterior, porque las recomendaciones del GAFI, constituyen un esquema de medidas que los países deben poner en práctica con el fin de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

En este sentido, la garantía de fundamentación y motivación legislativa, se satisface cuando el Congreso que expide la ley constitucionalmente esté facultado para ello y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Ahora bien, respecto a la motivación, la ley fue creada con la finalidad de establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, en virtud de la imperiosa necesidad del Estado de incorporar mecanismos que ayuden a la prevención de delitos.

En efecto, la ley establece un marco jurídico que ayuda a prevenir la comisión de delitos federales, en razón de la imperiosa necesidad de fortalecer las instituciones que tienen la encomienda de velar por la seguridad y tranquilidad de los mexicanos.

Asimismo, para la creación de la ley, tal y como se desprende de la exposición de motivos, se consideraron las rondas de diálogos que se sostuvo en materia de seguridad con representantes de diversos sectores de la sociedad, para hacer frente a la delincuencia.

Conforme a lo anterior, contrario a lo aducido por la quejosa, la ley impugnada no obstante de no contener en su totalidad las recomendaciones emitidas por el GAFI, se encuentra debidamente fundada y motivada, por lo que lo procedente es que previo a los trámites de ley se niegue el amparo a la quejosa.

- Resulta infundado el concepto de violación de la quejosa en el que argumenta violaciones al principio de igualdad, pues arguye que los artículos 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo; 18, 22, 24, 32, primer párrafo, fracción I, 38 y 39 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 1, 5, último párrafo, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 24, 31, 42, 43, 44, 46 y 47 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 4, 5, 24 y 31 de las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, sólo obliga a algunos gobernados y no así a la totalidad de la población.

De dicho criterio, se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha destacado que el principio de igualdad puede ser descompuesto en dos principios periciales que facilitan su aplicación: si no hay razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento igual; si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.

Esto es, la garantía de igualdad tutelada en el artículo 1o. constitucional, no implica un análisis literal de la igualdad de las personas ante la ley, sino que, dicho criterio se encuentra íntimamente relacionado con la situación de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que, es indispensable indicar los parámetros sobre los cuales descansa la diferencia efectuada por el legislador y si la misma se considera constitucionalmente válida.

En este sentido, resulta de interés señalar que desde el año 2000, México es miembro del GAFI, "Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueamiento de Capitales y Financiamiento al Terrorismo", mismo que en el año 2003 emitió 40 recomendaciones, reconocidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como los estándares internacionales para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Es por ello que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, responde a la necesidad de implementar medidas que contribuyan el combate al lavado de dinero, a través de la detección y prevención de operaciones que por su condición de vulnerabilidad resultan propicias para este tipo de conductas contrarias al orden público.

En este sentido, resulta importante señalar que la intención del legislador al establecer, en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la obligación de reportar avisos ante la secretaría, fue la de proteger al sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas para prevenir y detectar actos y operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, dichos avisos permitirán recabar elementos útiles para detectar dichas conductas.

Luego bien, dicho ordenamiento jurídico previó tres medidas medulares:

- a) Restringir las operaciones en efectivo consideradas de alto valor, mismas que constituyen uno de los principales mecanismos de inversión para la delincuencia organizada.
- b) La generación de información a través de reportes a las autoridades administrativas que ayuden a localizar e identificar operaciones ilícitas.
- c) La creación de facultades de coordinación entre las autoridades para que éstas puedan generar estrategias para combatir la delincuencia.

En México, existen otros sujetos de naturaleza jurídica diversa a las instituciones financieras, dedicadas a actividades legales que pueden ser utilizados e incluso obligadas por las organizaciones criminales a llevar a cabo procesos de lavado de dinero o financiamiento a la delincuencia organizada.

Estos sujetos corresponden a negocios y profesiones no financieras, que han sido designados por la comunidad internacional como aquéllos más susceptibles a ser empleados por dichas organizaciones criminales, y por tanto, ameritan quedar sujetos a un régimen especial de prevención.

En este sentido, el legislador estableció en la ley un listado de actividades vulnerables realizadas por diferentes actores de la vida económica del país, mismas que, dada la naturaleza de sus diligencias resultan sensibles para la comisión de dichas conductas ilícitas, dentro de las cuales encontramos algunas de las realizadas por el supuesto en el cual se encuentra la quejosa.

Luego entonces, resulta plenamente justificable que el legislador estime necesario que sea objeto de aviso, las actividades realizadas por la hoy quejosa y no así por todos los gobernados pues la intención, es la de recabar información de las actividades vulnerables, que en su momento auxilien las investigaciones pertinentes respecto de conductas ilícitas.

Por tanto, se podrá observar lo infundado de los argumentos de la quejosa, pues ésta no demuestra que se encuentre en un plano de igualdad frente a los supuestos que pretende comparar, pues claramente la distinción medular se encuentra en su situación particular ante las actividades vulnerables que realiza y no así en su condición de gobernado, por lo que, ante lo infundado de sus argumentos, se solicita, se niegue el amparo y la Protección Federal a la quejosa.

NOVENO.—Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, actuando en apoyo del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil catorce, dictó sentencia, en la que resolvió lo siguiente:

- En el considerando octavo analizó los agravios formulados en contra del sobreseimiento decretado respecto a los artículos 21 y 25 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, los que estimó fundados en razón de que al tratarse de una norma de carácter autoaplicativa y haber demostrado la quejosa el realizar actividades reconocidas por la ley como vulnerables, en consecuencia no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo y en consecuencia no se debió sobreseer en el juicio de amparo.

- Por último, en el considerando noveno, se reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema de constitucionalidad subsistente.

DÉCIMO.—Estudio de regularidad constitucional. Es preciso señalar que la recurrente señala que la sentencia dictada por la Juez de Distrito

adolesce de diversos vicios de congruencia y exhaustividad en el análisis de constitucionalidad, por lo que esta Segunda Sala, atendiendo a ello procederá a estudiar los conceptos de violación formulados a la luz de los concepto de violación aducidos en un orden diverso a aquel en el que originalmente fueron planteados.

En sus conceptos de violación, la quejosa aduce que el artículo 21 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita viola lo dispuesto en el artículo 5o. (derecho al trabajo, libertad de comercio y prohibición de trabajos forzados).

Asimismo, sostiene que los artículos 2, 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo; 18, 21, 22, 23, 24 y 25, de la legislación impugnada, los diversos 1, 5, último párrafo, 7, 10, 12, 13, 14, 15 y 20 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y 1o., 4o., 5o., 24 y 31 de la Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita vulneran los derechos de legalidad, fundamentación y motivación porque a su juicio, la realización de actividades vulnerables se traduce en la imposición de una serie de obligaciones que afectan el derecho a la intimidad de terceros, en virtud de la información que tiene que solicitar a los clientes o usuarios de las actividades consideradas vulnerables, lo cual a su vez convierte a la parte quejosa en coadyuvante en labores de investigación de delitos.

En otra parte, sostiene la quejosa que los artículos 32, primer párrafo, fracción I, 38 y 39, de la legislación impugnada, los diversos 42, 43, 44, 46 y 47 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita vulneran los derechos de legalidad, fundamentación y motivación porque a su juicio, al prohibir la liquidación o pago a través de monedas y billetes en moneda nacional, divisas y metales preciosos limitan la utilización del peso como unidad del sistema monetario mexicano, lo que es contrario a la legislación monetaria vigente.

Continúa señalando que, los artículos 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo de la legislación impugnada y los diversos 24 y 31 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, contravienen lo dispuesto en el artículo 1o. (igualdad y no discriminación) de la Constitución Federal.

Además, la participación en una actividad vulnerable (aun como comprador) no se distingue de otras operaciones de alto valor, que son a las que

recurren las organizaciones delictivas. De esta manera, se trata de una situación de igualdad, pero de trato diferenciado que no tiene justificación, toda vez que se restringe la libertad de comercio.

Para poder analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados, es necesario conocer su contenido:

"Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

"Artículo 2. El objeto de esta ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento."

"Artículo 17. Para efectos de esta ley se entenderán actividades vulnerables y, por tanto, objeto de identificación en términos del artículo siguiente, las que a continuación se enlistan:

"...

"IV. El ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía, por parte de sujetos distintos a las entidades financieras.

"Serán objeto de aviso ante la secretaría cuando el acto u operación sea por una cantidad igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal;

"...

"XV. La constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles por un valor mensual superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación. ..."

"Artículo 18. Quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere el artículo anterior tendrán las obligaciones siguientes:

"I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las propias actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;

"II. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

"III. Solicitar al cliente o usuario que participe en actividades vulnerables información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;

"IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios.

"La información y documentación a que se refiere el párrafo anterior deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años contado a partir de la fecha de la realización de la actividad vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente;

"V. Brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación en los términos de esta ley, y

"VI. Presentar los avisos en la secretaría en los tiempos y bajo la forma prevista en esta ley."

"Artículo 21. Los clientes o usuarios de quienes realicen actividades vulnerables les proporcionarán a éstos la información y documentación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones que esta ley establece.

"Quienes realicen las actividades vulnerables deberán abstenerse, sin responsabilidad alguna, de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 22. La presentación ante la secretaría de los avisos, información y documentación a que se refiere esta ley, por parte de quienes realicen las actividades vulnerables no implicará para éstos, transgresión alguna a las obligaciones de confidencialidad o secreto legal, profesional, fiscal, bancario,

fiduciario o cualquier otro que prevean las leyes, ni podrá ser objeto de cláusula de confidencialidad en convenio, contrato o acto jurídico alguno."

"Artículo 23. Quienes realicen actividades vulnerables de las previstas en esta sección presentarán ante la secretaría los avisos correspondientes, a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente, según corresponda a aquel en que se hubiera llevado a cabo la operación que le diera origen y que sea objeto de aviso."

"Artículo 24. La presentación de los avisos se llevará a cabo a través de los medios electrónicos y en el formato oficial que establezca la secretaría.

"Dichos avisos contendrán respecto del acto u operación relacionados con la actividad vulnerable que se informe, lo siguiente:

"I. Datos generales de quien realice la actividad vulnerable;

"II. Datos generales del cliente, usuarios o del beneficiario controlador, y la información sobre su actividad u ocupación de conformidad con el artículo 18 fracción II de esta ley, y

"III. Descripción general de la actividad vulnerable sobre la cual se dé aviso.

"A los notarios y corredores públicos se les tendrán por cumplidas las obligaciones de presentar los avisos correspondientes mediante el sistema electrónico por el que informen o presenten las declaraciones y avisos a que se refieren las disposiciones fiscales federales."

"Artículo 25. La secretaría podrá requerir por escrito o durante las visitas de verificación, la documentación e información soporte de los avisos que esté relacionada con los mismos."

"Artículo 32. Queda prohibido dar cumplimiento a obligaciones y, en general, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago, de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en los supuestos siguientes:

"I. Constitución o transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles por un valor igual o superior al equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación; ..."

"Artículo 38. La información y documentación soporte de los avisos, así como la identidad de quienes los hayan presentado y, en su caso, de los representantes designados en términos del artículo 20 de la ley y del representante de las entidades colegiadas a que se refiere el artículo 27, fracción IV, de este ordenamiento, se considera confidencial y reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental."

"Artículo 39. La información que derive de los avisos que se presenten ante las autoridades competentes, será utilizada exclusivamente para la prevención, identificación, investigación y sanción de operaciones con recursos de procedencia ilícita y demás delitos relacionados con éstas."

"Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita"

"Artículo 1. El presente ordenamiento tiene por objeto establecer las bases y disposiciones para la debida observancia de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

"El ejercicio de las facultades de las autoridades señaladas en la ley que intervengan en la aplicación de esta y del presente reglamento, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como las medidas, procedimientos y reglas de carácter general que se establezcan, estarán dirigidos a recabar elementos útiles para prevenir, investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de esos recursos para su financiamiento."

"Artículo 5. Para efectos de la identificación de los clientes o usuarios, así como para la presentación de los avisos correspondientes, la fecha del acto u operación que deberá ser considerada, será aquella en que estos se hayan celebrado.

"Tratándose de las actividades vulnerables establecidas en la fracción XII del artículo 17 de la ley, se entenderá como fecha del acto u operación a la fecha en la que se haya otorgado el instrumento público respectivo.

"Para efectos de la presentación de los avisos de quienes realicen la actividad vulnerable prevista en la fracción XIV del artículo 17 de la ley, se deberá considerar como fecha del acto u operación, aquella que se establezca de conformidad con la legislación aduanera.

"Por lo que refiere a las personas que realizan las actividades vulnerables referidas en el artículo 17, fracción XV, de la ley, la fecha del acto u operación se entenderá que corresponde a la fecha de recepción de los recursos que sean destinados al pago de la mensualidad correspondiente."

"Artículo 7. Los actos u operaciones que celebren quienes realicen las actividades vulnerables establecidas en el artículo 17 de la ley con sus clientes o usuarios cuya suma acumulada, por tipo de acto u operación, en un periodo de seis meses alcance los montos para la presentación de avisos a que se refiere el mencionado artículo estarán sujetas a la obligación de presentar avisos, debiendo considerarse, para tales efectos, únicamente los actos u operaciones que se ubiquen en los supuestos de identificación establecidos en el artículo 17 de la ley."

"Artículo 10. Quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la ley deberán observar lo dispuesto en las reglas de carácter general, así como en las disposiciones que de estas emanen, de conformidad con el artículo 6, fracción VII, de la ley."

"Artículo 12. Quienes realicen las actividades vulnerables establecidas en el artículo 17 de la ley, deberán estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y contar con el certificado vigente de la firma electrónica avanzada correspondiente, a fin de realizar las acciones relativas al alta ante el SAT para la presentación de los avisos.

"Para efectos del párrafo anterior, las personas morales y entidades colegiadas deberán utilizar la firma electrónica avanzada asociada a su Registro Federal de Contribuyentes.

"Para efectos de que el SAT lleve a cabo las acciones relativas al alta de quienes realicen las actividades vulnerables establecidas en el artículo 17 de la ley, estos deberán enviar a dicho órgano administrativo desconcentrado de la secretaría la información de identificación que establezca la secretaría mediante reglas de carácter general, y a través de los medios y en el formato oficial que para tales efectos determine y expida la UIF, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Las personas que se hayan dado de alta, en términos de lo establecido en el presente artículo y que ya no realicen actividades vulnerables, deberán solicitar su baja del padrón a que se refiere el artículo 4, fracción I de este reglamento conforme a lo dispuesto en las reglas de carácter general. Dicha

solicitud surtirá sus efectos a partir de la fecha en que sea presentada, en caso contrario, las personas registradas deberán continuar presentando los avisos correspondientes."

"Artículo 13. Las personas físicas o morales que por su ocupación, profesión, actividad, giro u objeto social sean susceptibles de realizar una actividad vulnerable de las establecidas en el artículo 17 de la ley, podrán enviar al SAT la información a que se refiere el artículo anterior, de manera anticipada a la realización de dichas actividades a través de los medios y formatos que para tal efecto determine y expida la UIF, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 14. Para efectos del cumplimiento a lo previsto en la fracción III del artículo 18 de la ley, se entenderá como dueño beneficiario al beneficiario controlador."

"Artículo 15. Quienes realicen las actividades vulnerables establecidas en el artículo 17 de la ley, podrán dar cumplimiento a la obligación de identificación de clientes o usuarios establecida en la fracción I del artículo 18 de la ley, a través de medidas simplificadas cuando quienes las realicen sean consideradas de bajo riesgo.

"La secretaría, mediante las reglas de carácter general, establecerá los términos y condiciones para la aplicación de lo referido en el párrafo anterior, consistentes en que quienes realicen dichas actividades vulnerables cumplan con la obligación de recabar la copia del documento de identificación oficial, a través del resguardo de los datos señalados en el referido documento.

"Para efectos de este reglamento, de las reglas de carácter general y demás disposiciones que de estos emanen, se entenderá por riesgo a la posibilidad de que las actividades vulnerables o las personas que las realicen puedan ser utilizadas para llevar a cabo actos u operaciones a través de los cuales se pudiesen actualizar los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los delitos relacionados con estos o el financiamiento de organizaciones delictivas."

"Artículo 20. Quienes realicen las actividades vulnerables establecidas en el artículo 17 de la ley deberán conservar copia de los avisos presentados, así como los acuses correspondientes que el SAT les haya proporcionado por un plazo no menor a cinco años, contado a partir de la fecha de presentación de los avisos correspondientes y de la emisión del acuse respectivo.

"Quienes realicen las actividades vulnerables a que se refiere este artículo deberán cumplir con criterios de integridad, disponibilidad, auditabilidad y confidencialidad en materia de conservación y resguardo de información y documentación, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

"Artículo 24. Se tendrá por realizado el acto u operación, para efectos del artículo 17, fracción IV, de la ley, cuando se lleve a cabo la suscripción del contrato, instrumento o título de crédito correspondiente."

"Artículo 31. Se entenderá por valor mensual, para efectos del artículo 17, fracción XV, de la ley, al monto de la renta o precio por el uso o goce temporal del bien inmueble arrendado en un mes calendario.

"En caso de que el pago de la renta o precio del arrendamiento se pacte en una periodicidad distinta a la mensual, quien realice la actividad vulnerable deberá efectuar el cálculo correspondiente para efectos de determinar el valor mensual referido en el párrafo anterior."

"Artículo 42. Las prohibiciones de uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, establecidas en el capítulo IV de la ley, deberán ser observadas en los términos establecidos en la ley cuando:

"I. Se dé cumplimiento a la obligación, se liquide, se pague o se acepte el pago o liquidación de un acto u operación individual, ya sea en una o más exhibiciones, o

"II. Se dé cumplimiento a la obligación, se liquide, se pague o se acepte el pago o liquidación de un conjunto de actos u operaciones, y una sola persona aporte recursos para pagarlas o liquidarlas."

"Artículo 43. Para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 32 de la ley, quienes participen en la realización de los actos u operaciones referidos en dicho artículo, al momento de recibir monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos para llevar a cabo un acto u operación y esta se cancele o requiera una devolución de recursos, deberán regresar los referidos recursos en la misma forma de pago y con la misma moneda o divisa con la que se realizó el acto u operación."

"Artículo 44. Quienes participen en la realización de los actos u operaciones referidos en el artículo 32 de la ley, podrán dar o aceptar, para cubrir las obligaciones referidas en dicho artículo, instrumentos de pago o liquidación distintos a los señalados en dicho precepto."

"Artículo 46. Los servidores públicos que intervengan en cualquier acto derivado de la aplicación de la ley, el presente reglamento, las reglas de carácter general y demás disposiciones que de estos emanen, en términos del artículo 41 de la ley, deberán guardar la debida reserva de la identidad y de cualquier otro dato y documento personal que se obtenga de la aplicación de dichas disposiciones jurídicas, así como de la información y documentación que quienes realicen actividades vulnerables presenten como soporte de sus respectivos avisos."

"Artículo 47. La información de los actos u operaciones contenida en los avisos que presenten quienes realicen actividades vulnerables, que sea necesaria aportarse en cualquier procedimiento de carácter judicial o administrativo, se hará a través de los documentos oficiales que presente la UIF ante las autoridades competentes."

"Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita"

"Artículo 1. Las presentes reglas tienen por objeto establecer, por una parte, las medidas y procedimientos mínimos que quienes realicen las actividades vulnerables referidas en el artículo 17 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, deben observar para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren operaciones con recursos de procedencia ilícita y, por otra, los términos y modalidades conforme a los cuales dichas personas deben presentar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, los avisos a que se refiere el artículo 17 de la referida Ley Federal y 22 de su reglamento, conforme a lo previsto en la fracción VII, del artículo 6 de la ley antes mencionada."

"Artículo 4. Para efectos de los artículos 12 y 13 del reglamento, quienes realicen actividades vulnerables, deberán ingresar al portal en Internet, a efecto de enviar, bajo protesta de decir verdad, la información siguiente para su alta y registro:

"I. Tratándose de personas físicas, la señalada en el Anexo 1 de las presentes reglas.

"II. Tratándose de personas morales, la señalada en el Anexo 2 de las presentes reglas.

"El envío de la información para el trámite de alta y registro a que se refiere el presente artículo, deberá ser firmado con la FIEL de quien realiza la actividad vulnerable.

"Las personas morales deberán utilizar la FIEL asociada a su Registro Federal de Contribuyentes, por lo que no podrán utilizar la FIEL de su representante legal."

"Artículo 5. El SAT, una vez que reciba la información a que se refiere el artículo anterior, expedirá el acuse electrónico de alta y registro respectivo con sello digital y otorgará el acceso a los medios electrónicos a través de los cuales quienes realicen actividades vulnerables enviarán los avisos correspondientes y recibirán las notificaciones, informes o comunicaciones por parte del referido órgano, de la UIF o de la secretaría, según corresponda.

"La información relacionada con los incisos e) del Anexo 1, o e), f), g) y h) del Anexo 2 de las presentes reglas, según corresponda, podrá ser capturada con posterioridad al momento de alta y registro, y no condicionará la expedición del acuse electrónico y el otorgamiento del acceso a los medios electrónicos a que hace referencia el presente artículo, por parte del SAT. Dicha información deberá ser enviada, en caso de ser aplicable, a más tardar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha en que realizó su alta y registro, mediante el trámite de actualización a que se refiere el artículo 7 de las presentes reglas; en caso de que no se cumpla con la presentación de la información, el SAT restringirá el acceso a los medios electrónicos a que se refiere el presente artículo, hasta en tanto sea completada la información de alta y registro correspondiente.

"El trámite de alta y registro, referido en el artículo anterior, así como el de actualización, a que se refiere el artículo 7 de las presentes reglas, que sean presentados de forma extemporánea, que impliquen la realización de una actividad vulnerable, surtirán sus efectos en la fecha señalada en el trámite respectivo."

"Artículo 24. Quienes realicen actividades vulnerables deberán presentar los avisos ante la UIF, por conducto del SAT, a través de medios electrónicos, utilizando la clave del Registro Federal de Contribuyentes y el certificado vigente de la FIEL, y en el formato oficial que para tal efecto determine y expida la UIF mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, conforme a los términos y especificaciones señalados en dicho formato.

"Las personas morales y entidades colegiadas deberán utilizar la FIEL asociada a su Registro Federal de Contribuyentes, por lo que no podrán utilizar la FIEL de su representante legal.

"Los avisos a que se refiere el artículo 7 del reglamento se presentarán a través de los medios electrónicos y en el formato oficial a que se refiere el presente artículo."

"Artículo 31. En términos de lo referido en el artículo 38 de la ley, quienes realicen actividades vulnerables, sus miembros del consejo de administración u órgano equivalente, según corresponda, administradores, representante, así como sus directivos, funcionarios, empleados, apoderados y factores, deberán mantener absoluta confidencialidad sobre la información, documentación, datos e imágenes relativas a los actos u operaciones relacionados con las actividades vulnerables que realicen con sus clientes y usuarios, así como de aquellos que sean objeto de aviso, salvo cuando la solicite la UIF, el SAT y demás autoridades expresamente facultadas para ello, o en los casos previstos en el artículo 33 de las presentes reglas.

"Las personas sujetas a la obligación de confidencialidad antes referida tendrán prohibido alertar o dar aviso a:

"I. Sus clientes o usuarios respecto de cualquier referencia que sobre éstos se haga en los avisos, o a algún tercero;

"II. Sus clientes, usuarios o a algún tercero respecto de cualquiera de los requerimientos de información, documentación, datos o imágenes previstos en la ley y en el reglamento, y

"III. Sus clientes, usuarios o a algún tercero sobre la existencia o presentación de órdenes de aseguramiento que realicen las autoridades competentes antes de que sean ejecutadas."

De la lectura de los anteriores preceptos, se advierte que disponen, entre otras cuestiones:

El artículo 2, precisa el objeto de la ley, que consiste en proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

Por su parte, el artículo 17 establece una relación de las actividades que el legislador estimó vulnerables, destacando para efectos del presente estudio la fracción IV, que se refiere al ofrecimiento habitual o profesional de operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía, por parte de sujetos distintos a las entidades financieras, donde sujeta a proporcionar el aviso cuando el acto u operación sea por una cantidad igual o superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y la fracción XV, penúltimo párrafo, que remite a los actos consistentes en la constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles por un valor mensual superior al equivalente a un mil seiscientos cinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al día en que se realice el pago o se cumpla la obligación y el penúltimo párrafo señala que los actos u operaciones que se realicen por montos inferiores a los señalados en las fracciones anteriores, no darán lugar a obligación alguna. No obstante, si una persona realiza actos u operaciones por una suma acumulada en un periodo de seis meses que supere los montos establecidos en cada supuesto para la formulación de avisos, podrá ser considerada como operación sujeta a la obligación de presentar los mismos para los efectos de la ley.

Por otro lado, el artículo 18 de la ley, que por esta vía se combate, establece las obligaciones de todos aquellos que realicen actividades vulnerables, en los términos señalados, a saber:

I. Identificar a los clientes y usuarios con quienes realicen las actividades sujetas a supervisión y verificar su identidad basándose en credenciales o documentación oficial, así como recabar copia de la documentación;

II. Para los casos en que se establezca una relación de negocios, se solicitará al cliente o usuario la información sobre su actividad u ocupación, basándose entre otros, en los avisos de inscripción y actualización de actividades presentados para efectos del Registro Federal de Contribuyentes;

III. Solicitar al cliente o usuario que participe en actividades vulnerables, información acerca de si tiene conocimiento de la existencia del dueño beneficiario y, en su caso, exhiban documentación oficial que permita identificarlo, si ésta obrare en su poder; en caso contrario, declarará que no cuenta con ella;

IV. Custodiar, proteger, resguardar y evitar la destrucción u ocultamiento de la información y documentación que sirva de soporte a la actividad vulnerable, así como la que identifique a sus clientes o usuarios, la cual

deberá conservarse de manera física o electrónica, por un plazo de cinco años, contado a partir de la fecha de la realización de la actividad vulnerable, salvo que las leyes de la materia de las entidades federativas establezcan un plazo diferente; y,

V. Presentar los avisos en la secretaría en los tiempos y bajo la forma prevista en la propia ley.

Por otra parte, el diverso artículo 21, establece la abstención (sin responsabilidad alguna), de llevar a cabo el acto u operación de que se trate, cuando sus clientes o usuarios se nieguen a proporcionarles la referida información o documentación.

Los artículos 22, 23 y 24 señalan la obligación de presentar avisos, información y documentación a la secretaría, así como los plazos, formas y requisitos que dichos avisos deben cumplir, sin que se vulnere el carácter de confidencialidad de los datos contenidos en ellos.

El artículo 25 establece la facultad de la secretaría de realizar visitas de verificación e información que esté relacionado con los mismos.

El artículo 32 establece la prohibición de recibir la liquidación o pago de actos u operaciones con monedas o billetes, metales preciosos en los casos de constitución o transmisión de derechos reales con un valor igual o equivalente a ocho mil veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Finalmente, los artículos 38 y 39 establecen la confidencialidad que deberá tener la información presentada dentro de los avisos presentados ante la secretaría, siendo utilizada únicamente para los fines de prevención e identificación de las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

El hecho de que una persona actualice cualquiera de los supuestos normativos previstos en el artículo 17, implica una serie de obligaciones establecidas en el artículo 18 de la legislación impugnada. Estas obligaciones incluyen, medularmente, la solicitud de información que permita la identificación de los clientes o usuarios con quienes se realicen las actividades vulnerables, así como la custodia, protección y resguardo (físico o electrónico), de la información obtenida por un plazo de cinco años (salvo que las leyes de la materia en las entidades federativas establezcan un plazo diferente). Aunado a lo anterior, quien realice las actividades en comento deberá brindar las facilidades necesarias para que se lleven a cabo las visitas de verificación, así como presentar los avisos a los que alude la legislación.

En correspondencia con lo anterior, el artículo 21 de la legislación impugnada establece como obligación, para los clientes o usuarios de esas actividades, el dar la información necesaria. De lo contrario, quienes realizan las actividades vulnerables están obligados a abstenerse de llevar a cabo el acto u operación en cuestión.

Ahora bien, por lo que respecta al reglamento de la ley en estudio, los artículos 5 y 7 establecen la fecha que deberá tomarse en consideración para la presentación de los avisos.

Los artículos 10 y 11 señalan que los que realicen actividades vulnerables deberán seguir lo dispuesto en la ley y su reglamento, así como las reglas generales que de ellos emanen.

El artículo 12 establece la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, así como contar con firma electrónica por parte de quien realice actividades vulnerables.

En otro aspecto, los artículos 13 y 16 establecen la obligación de los que realicen actos u operaciones de actividades vulnerables deberán presentar avisos con la suma acumulada de sus clientes, así como las formas en que deben realizarse dichos envíos de información ante el Sistema de Administración Tributaria, así como la manera en que la información deberá contenerse.

El artículo 14 define al dueño beneficiario.

El artículo 15 hace alusión a las reglas de carácter general y define el riesgo en las actividades vulnerables.

El artículo 20 establece el resguardo de cinco años para los acuses de los avisos presentados ante la secretaría.

El artículo 24 expresa cuándo se tendrá por realizado el acto u operación.

El numeral 31 establece el valor mensual de una actividad vulnerable.

Los artículos 42 y 43 establecen los casos en que operan las prohibiciones para el uso de monedas y billetes en el pago o liquidación, así como la forma en que deberá realizarse una operación y ésta se cancele.

Finalmente, los artículos 44, 46 y 47 establecen la reserva de identidad, así como la posibilidad de aportar la información cuando se realice cualquier procedimiento de carácter judicial o administrativo ante las autoridades competentes.

Violación al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus conceptos de violación, la quejosa aduce que el artículo 21 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita viola lo dispuesto en el artículo 5o. (derecho al trabajo, libertad de comercio y prohibición de trabajos forzados).

Por su parte, la Juez de Distrito, por una parte, señaló que no analizaría el concepto de violación identificado como tercero por haber sobreseído respecto a ese precepto, sin embargo sí hace pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de la norma.

El agravio que refiere la recurrente es que, la Juez de Distrito de manera incongruente desarrolla un análisis de dicho concepto de violación en contra de la técnica que rige en el juicio de amparo.

Pues bien, debe precisarse que el Tribunal Colegiado de origen levantó el sobreseimiento aducido por la Juez natural y en consecuencia esta Sala se pronunciará respecto al concepto de violación sintetizado con antelación.

A partir de lo expuesto, esta Segunda Sala considera que los artículos impugnados —en particular el 21— no violan el derecho a la libertad de trabajo y comercio de la quejosa.

Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que los derechos humanos no son absolutos y en esa medida pueden ser restringidos; sin embargo, con fundamento en los artículos 1o. de la Constitución Federal y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las suspensiones o restricciones no pueden hacerse de manera arbitraria sino, en todo momento, en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución y conforme a las leyes que se emitan por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que su ejercicio está condicionado a que la actividad realizada sea lícita, que no afecte

derechos de terceros ni de la sociedad en general. En cuanto a la libertad de comercio, se ha establecido que sólo puede limitarse en dos supuestos: primero, por determinación judicial y cuando se afecten derechos de terceros y, segundo, por resolución gubernativa en los casos específicos previstos en ley, y cuando se afecten derechos de la sociedad.

Lo anterior, se desprende de la jurisprudencia P/J. 28/99 y de la tesis aislada P. LXXXVIII/2000, de rubros y textos siguientes:

"LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."³

"LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada,

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 260, registro digital IUS: 194152.

sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.¹⁴

En congruencia con lo anterior, cualquier limitación deberá analizarse con el objeto de determinar si la medida legislativa persigue una finalidad constitucionalmente admisible, si resulta un medio instrumentalmente apto para conseguir tal finalidad, y si además se trata de un medio necesario y estrictamente proporcional que no implica una afectación desmedida de otros derechos fundamentales.

En el caso concreto, resulta indudable que los artículos bajo análisis establecen una restricción a la actividad desempeñada por la quejosa hoy recurrente, que está englobada en la categoría de actividad vulnerable y, por ende, disponen limitaciones para llevar a cabo actos y operaciones a través del establecimiento de ciertos montos a razón de salarios mínimos, e imponen la obligación de recabar información para la verificación de identidad de clientes o usuarios, así como dar avisos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las transacciones que superen los montos regulados. Por ende, es posible sostener que se actualiza una restricción a la libertad de trabajo y a la libertad de comercio, razón por la cual se evaluará el cumplimiento de los requisitos mencionados.

En cuanto a la primera de las condiciones mencionadas, esta Segunda Sala considera que la medida legislativa examinada persigue una finalidad constitucionalmente legítima y admisible, como a continuación se justificará.

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 28, registro digital IUS: 191691.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la ley presentada por el presidente de la República, se señaló lo siguiente:

"En el país existen otros sujetos, de naturaleza jurídica diversa a las instituciones financieras, dedicados a actividades legales que pueden llegar a ser utilizados e incluso obligados por las organizaciones criminales a llevar a cabo procesos de lavado de dinero o de financiamiento al terrorismo. Son personas que por sus actividades, sus conocimientos, la naturaleza de sus servicios o los giros comerciales a que se dedican, pueden usarse como medios de acceso para incorporar a la economía formal los recursos de procedencia ilícita. A estos sujetos se les conoce internacionalmente bajo el concepto de 'gatekeeper'.

"...

"Estos sujetos corresponden a negocios y profesiones no financieras que han sido designados por la comunidad internacional como aquellos más susceptibles a ser empleados en esquemas de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo y, por tanto, ameritan quedar sujetos a un régimen especial de prevención.

"En consecuencia, resulta necesario, como una medida adicional a las ya realizadas, establecer un régimen de prevención aplicable a tales negocios y profesiones, que hoy son altamente vulnerables, a fin de que se blinden los actos u operaciones en que participan y con ello se reduzca el riesgo de que sean utilizados por las organizaciones criminales para lavar dinero y financiar al terrorismo.

"En este contexto, se inscribe la iniciativa que ahora se somete a la consideración de esa H. Soberanía, la cual propone aplicar a dichos sujetos las disposiciones relativas a los dos principios fundamentales que están reconocidos en los estándares mínimos promovidos por la comunidad internacional y expertos en la materia, que son:

"1. La implementación de medidas básicas que permitan a los sujetos obligados conocer la verdadera identidad de las personas que realicen actos u operaciones con ellos o que soliciten sus servicios, y

"2. El establecimiento de un mecanismo adecuado para que los sujetos obligados reporten a la autoridad competente información sobre operaciones que pueden ser susceptibles de formar parte de una mecánica de lavado de dinero o de financiamiento al terrorismo.

"Con lo anterior, México estaría atendiendo las diversas recomendaciones emitidas por el GAFI, al fijar un régimen de prevención en el que participen los llamados 'gatekeepers', en los procesos de identificación de operaciones en las que pudieran estar involucrados recursos de procedencia ilícita o bien, recursos destinados al financiamiento al terrorismo.

"...

"En este contexto, la iniciativa propone que se expida una Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo, misma que tendría dos grandes propósitos, el primero de ellos es dotar a México de instrumentos suficientes para el combate contra la delincuencia a través de mecanismos que permitan a las autoridades prevenir y detectar aquellas operaciones llevadas a cabo con recursos de procedencia ilícita o tendientes a financiar actos de terrorismo, y el segundo, colocar a México entre aquellas jurisdicciones que cuentan con los sistemas de prevención más desarrollados en estos temas, cumpliendo así los compromisos internacionales de nuestro país.

"Por otra parte, la iniciativa busca dotar de un marco jurídico que atienda al objetivo previsto en el artículo 21 constitucional de establecer un régimen que ayude a prevenir la comisión de los delitos federales, entre ellos los de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Lo anterior resulta procedente en virtud de que, como es bien conocido, la autoridad no puede hacer nada que no tenga expresamente conferido en una ley. Luego entonces, para que la Federación esté en posibilidad jurídica de cumplir con la función de prevención del delito que le encarga el artículo 21 constitucional, requiere ser dotada de una ley que le dé marco y sustento a su actuación."

Al respecto, las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores manifestaron lo siguiente en el dictamen que elaboraron de la iniciativa propuesta:

"... I. Vistas las disposiciones legales que se plantean y conocidos los argumentos en que se sustentan, coincidimos con los motivos sobre los que se basa dicha iniciativa, ante lo cual resaltamos la necesidad de su aprobación. No obstante ello, también se reconoce la necesidad de modificarla, a fin de atenuar las implicaciones negativas que la misma hubiera tenido, y que fueron identificadas al escuchar a los principales actores económicos que se relacionan con la aplicación de la misma. De esta manera la intención del Senado es la de proveer al Estado con las mejores herramientas jurídicas para

prevenir en México la comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, comúnmente conocido como lavado de dinero. No obstante la responsabilidad de las autoridades para combatir la delincuencia en el país, cuyos resultados aún distan de alcanzar niveles deseados, se debe también canalizar, en forma segura y confiable, la participación activa de la sociedad en la consecución de este fin.

"Para ello, el Estado debe contar con mecanismos eficaces que permitan integrar la contribución de los ciudadanos en la detección de posibles actividades ilícitas, así como en su comunicación oportuna y reservada a las autoridades, para que éstas puedan reaccionar a tiempo. Entre los mecanismos de mayor utilidad para las autoridades, están los reportes que deben presentar quienes realicen las actividades de mayor vulnerabilidad para ser utilizadas por organizaciones criminales en sus procesos de lavado de dinero ..."

De lo anterior, se advierte que entre los principales objetivos que subyacen a la emisión de la legislación en comento, se encuentra la necesidad de establecer medidas preventivas para el combate a los delitos federales que estuvieran relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita. Una de esas medidas atiende a las recomendaciones emitidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (por sus siglas GAFI), del cual México es miembro desde el año dos mil, que tiene entre sus objetivos la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

De esta manera, los objetivos o finalidades del legislador resultan constitucionalmente relevantes, toda vez que obedecen a la necesidad de prevenir la comisión de los delitos relacionados con recursos de procedencia ilícita, lo cual constituye una parte de la función de seguridad pública a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en términos del artículo 21 constitucional; asimismo, buscan atender a las recomendaciones del GAFI en materia de prevención y combate al lavado de dinero, sobre todo en cuanto a la participación de agentes financieros a través de avisos de actividades vulnerables a las autoridades correspondientes.

De igual forma, esta Segunda Sala considera que las medidas legislativas examinadas son instrumentalmente aptas y susceptibles de alcanzar los objetivos anteriormente identificados.

Uno de los objetivos del GAFI consiste en fijar estándares internacionales que los países deberían implementar por medio de medidas adaptadas a

sus circunstancias específicas. Una de esas medidas consiste en la aplicación de medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados, concretamente:

"D. Medidas preventivas

"9. Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras.

"Los países deben asegurar que las leyes sobre el secreto de la institución financiera no impidan la implementación de las recomendaciones del GAFI.

"Debida diligencia y mantenimiento de registros

"10. Debida diligencia del cliente *

"Debe prohibirse a las instituciones financieras que mantengan cuentas anónimas o cuentas con nombres obviamente ficticios.

"Debe exigirse a las instituciones financieras que emprendan medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) cuando:

"(i) Establecen relaciones comerciales;

"(ii) Realizan transacciones ocasionales: (i) por encima del umbral aplicable designado (USD/EUR 15,000); o (ii) están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16;

"(iii) Existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o

"(iv) La institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente.

"El principio de que las instituciones financieras deben llevar a cabo la DDC debe plasmarse en ley. Cada país puede determinar cómo impone obligaciones específicas de DDC, ya sea mediante ley o medios coercitivos.

"Las medidas de DDC a tomar son las siguientes:

"(a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.

"(b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.

"(c) Entender, y cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial.

"(d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.

"Debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen cada una de las medidas de DDC bajo los párrafos (a) al (d) anteriores, pero deben determinar el alcance de tales medidas utilizando un enfoque basado en riesgo (RBA) de conformidad con las Notas Interpretativas de esta Recomendación y la recomendación 1.

"Debe exigirse a las instituciones financieras que verifiquen la identidad del cliente y del beneficiario final antes o durante el curso del establecimiento de una relación comercial o al realizar transacciones para clientes ocasionales. Los países pueden permitir a las instituciones financieras que completen la verificación tan pronto como sea razonablemente práctico luego del establecimiento de la relación, cuando los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo se manejen con eficacia y cuando resulte esencial para no interrumpir el curso normal de la actividad.

"Si la institución financiera no pudiera cumplir con los requisitos aplicables en los párrafos (a) al (d) anteriores (sujeto a la modificación acorde al alcance de las medidas partiendo de un enfoque basado en riesgo), se le debe exigir a ésta que no abra la cuenta, comience relaciones comerciales o realice la transacción; o se le debe exigir que termine la relación comercial; y debe considerar hacer un reporte de operaciones sospechosas sobre el cliente.

"Estos requisitos se deben aplicar a todos los clientes nuevos, aunque las instituciones financieras deben aplicar también esta Recomendación a los clientes existentes atendiendo a la importancia relativa y al riesgo, y deben llevar

a cabo una debida diligencia sobre dichas relaciones existentes en los momentos apropiados.

"...

"11. Mantenimiento de registros

"Debe exigirse a las instituciones financieras que mantengan, por un periodo de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que éstas puedan cumplir con rapidez con las peticiones de información solicitadas por las autoridades competentes. Estos registros tienen que ser suficientes para permitir la reconstrucción de transacciones individuales (incluyendo los montos y tipos de moneda involucrada, de haber alguna) de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el procesamiento de una actividad criminal.

"Debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC (ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes), por un periodo de al menos cinco años luego de terminada la relación comercial o después de la fecha de efectuada la transacción ocasional.

"Debe exigirse a las instituciones financieras, por ley, que mantengan los registros sobre las transacciones y la información obtenida mediante las medidas de DDC.

"La información de DDC y los registros de transacciones deben estar a disposición de las autoridades competentes locales con la debida autorización."⁵

De esta manera, si entre los objetivos principales de la legislación impugnada fue la de incorporar en el orden jurídico mexicano las recomendaciones del GAFI en materia de prevención de delitos relacionados con recursos de procedencia ilícita, válidamente puede concluirse que entre los

⁵ Documento consultable en:

http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/ambito_internacional/grupo%20egmont/nuevas_recomendaciones_español.pdf

preceptos impugnados y las finalidades mencionadas existe un nexo causal, toda vez que las obligaciones impuestas a quienes realizan actividades vulnerables consisten en general en: 1) identificación y verificación del cliente o usuario de ese tipo de actividades; 2) solicitud de información a clientes sobre la existencia de la persona que en última instancia se beneficia de los bienes adquiridos o los servicios prestados; 3) obligación de mantener información o registros por un periodo de al menos cinco años, y 4) obligación de no establecer relaciones comerciales con quienes se nieguen a otorgar la información o documentación solicitada.

Por tanto, si las medidas en cuestión se ajustan en lo medular a las recomendaciones del referido organismo, sobre todo al incluir la participación de quienes realizan actividades con mayor susceptibilidad de recibir recursos de procedencia ilícita, es posible sostener que son idóneas en relación con las finalidades mencionadas anteriormente.

Finalmente, las medidas legislativas bajo análisis cumplen con el requisito de proporcionalidad (en sentido estricto). Es decir, los medios adoptados son proporcionales al fin y no producen efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados, como lo son la libertad de trabajo y la libertad de comercio. En principio, la quejosa conserva su derecho para ofrecer en forma habitual o profesional operaciones de mutuo o de garantía o de otorgamiento de préstamos o créditos, con o sin garantía y también para constituir derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles (artículo 17, fracciones IV y XV). Sin embargo, en caso de que el monto de la operación sea igual o sobrepase el monto establecido, se tendrá que dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ahora, en caso de que los clientes o usuarios se abstengan de dar la información que les sea solicitada, la quejosa tendría que abstenerse de llevar a cabo la operación. Asimismo, en términos del artículo 32, no podría aceptar el cumplimiento de obligaciones de actos mediante el uso de monedas y billetes, en moneda nacional o divisas y metales preciosos, en los casos enumerados en el citado precepto.

Es en dichos puntos, en donde resulta patente la restricción que la quejosa combate; sin embargo, esta Segunda Sala considera que lo anterior no constituye una afectación desproporcionada, tomando en cuenta los fines que busca la legislación en cuestión, ya que en este caso debe prevalecer el interés de la sociedad en la prevención de los delitos relacionados con recursos de procedencia ilícita, lo cual constituye una función de Estado, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal, función que además, como lo ha recomendado el GAFI y como lo sostuvo el Senado de la República en

el dictamen que elaboró sobre el ordenamiento en cuestión, requiere de la participación de agentes que participan en las actividades financieras en las que resultan más probables las transacciones con recursos de origen ilícito.

En efecto, si uno de los fines de la legislación en comento consiste en fortalecer la prevención de los delitos relacionados con recursos de procedencia ilícita, es claro que esto no se podría llevar a cabo sin establecer medidas restrictivas, particularmente, a la libertad de comercio, porque entonces se permitiría la introducción de ese tipo de recursos en el sistema financiero, y una vez hecho esto, las labores de prevención serían inútiles.

De esta manera, las obligaciones impuestas a quienes realizan actividades vulnerables, si bien son restrictivas de la libertad de comercio y de trabajo, lo cierto es que obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, son idóneas y no son desproporcionales (en sentido estricto), teniendo presente los beneficios que se obtienen al evitar que los recursos de procedencia ilícita fortalezcan las estructuras financieras de las organizaciones delictivas.

Análisis de constitucionalidad respecto a los derechos de fundamentación, motivación y seguridad jurídica.

A) Por otra parte, la quejosa aduce que los artículos 2, 17, primer párrafo, fracciones IV y XV, penúltimo párrafo; 18, 21, 22, 23, 24 y 25 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 1, 5, último párrafo, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 46 y 47 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y 1, 4, 5, 24 y 31 de las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, al establecer diversas obligaciones, como la de recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y llevar una base de datos que permita investigar actos u operaciones por persona susceptible de ser investigada, afecta el derecho a la intimidad de terceros, en virtud de la información que tiene que solicitar a los clientes o usuarios de las actividades consideradas vulnerables, lo cual a su vez convierte a la parte quejosa en coadyuvante en labores de investigación de delitos.

Dicho concepto de violación es infundado.

Lo anterior es así, porque la propia Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita prevé, en

su capítulo sexto, un régimen relativo a la reserva y al manejo de la información o documentación que sustenta los avisos que tienen la obligación de dar quienes realizan actividades vulnerables. Y lo relevante para el caso concreto es que dicha información es considerada confidencial y reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (artículo 38) y, en caso de ser utilizada, esto será sólo para efectos de prevención, investigación y sanción de operaciones con recursos de procedencia ilícita y demás delitos relacionados (artículo 39).

Lo anterior, incluye el proceso de investigación y el proceso penal federal, en el cual se mantendrá el resguardo absoluto de la identidad y de cualquier dato personal obtenido con motivo de la presentación de avisos (artículo 40).

Aunado a ello, el capítulo VIII de la citada legislación, en su artículo 62, establece un régimen de sanciones que incluye la pena de prisión y la imposición de multas a quienes utilicen indebidamente información, datos, documentos o imágenes a las que tengan acceso con motivo de lo que establece el propio ordenamiento. Por ende, la ley tutela el derecho a la intimidad de la quejosa y el de sus potenciales clientes o usuarios.

De igual forma, la circunstancia de que la quejosa tenga diversas obligaciones relacionadas con la verificación de identidad de sus clientes o usuarios, así como la recopilación de información y la presentación de avisos, no viola la competencia del Ministerio Público y de la policía para la investigación de los delitos, toda vez que esas obligaciones de manera alguna implican la investigación de los delitos, sino que constituyen un medio para que la autoridad pueda detectar y, en su caso, investigar la posible comisión de delitos federales que estuvieran relacionados con operaciones de recursos de procedencia ilícita.

Es decir, no es a la quejosa a quien se asigna la función de investigar y perseguir delitos federales, relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita, sino únicamente la obligación de llevar a cabo diversas acciones para que sea la autoridad competente, en este caso, el Ministerio Público, quien en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo la investigación de los delitos que resulten de la información que se proporcione.

Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la promovente del amparo, las disposiciones cuestionadas no otorgan competencia a la quejosa para investigar delitos, que es competencia exclusiva de las autoridades mencionadas, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal.

B) En un diverso orden de ideas, la quejosa sostiene que los artículos 32, primer párrafo, fracción I, 38 y 39 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y los diversos 42, 43 y 44 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, resultan inconstitucionales porque los combatió bajo el argumento de que éstos infringían en su perjuicio, el derecho a realizar sus actividades al hacer nugatoria la prerrogativa de los solicitantes de sus servicios para obtener el máximo beneficio con sus recursos económicos en términos de los artículos 4 y 7 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; 2o. de la Ley del Banco de México, transgrediendo con ello los principios de legalidad, fundamentación, motivación y seguridad jurídica, previstos por los numerales 1o., tercer párrafo, 5o. y 16 de la Constitución Federal.

En este orden, la afirmación de la recurrente en el sentido de que la determinación de la Juez de Distrito hace nugatorio el poder liberatorio ilimitado que tienen los billetes del Banco de México por mandato constitucional y disposición expresa de los artículos 4o. y 7o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, resulta infundado atendiendo a las siguientes consideraciones:

Los artículos 4o. y 7o. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

"Artículo 4o. Los billetes del Banco de México tendrán poder liberatorio ilimitado y deberán contener una o varias características que permitan identificar su denominación a las personas invidentes."

"Artículo 7o. Las obligaciones de pago de cualquier suma en moneda mexicana se denominarán invariablemente en pesos y, en su caso, sus fracciones. Dichas obligaciones se solventarán mediante la entrega, por su valor nominal, de billetes del Banco de México o monedas metálicas de las señaladas en el artículo 2o.

"No obstante, si el deudor demuestra que recibió del acreedor monedas de las mencionadas en el artículo 2o. Bis, podrá solventar su obligación entregando monedas de esa misma clase conforme a la cotización de éstas para el día en que se haga el pago."

De estas porciones normativas se advierte que se regula el poder liberatorio ilimitado de obligaciones de los billetes emitidos por el Banco de México a través de su entrega en valor nominal.

Sin embargo, su contenido no significa que las obligaciones solamente puedan ser cubiertas en efectivo y, en consecuencia, que no sea jurídicamente posible implementar como sistema de liberación de las obligaciones el depósito, la transferencia electrónica a una cuenta bancaria, la emisión de cheques, etcétera, toda vez que, aun en estas modalidades, los solicitantes de servicios pueden obtener el máximo beneficio de sus recursos económicos, donde este tipo de operaciones son consideradas como pago en moneda de curso legal, con el mismo poder liberatorio que tienen las monedas y billetes expedidos por el Banco de México, ello, porque la prohibición que hace el artículo 32 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en el sentido de dar cumplimiento a un catálogo específico de obligaciones mediante el uso de monedas y billetes en moneda nacional, divisas o metales, es una restricción que tiene como fin último proteger el sistema financiero y la economía nacional, esto es, se constituye como una medida para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita que tiene su sustento en el artículo 2o. de la ley en cita, lo que resulta una medida racional para obtener el fin que persigue la norma, ello porque en forma alguna se impide a los interesados de adquirir los bienes o servicios que se relacionan en el artículo 32, sino que lo limita a que dichas operaciones no se hagan a través del uso de monedas, billetes en moneda nacional, divisas y metales preciosos.

Conforme a ello, se evidencia que, contrario a lo aducido por la recurrente, las normas impugnadas no hacen nugatorios los derechos de los solicitantes o usuarios de los servicios que ofrece ésta para realizar las operaciones u actos contenidos en el artículo 32, pudiendo cumplir con sus obligaciones a través de medios distintos de pago.

Lo anterior, aunado a que la prohibición en comento, no impide que la recurrente continúe realizando sus actividades como hasta la fecha lo ha venido haciendo.

Tampoco se estima que dichas porciones normativas sean contrarias al contenido del artículo 2o. de la Ley del Banco de México, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 2o. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos."

Dicha porción establece la obligación del banco central de proveer a la economía de moneda nacional con el fin de procurar la estabilidad del poder adquisitivo; sin embargo, como ya se dijo en párrafos precedentes, esta norma tampoco hace nugatorios los derechos de los solicitantes o usuarios de los servicios que ofrece la quejosa y tampoco de estos últimos para realizar las operaciones u actos contenidos en el artículo 32, pudiendo cumplir con sus obligaciones a través de distintos medios de pago.

Análisis de regularidad constitucional respecto al derecho humano a la igualdad.

En otra parte de sus conceptos de violación, la quejosa aduce que el artículo 17, fracciones IV y XV, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; y 24 y 31 de su reglamento, otorgan privilegios y beneficios desiguales que resultan discriminatorios al prever sin justificación alguna, un trato diferenciado a dos sujetos que realizan la misma actividad y sólo los diferencia el monto de la operación a realizar, lo que considera se viola su derecho a la igualdad.

El concepto de violación es infundado.

Lo anterior es así, porque la quejosa parte de la consideración de que la legislación impugnada establece una distinción de trato entre sujetos iguales. No obstante, del dictamen elaborado por la Cámara de Senadores a la iniciativa de ley se advierte que la intención fue enfocar las obligaciones no en los sujetos, sino en determinadas actividades, como se desprende del siguiente fragmento:

"VIII. La utilidad del régimen mencionado ha sido ampliamente reconocida y aceptada por la sociedad, especialmente por las entidades financieras. Esto en virtud de su potencial para reducir el riesgo que cargan tales personas de convertirse en objeto de abusos por parte de organizaciones criminales.

"No obstante ello, existen en el país otros actores económicos, dedicados a actividades legítimas, que son también considerados como vulnerables en función de que las actividades lícitas que realizan, son utilizados con cierta frecuencia en operaciones de lavado de dinero por las organizaciones criminales, en su afán de introducir en la economía formal los recursos que genera su actividad ilícita.

"Ahora bien, la iniciativa identificaba a estos actores bajo el concepto de sujetos obligados, concepto que estas dictaminadoras consideran equívoco,

pues generaliza la idea errónea de que éstos son los sujetos que llevan a cabo las actividades ilícitas de lavado de dinero, dejando de lado el hecho de que en realidad ellos son quienes por las actividades que realizan, son vulnerables a las acciones del crimen organizado.

"En este contexto, estas dictaminadoras efectuamos una profunda reestructuración de la iniciativa, a efecto de enfocar la misma no en los sujetos, sino en las actividades vulnerables a ser utilizadas en los procesos de lavado de dinero.

"Al respecto, la comunidad internacional y los expertos en materia de prevención al lavado de dinero insisten en la gran utilidad que, para un Estado preocupado por erradicar esa actividad, conlleva la implementación de un régimen que permita identificar aquellos actos u operaciones vinculados a actividades vulnerables y a quienes los llevan a cabo y con ello proteger las puertas de acceso a la economía formal.

"En este sentido, la agrupación intergubernamental denominada Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (GAFI) –en la que México participa junto con otras naciones hermanas como Brasil, Argentina y España, y que nuestro país actualmente preside–, recomienda que los Estados adopten políticas adecuadas para permitir a quienes realizan las actividades vulnerables, coadyuvar en la protección de la integridad de la economía formal, a través de alertar, mediante avisos, a las autoridades de la celebración de operaciones que por su naturaleza pueden llegar a representar un riesgo de vulneración para la economía, y con ello dotar a las autoridades competentes de información oportuna que le permita a estas investigar y, en su caso, combatir los procesos de lavado de dinero.

"Así, en la medida en que el régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero pueda extenderse a otros actores económicos, México dejaría de colocarse en el nivel de prevención bajo y reprochable en que actualmente se encuentra.

"En consideración a lo anterior, estas comisiones coinciden con el propósito de establecer un régimen, pero que este sea el más adecuado para la detección y prevención de operaciones de lavado de dinero, y que sea seguro para aquellos negocios y profesiones no financieros que realicen actividades con mayor vulnerabilidad para la comisión de operaciones de lavado de dinero.

"En este sentido, se modifica el régimen propuesto en la iniciativa que se dictamina, para establecer, en la sección segunda del capítulo tercero, que no son las personas sino ciertas actividades, las que quedarían sujetas a la aplicación de la ley.

"En este contexto, estas dictaminadoras procedimos a modificar sustancialmente el catálogo amplio de actos y operaciones que la iniciativa pretendía sujetar al régimen de reporte, para sustituirlo por uno nuevo, que se centre sólo en aquellas actividades que por su naturaleza puedan ser las más vulnerables de involucrarse en esquemas de lavado de dinero.

"Además, estas dictaminadoras diferimos del esquema propuesto por el Ejecutivo en la iniciativa en cuanto a que los montos de tales operaciones fueron determinados en reglamento. En este contexto, se propone que sea la propia ley la que determine tanto los actos u operaciones como los montos de éstos que den lugar a la presentación de avisos a la autoridad."

De esta manera, el punto de comparación para determinar si existe una situación de desigualdad tendría que hacerse, en todo caso, a partir de sujetos que desempeñaran la misma actividad que la quejosa, a saber, la realización de operaciones de mutuo, garantía o de préstamos o créditos con o sin garantía y además, constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles. Sin embargo, respecto de dicha actividad el artículo 17, fracciones IV y XV, de la legislación combatida no hacen distinción de trato alguna, sino que abarca a todas las personas que realicen ese tipo de actos u operaciones, siempre y cuando el monto de éstos alcance el valor establecido a razón de salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal.

Sin que en el caso pueda establecerse como punto de comparación la actividad de comercialización, porque una violación al derecho a la igualdad debe examinarse a la luz de la disposición impugnada y, sobre todo, a partir de las clasificaciones específicas que estableció el legislador para las actividades que consideró especialmente vulnerables. De otra manera, se estarían analizando regímenes jurídicos y actividades que no necesariamente fueron previstos en la normatividad combatida.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, sustentada por esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.—La igualdad normativa presupone necesaria-

mente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en

cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.¹⁶

Las anteriores consideraciones son acordes a lo resuelto por esta Segunda Sala en los amparos en revisión ******, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández resuelto por unanimidad de cuatro votos en sesión del diecisiete de septiembre de dos mil catorce y los diversos ***** y ******, ambos bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, resueltos también por unanimidad de cuatro votos en sesión de veintiuno de enero de dos mil quince.

DÉCIMO PRIMERO.—Por lo que se refiere a la adhesión al recurso de revisión principal, debe declararse sin materia, toda vez que en términos de lo previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, de manera que si la revisión principal resultó infundada, la adhesiva debe declararse sin materia.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."⁷

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 a ******, en contra de los artículos 2, 17, primer párrafo, fracciones IV y XV; penúltimo párrafo; 18, 21, 22, 23, 24, 25, 32, primer párrafo, fracción I; 38 y 39 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 5, último párrafo, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 20, 24, 31, 42, 43, 44, 46 y 47 del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 1, 4, 5, 24 y 31 de las reglas de carácter general a que se refiere la ley en cuestión, en términos del considerando décimo de esta sentencia.

⁶ Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, registro digital: 164779.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, registro digital: 171304.

TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos (designada ponente en sustitución del Ministro Sergio A. Valls Hernández), José Fernando Franco González Salas y Ministro presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 8, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO Y DE COMERCIO.

La finalidad de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita es proteger el sistema financiero y la economía nacional a través de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, y en sus diversas disposiciones establece limitaciones para llevar a cabo esos actos u operaciones, imponiendo obligaciones y prohibiciones a quienes realicen actividades consideradas como vulnerables, como la de condicionar el pago y aceptar la liquidación o el pago en efectivo de diversas actividades hasta por cierto monto a razón de salarios mínimos, además de obligar a recabar información y dar los avisos que en la ley señala; sin embargo, ello no viola el derecho a la libertad de trabajo y de comercio

reconocido por el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no prohíbe de manera absoluta el desempeño de las actividades comerciales o profesionales, sino que sólo conlleva una restricción de las operaciones en efectivo que se consideran de alto valor y el establecimiento de ciertas obligaciones para quienes realizan actividades consideradas como vulnerables, y se justifica por el beneficio social que busca como finalidad constitucionalmente válida evitar que los recursos de procedencia ilícita fortalezcan las estructuras financieras de la organización delictiva.

2a./J. 106/2015 (10a.)

Amparo en revisión 395/2014. Susana Margarita Bravo Vieytez. 17 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Amparo en revisión 516/2014. Aeroplaza Automotriz, S.A. de C.V. 30 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda.

Amparo en revisión 610/2014. Víctor Elías Aboumrad Tamer. 21 de enero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Juan Pablo Gómez Fierro y Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 618/2014. Expo Lahe, S.A. de C.V. 21 de enero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Juan Pablo Gómez Fierro y Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 713/2014. Servicios de Comercio Electrónico, S.A. de C.V. 4 de febrero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Miguel Ángel Burguete García y Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 106/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SENTENCIA DE AMPARO. SI EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO REMITE LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA DESTITUCIÓN Y CONSIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ANTES DE EXIGIRLE SUBSANAR EL POSIBLE EXCESO O DEFECTO EN SU CUMPLIMIENTO, PROCEDE REPONER EL PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN PARA QUE SE REQUIERA EL DEBIDO ACATAMIENTO DE AQUÉLLA.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 1780/2013. 4 DE DICIEMBRE DE 2013. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente incidente de inejecución de sentencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 198, primer párrafo, de la Ley de Amparo, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013, ya que no se está en el caso de aplicar las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Del trámite seguido para la obtención del cumplimiento de la sentencia protectora, se advierten los siguientes hechos relevantes:

2 mayo 2013	El Tribunal Colegiado del conocimiento otorgó el amparo solicitado a la quejosa para el efecto de que la Junta responsable dejara insubsistente el laudo reclamado; en reposición del procedimiento procediera al desahogo de la prueba de inspección y fe judicial relacionada con el punto siete de su escrito de pruebas, respecto de los incisos D) y E), tomando en cuenta lo establecido en dicha ejecutoria, y resolviera como en derecho procediera, subsanando las transgresiones de carácter formal citadas.
-------------	--

22 mayo 2013	El Tribunal Colegiado requirió a la Junta responsable el cumplimiento del fallo protector en el plazo de 3 días.
23 mayo 2013	La Junta responsable acordó que se había dejado insubsistente el laudo reclamado de 1 de junio de 2012. Acordó reponer el procedimiento para que procediera el desahogo de la prueba de inspección y fe judicial relacionada con el punto siete del escrito de pruebas del hoy quejoso, respecto de los incisos D) y E), la cual fue desahogada el diecisiete de junio de dos mil trece.
31 mayo 2013	El Tribunal Colegiado requirió a la Junta responsable el cumplimiento del fallo protector, otorgándole, por única ocasión, un plazo de 30 días, tomando en cuenta su complejidad, pues debía reponer el procedimiento y continuar con los trámites respectivos.
15 julio 2013	La Junta laboral acordó que al no existir pruebas pendientes por desahogar, se turnara el expediente para el dictado del laudo correspondiente.
21 agosto 2013	La Junta responsable dictó nuevo laudo el cual fue remitido en copia certificada al Tribunal Colegiado del conocimiento.
30 agosto 2013	El Tribunal Colegiado dio vista a la parte quejosa con el cumplimiento dado por la autoridad responsable.
19 septiembre 2013	El quejoso desahogó la vista ordenada solicitando se tuviera por no cumplida la sentencia de amparo, toda vez que a su parecer la autoridad responsable emitió un nuevo laudo incongruente.
27 septiembre 2013	El Tribunal Colegiado determinó que la Junta responsable había incurrido en defecto, puesto que omitió fundar y motivar lo relativo a la nivelación de la pensión jubilatoria al 100% (cien por ciento) del salario percibido, pretendido por el actor y al analizar diversas prestaciones. Le hizo efectivo el apercibimiento a la presidenta por ministerio de ley de la Junta responsable con la imposición de una multa de \$6,476.00 (seis mil cuatrocientos setenta y seis pesos, 00/100 moneda nacional), y

	Ordenó separar de su cargo a la presidenta por ministerio de ley de la Junta responsable María Aída Badilla Sáenz y proceder a su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.
30 septiembre 2013	La Junta responsable remitió al Tribunal Colegiado de Circuito copia certificada del nuevo laudo con la finalidad de dar cumplimiento al fallo protector.
8 octubre 2013	La presidenta del Tribunal Colegiado tuvo por recibido el laudo reseñado en el cuadro precedente.
14 octubre 13	El presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite el incidente de inejecución de sentencia, y lo remitió a la Ministra ponente. Asimismo, requirió a la Junta responsable el cumplimiento al fallo protector, o bien, expusiera las razones para no poder hacerlo, y al Tribunal Colegiado para que enviara copia certificada del proyecto de separación del cargo de la autoridad responsable.

TERCERO.—**Reposición del procedimiento.** Con fundamento en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, aplicable por analogía, el cual dispone que si el juzgador "... **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.**"; procede dejar insubsistente la resolución de veintisiete de septiembre de dos mil trece, emitida por el Tribunal Colegiado del conocimiento, en virtud de la cual se ordenó remitir los autos a este Alto Tribunal para la aplicación, en su caso, de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, ya que dicho órgano colegiado pasó por alto que ante la declaratoria de un cumplimiento defectuoso lo que procedía era requerir nuevamente a la autoridad responsable el debido acatamiento del fallo protector, y no ordenar multarla ni su inmediata separación del cargo, así como su consignación ante el Juez de Distrito correspondiente.

En efecto, en la resolución de veintisiete de septiembre de dos mil trece, el órgano colegiado determinó que la Junta responsable había incurrido en un cumplimiento defectuoso ya que "... **omitió fundar y motivar lo relativo a**

la nivelación de la pensión jubilatoria al 100% (cien por ciento) del salario percibido, que pretende el actor, y analizar diversas prestaciones."

Ahora, el Tribunal Colegiado del conocimiento en lugar de requerirle nuevamente a la Junta responsable que observara puntualmente los deberes impuestos en la ejecutoria de amparo, en términos del párrafo tercero del artículo 196 de la Ley de Amparo, el cual dispone que: ***"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos."***, procedió en forma precipitada al remitir los autos a este Alto Tribunal para la destitución y consignación de la presidenta de la Junta responsable, sin tomar en cuenta que de este precepto deriva que antes que sancionar, la obligación del juzgador de amparo es procurar el exacto cumplimiento de sus ejecutorias.

Asimismo, de esta última disposición se sigue que antes de solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la apertura del procedimiento sancionador previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, el órgano jurisdiccional de amparo tiene la obligación de ordenar a la responsable que cumpla sin excesos, ni defectos la ejecutoria de amparo, y solamente ante la omisión de hacerlo, debe formular la petición de actuar contra la autoridad contumaz, ante la imposibilidad de asegurar la observancia cabal de lo resuelto en el juicio de amparo.

En el caso, el Tribunal Colegiado del conocimiento, además de imponer una multa a la presidenta por ministerio de ley de la Junta responsable, ordenó separarla de su cargo en los términos siguientes:

"En este contexto, es inconcuso que la Junta responsable incurrió en incumplimiento, por defecto, a lo ordenado en la sentencia dictada por el tribunal auxiliar multirreferido el dos de mayo de dos mil trece, en los autos del juicio de amparo directo laboral ** del índice de este órgano jurisdiccional, sin justificación alguna, por lo que procede, con fundamento en lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, separar de su cargo al titular del tribunal del trabajo responsable, licenciada María Aída Badilla Sáenz y proceder a su consignación ante el Juez de Distrito que corresponda."***

A lo anterior se suma que el Tribunal Colegiado del conocimiento no obstante que tuvo en su poder el subsecuente laudo con el cual la Junta responsable pretendió reparar el cumplimiento defectuoso, no emitió pronunciamiento alguno sobre este segundo propósito de la responsable, de cumplir

correctamente la ejecutoria, omisión que redundará en un retraso en la decisión definitiva que deberá pronunciarse en el procedimiento de ejecución de la sentencia.

Consecuentemente, como el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que el fallo protector no se encontraba cumplido y lo remitió a este Alto Tribunal, sin pronunciarse respecto del nuevo laudo emitido por la responsable de fecha treinta de septiembre de dos mil trece, lo procedente es dejar sin efectos la resolución de veintisiete de septiembre de dos mil trece, y devolverle los autos para que subsane dicha omisión, concretamente, para que dé vista a la parte quejosa y califique en su caso, lo que corresponda, y solamente en el caso que concluya que existe contumacia por parte de la Junta responsable para cumplir con lo ordenado, podrá enviar nuevamente los autos a este Alto Tribunal para los efectos previstos en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal.

Conviene precisar que dada la conclusión alcanzada, el órgano colegiado tampoco estuvo en lo correcto de hacer efectivo el apercibimiento de imponer una multa a la presidenta por ministerio de ley de la Junta responsable, toda vez que en el proveído en el cual fue apercibida, el presidente del Tribunal Colegiado del conocimiento le concedió a aquélla un plazo de tres días para cumplir con la sentencia de amparo y adicionalmente dispuso que **"se le amplía un plazo razonable y estrictamente determinado por treinta días hábiles, por única ocasión ..."**; pero es el caso que esta Segunda Sala ya ha determinado que en amparo directo el órgano jurisdiccional de amparo goza de la facultad de prorrogar el plazo para acatar el fallo protector, en los casos en que conforme a su arbitrio advierta la necesidad de conferir a la responsable más tiempo para reparar las violaciones procesales y de fondo, en aras de procurar un cumplimiento completo y de calidad, tal como se aprecia de la tesis de esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN FACULTADOS PARA AMPLIAR EL PLAZO OTORGADO PARA ELLO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).—Tratándose del juicio de amparo indirecto, para garantizar que las autoridades responsables tengan el tiempo suficiente para analizar y materializar debidamente los alcances de las sentencias concesorias, esto es, sin excesos ni defectos, el artículo 193, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, instituye una atribución para aquellos casos en los que las autoridades demuestren que la ejecutoria está en vías de cumplimiento, o bien, justifiquen la causa del retraso, supuestos en

los cuales podrá ampliarse cualquiera de los plazos inicialmente otorgados por una sola vez. Ahora, si bien dicha disposición está dirigida a normar la actuación de los Jueces de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, nada impide que los Tribunales Colegiados de Circuito, con la misma finalidad de asegurar un cumplimiento efectivo de sus sentencias, también gocen de la facultad para prorrogar discrecionalmente los plazos que inicialmente hubiesen otorgado para ello, sobre todo porque es un hecho notorio la frecuencia con la que se dictan ejecutorias en los juicios de amparo directo en las que la variedad y complejidad de las pretensiones planteadas en el juicio natural exigen de los tribunales comunes un análisis de fondo sumamente acucioso, cuyo tiempo de estudio difícilmente puede programarse a priori, sin el riesgo de incurrir en una previsión insuficiente para acatar con exhaustividad y profesionalismo la protección constitucional obtenida, ya que la premura con la que éstos deben actuar tampoco puede ni debe restar calidad al cumplimiento. Menos aún resulta factible prever con precisión el tiempo en que podría llevarse a cabo la reparación integral de las diversas violaciones procesales que, en muchos casos, son la fuente de la concesión del amparo, pues algunas de ellas se realizan en más de una sola diligencia, y tratándose de la restitución en el goce de la oportunidad defensiva, habitualmente se requiere de fases de preparación y desahogo de pruebas, que suelen enfrentar vicisitudes procesales imprevistas que retrasan en forma justificada el procedimiento. En consecuencia, con el fin de robustecer no sólo el oportuno cumplimiento de las sentencias estimatorias, sino también su observancia puntual en forma reflexiva y, en su caso, procesalmente completa y satisfactoria de los intereses de las partes, debe admitirse la posibilidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito ejerzan la misma atribución para extender con prudencia el plazo del cumplimiento conforme lo exijan las circunstancias propias de cada asunto, y en correspondencia a esa discrecionalidad, dar respuesta fundada y motivada a las peticiones que en tal sentido les formulen las autoridades responsables, antes de declarar que han incurrido en desacato." [Décima Época. Registro digital: 2004888. Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre 2013, materia común, tesis 2a. CIV/2013 (10a.), página 644]

En estas condiciones el Tribunal Colegiado también deberá ordenar la cancelación de la multa impuesta y, en su caso, la devolución actualizada de la suma que ya se hubiese cobrado a la presidenta por ministerio de ley de la Junta Especial Número Veintitrés de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Hermosillo, Sonora, licenciada María Aída Badilla Sáenz.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se revoca la resolución de veintisiete de septiembre de dos mil trece, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito.

SEGUNDO.—Se ordena reponer el procedimiento para los efectos precisados en el considerando tercero de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y vuelvan los autos a su lugar de origen.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Ministro presidente Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

SENTENCIA DE AMPARO. SI EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO REMITE LOS AUTOS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA DESTITUCIÓN Y CONSIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ANTES DE EXIGIRLE SUBSANAR EL POSIBLE EXCESO O DEFECTO EN SU CUMPLIMIENTO, PROCEDE REPONER EL PROCEDIMIENTO DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN PARA QUE SE REQUIERA EL DEBIDO ACATAMIENTO DE AQUÉLLA. Del párrafo tercero del artículo 196 de la Ley de Amparo, que establece: "La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.", se sigue que antes de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la apertura del procedimiento sancionador previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano jurisdiccional de amparo debe ordenar a la responsable, en su caso, que corrija esos vicios, y solamente ante su omisión

total o parcial de repararlos, debe formular la petición de actuar contra la autoridad contumaz, ante la imposibilidad de asegurar la observancia cabal de lo resuelto en el juicio de amparo, sobre todo porque previo a sancionar, el juzgador debe procurar el exacto cumplimiento de sus ejecutorias. Consecuentemente, si el órgano de amparo procede precipitadamente y antes de exigir que se subsane el posible exceso o defecto del cumplimiento, remite los autos a este Alto Tribunal para la destitución y consignación de la responsable, lo procedente es reponer el procedimiento del incidente de inejecución para que le requiera nuevamente el debido acatamiento del fallo protector, como lo prevé la norma primeramente citada.

2a./J. 109/2015 (10a.)

Incidente de inejecución de sentencia 1780/2013. Filiberto Fox Ruiz. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Incidente de inejecución de sentencia 1864/2013. José Luis Jiménez Tzintzun. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Alberto Rodríguez García.

Incidente de inejecución de sentencia 2063/2013. Suministros Integrales de Equipos, Cómputo y Más, S.A. de C.V. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Jaime Núñez Sandoval.

Incidente de inejecución de sentencia 2085/2013. Frigorífica Agropecuaria Sonorense, S. de R.L. de C.V. 19 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Jaime Núñez Sandoval.

Incidente de inejecución de sentencia 102/2014. Haydee Ortiz Gómez. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Tesis de jurisprudencia 109/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS DE TRÁNSITO DETECTADA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. LA FIRMA AUTÓGRAFA DEL AGENTE SUSCRIPTOR NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, AL PODERSE SUSTITUIR POR LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 364/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO DEL TERCER CIRCUITO, Y CUARTO DEL PRIMER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 3 DE JUNIO DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTÓ CON SALVEDAD MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. AUSENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: DIEGO ALEJANDRO RAMÍREZ VELÁZQUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis.¹

¹ 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en términos del artículo primero transitorio de dicha legislación, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por ***** y recurrente en el amparo en revisión *****, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, del cual deriva uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Contenido de las ejecutorias que participan en la contradicción de tesis.**

I. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostuvo un criterio similar en las revisiones de amparo ***** y ***** y, en obvio de repeticiones, se transcribe a continuación únicamente la parte conducente de la ejecutoria de nueve de mayo de dos mil catorce, que corresponde al expediente referido en segundo lugar:

"Como se anticipó, los reseñados conceptos de violación son ineficaces.

"Lo anterior es así, porque, contrario a lo que alega el recurrente, el acto reclamado sí cumple con los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional, al haber sido emitido con arreglo a la ley, esto es, porque la cédula de notificación de la 'foto infracción' se ajustó a lo dispuesto en el numeral 6 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en el sentido de que se autoriza el uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología, así como el uso de la firma electrónica certificada, lo cual comprende un mensaje de datos que se encuentran vinculados entre sí, que permiten arribar a la convicción de que corresponden inequívocamente al firmante.

"A efecto de dilucidar el tema, conviene reiterar que el quejoso impugna la cédula de infracción con número de folio *****, emitida por el director general de Policía Vial y Tránsito de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, cuya imagen digital se digitaliza a continuación: (foja 7)

"(se inserta imagen)

"...

"Ahora bien, los artículos 167 Bis, fracción III, de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, y numeral 153 Bis del

Tribunal, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de dos circuitos diferentes, especializados en materia administrativa, la cual es de especialidad de esta Sala.

Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, que sirvieron de fundamento al acto reclamado, son del texto siguiente:

"(se transcriben)

"Conforme a las normas transcritas, en particular la última de ellas, indica que las infracciones a la ley o al reglamento, que sean detectadas a través de equipos o sistemas tecnológicos, se harán constar en cédula de notificación de infracción, para lo cual se verificarán las siguientes acciones:

"...

"Ahora bien, a efecto de dilucidar el planteamiento del recurrente, se debe destacar el contenido del artículo 6 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, que se reproduce a continuación:

"(se transcribe)

"De acuerdo con el precepto legal transcrito, las dependencias y entidades tienen como atribución hacer uso de la firma electrónica certificada, de medios electrónicos, ópticos y de cualquier tecnología que simplifique, facilite y agilice las comunicaciones, actos jurídicos y procedimientos administrativos entre el titular del Poder Ejecutivo y las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como entre éstos y los demás Poderes del Estado, Ayuntamientos y particulares, de conformidad con lo establecido por las disposiciones jurídicas aplicables y la reglamentación en la materia.

"En relación con dicho precepto legal, debe tenerse presente el artículo 2, fracciones VIII y XIII, del Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, que determina:

"(se transcribe)

"Conforme al numeral invocado, se entenderán por firma electrónica certificada los datos que en forma electrónica son vinculados o asociados a un mensaje de datos y que corresponden inequívocamente al firmante con la finalidad de asegurar la integridad y autenticidad del mismo y que ha sido certificada por un prestador de servicios de certificación debidamente autorizado ante la secretaría.

"De igual manera, se entenderá por mensaje de datos la información generada, enviada, recibida, archivada, reproducida o procesada por el fir-

mante y recibida o archivada por el destinatario a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología.

"De lo hasta aquí expuesto, se llega a la convicción de que, contrario a lo que alega el inconforme, la cédula de infracción reclamada sí contiene los datos que en forma electrónica son vinculados o asociados a un mensaje de datos y que corresponden inequívocamente al firmante.

"Ello se estima así, toda vez que en el documento aparecen los datos generados en forma electrónica, ya que contiene la fotografía impresa correspondiente al vehículo, donde se muestran de manera clara las placas del mismo, lo que lo hace identificable.

"Asimismo, se hace la mención de que dicha imagen fue captada por el sistema de reconocimiento automático de matrícula, con lo que se da cumplimiento a la normativa invocada, en particular, el artículo 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, en tanto la infracción fue detectada a través de equipos o sistemas tecnológicos, y esto se hace constar en la cédula de notificación de infracción, misma que precisa el tipo de equipo o sistema tecnológico que se utilizó para determinar la infracción a la ley y, además, adjunta la imagen o evidencia generada por el referido instrumento.

"En este contexto, retomando los requisitos previstos en el artículo 2, fracciones VIII y XIII, del Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, se tiene que los datos obtenidos en forma electrónica, recién descritos, se encuentran, a su vez, asociados a un mensaje de datos, pues la fotografía impresa en la cédula que fue captada por el sistema de reconocimiento automático de matrícula se relaciona con la fundamentación y motivación contenidas en dicho documento.

"Así es, la cédula de notificación de infracción con número de folio ***** contiene, entre otras características, los datos de identificación del vehículo, datos del propietario infractor, la fundamentación de la multa, entre otros, el artículo 167 Bis, fracción III, de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco y 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco.

"Así como la motivación relativa: 'Al conductor de un vehículo que exceda en más de diez kilómetros por hora de velocidad máximo permitido', el día y hora en que tuvo origen la notificación y la fotografía impresa captada por el sistema de reconocimiento automático de matrícula.

"Y esa relación entre una y otra información es lo que corresponde al mensaje de datos previsto en el artículo 2, fracción XIII, del Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, transcrito anteriormente, que establece que se entenderá por mensaje de datos 'la información generada, enviada, recibida, archivada, reproducida o procesada por el firmante y recibida o archivada por el destinatario a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología'.

"En esa virtud, se tiene que los datos contenidos en la cédula corresponden inequívocamente al firmante, y se emite con la finalidad de asegurar la integridad y autenticidad del mismo, pues del documento reclamado se desprenden los datos de la autoridad responsable, director general de Policía Vial y Tránsito de la Zona Metropolitana de Guadalajara, *****, con número de orden *****, con fecha seis de febrero de dos mil trece.

"Por tanto, como dijo el juzgador, ciertamente el acto reclamado no resulta violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en el artículo 16 constitucional, pues se emitió acorde con las facultades que expresamente irroga la ley de la materia a la autoridad responsable, en cuanto se contiene en él la firma electrónica certificada del funcionario que expidió la cédula de 'foto infracción' de que se trata y se contienen los datos que en forma electrónica son vinculados o asociados a un mensaje de datos que corresponden inequívocamente al firmante.

"Lo anterior se estima así, pues aun cuando el alegato principal del recurrente es que la cédula reclamada no contiene firma autógrafa, lo cierto es que, como se vio, los preceptos legales analizados permiten el uso de la firma electrónica certificada, lo que faculta a prescindir de la firma autógrafa y, por lo mismo, no hay tal incompetencia de la autoridad emisora, como equivocadamente afirma el agraviado.

"En esas condiciones, resultó correcta la afirmación que hizo el juzgador, en el sentido de que si el quejoso no reclamó la inconstitucionalidad del artículo 6 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, no es jurídicamente factible considerar que el acto reclamado sea contrario a derecho, como pretende el quejoso. ..."

El criterio de referencia está contenido en la tesis aislada III.2o.A.36 A (10a.), del índice de ese Tribunal Colegiado, que expresa:

"CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN A LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO, DETECTADA A TRAVÉS DE EQUIPOS O SISTEMAS TECNOLÓGICOS, DENOMINADA 'FOTO INFRACCIÓN'. CUMPLE CON LOS REQUISITOS

PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ESTAMPARSE EN ELLA, CON EL USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS, UNA FIRMA QUE OTORGA CERTEZA AL PARTICULAR SOBRE LA IDENTIDAD DEL EMISOR, CONTENER LA REPRODUCCIÓN DE LA FOTOGRAFÍA CAPTADA POR EL 'CINEMÓMETRO DOPPLER', EL NÚMERO DE FOLIO Y EL SELLO DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE.—El artículo 6 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, abrogada, faculta a las dependencias de la administración pública para hacer uso de los medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, con la finalidad de simplificar, facilitar y agilizar las comunicaciones con los particulares, en los actos jurídicos y procedimientos administrativos. Así, la cédula de notificación de la denominada 'foto infracción', cumple con los requisitos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al estamparse en ella, con el uso de los medios electrónicos, una firma que otorga certeza al particular sobre la identidad del emisor, y ostentar la reproducción de la fotografía captada por el 'cinemómetro doppler', la cual muestra que el conductor no respetó los límites de velocidad, las placas y el vehículo involucrado, así como contener el número de folio y el sello de la dependencia correspondiente, con lo cual se advierte la oficialidad del acto administrativo, a más de que la autoridad se ciñe al uso de la tecnología conforme a la permisión prevista en la referida legislación local." [Décima Época. Registro digital: 2003490. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, materias constitucional y administrativa, tesis III.2o.A.36 A (10a.), página 1750]

II. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en la ejecutoria de dieciséis de mayo de dos mil trece, dictada en el recurso de revisión ***** , determinó:

"SEXTO.— ...

"En otra parte de los agravios, la recurrente argumenta que el Juez de Distrito realizó una interpretación indebida de lo establecido en el artículo 6 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, toda vez que si bien en tal precepto se autoriza el uso de la firma electrónica, 'no puede estar por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, por lo previsto en el artículo 16, que señala de manera tajante que todo acto de autoridad debe constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y suscrito por la firma autógrafa del servidor público que lo emite; ello en concordancia con la fracción I del artículo 12, en relación con la fracción II del artículo 13 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.'

"Los anteriores argumentos resultan infundados.

"La parte conducente de los artículos a que se refiere la recurrente, dice lo siguiente:

"(se transcribe)

"Según se ve, dichos numerales establecen, en su orden, que nadie puede ser molestado en términos generales, si no consta mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; que es elemento y requisito de validez del acto administrativo que sea emitido por autoridad competente en el que se exprese lugar, fecha y la autoridad que lo suscribe.

"De ahí lo infundado de lo alegado por la recurrente, toda vez que los preceptos a que alude no establecen expresamente que todo acto de autoridad deba ser expedido por autoridad competente en el que conste la firma autógrafa del servidor público, lo cual del análisis realizado por el Juez de Distrito a diversos preceptos de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, concluyó que la autoridad que emitió la cédula de infracción impugnada sí fundó debidamente su competencia. ..."

III. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en la ejecutoria de veintiuno de noviembre de dos mil trece, dictada en la revisión principal ***** , resolvió:

"SEXTO.— ...

"Pues bien, asiste razón a la recurrente, por cuanto a que, en la especie, el a quo, de manera incorrecta, desestimó lo argumentado en su demanda acerca de que las cédulas de notificación de las foto infracciones que reclama, resultan ilegales, al carecer de firma autógrafa y, además, señaló de manera incongruente que la firma que se plasma en las boletas de infracción reclamadas debe considerarse firma electrónica, pues soslayó que no cumple con los requisitos que señala la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

"En efecto, la quejosa exhibió los originales de las cédulas de notificación de infracción 'foto infracción' números de folio ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , mismas que tienen valor probatorio pleno en términos del numeral 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, ya que, de conformidad en el artículo 133 de dicha legislación, son documentos privados los que no reúnen las condiciones que refiere el numeral 129, pues no contienen los elementos a que se refiere ese dispositivo, y si bien se encuentran en papel membretado y obra el nombre y la firma del servidor público que las

elaboró, carecen de sello y firma original; además, al concatenarse con el reconocimiento de la certeza de las mismas, por parte de la responsable, es que se les otorga pleno valor probatorio para tener por acreditada su emisión.

"Ahora bien, para corroborar lo señalado por la recurrente, sobre la falta de análisis de los actos reclamados y de las legislaciones que invocó el Juez resolutor, cabe destacar que éste soslayó, precisamente, que del contenido de aquellas cédulas de notificación de infracción se advierte que se apoyaron, entre otros, en el artículo 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco que, al respecto, establece:

"(se transcribe)

"De tales preceptos (sic) se evidencia que todo acto autoritario debe constar por escrito, contener la mención del lugar, fecha y autoridad que lo suscribe, así como estar fundado y motivado; de ahí que le asiste razón a la quejosa, en cuanto al requisito de la suscripción del acto administrativo, la cual debe constar en original, esto es, ser autógrafa y no facsímil o de cualquier otro medio.

"En efecto, conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto autoritario debe estar fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que el documento que lo contenga debe expresar con precisión los preceptos aplicables al caso y, por lo segundo, que necesariamente deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, requiriéndose, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

"Así, la garantía de legalidad, en la parte relativa a las debida fundamentación y motivación, se cumple:

"a) Con la existencia y cita de una norma legal que atribuya a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido y con la actuación de esa autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y,

"b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir, con claridad, que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.

"Ahora bien, en cumplimiento de la garantía de legalidad, el acto de autoridad debe ser expedido por autoridad competente, es decir, por entidad que tenga facultades legales para emitirlo, requiriéndose también que el documento en que conste el acto en cuestión, sea suscrito al calce por el funcionario respectivo, pues para que un documento de autoridad tenga validez, la firma necesariamente debe ser autógrafa, esto es, de puño y letra del funcionario emisor, al ser la única forma en que éste adquiere una relación directa con lo expresado en el escrito, dado que constituye la única manera en que puede asegurarse al justiciable que la autoridad que emite el acto acepta su contenido con las consecuencias que le sean inherentes.

"De ahí que para que un mandato de autoridad, en este caso, la expedición de una cédula de notificación de infracción 'foto infracción', se considere fundado y motivado, ha menester (sic) que conste con firma autógrafa y no en facsímil.

"Ésa es la determinación que en su aspecto genérico han asumido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, como se evidencia de las jurisprudencias números 125/2004 y 2/92, publicadas, respectivamente, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 5, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 56, Octava Época, agosto de 1992, página 15, bajo los rubros y textos siguientes: 'FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS.' (se transcribe)

"De lo anterior se advierte que la regla general para que un acto se considere que salvaguarda la garantía de seguridad, jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, es que el acto autoritario incidente en la esfera del particular, debe suscribirse en forma autógrafa y, además, en el caso en particular, es un requisito expreso de las cédulas de notificación de infracción, para que estén debidamente fundadas y motivadas (artículos 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco y 13, fracción II, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco).

"Pues bien, de las cédulas de notificación de infracción 'foto infracción', números de folio *****, *****, *****, *****, *****, y *****, se advierte que el director general de la Policía Vial y Tránsito de la Zona Metropolitana de Guadalajara, a través de un cinemómetro doppler (instrumento tecnológico), impuso a la parte quejosa diversas multas por

violación al artículo 167 Bis, fracción III, de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, por no respetar los límites de velocidad establecidos en dicho ordenamiento legal.

"Luego, si bien en tales documentos se hace constar que el conductor del vehículo marca *****, línea *****, 4 puertas, modelo *****, con número de serie ***** y placas de circulación *****, los días nueve, diecinueve y veinticuatro de noviembre de dos mil doce, veintitrés de diciembre del mismo año y diez de enero de dos mil trece, no respetó los límites de velocidad y que dicha circunstancia fue detectada por el cinemómetro doppler; tales boletas de infracción no contienen la impresión de la firma del mencionado director general de Policía Vial y Tránsito de la Zona Metropolitana de Guadalajara, esto es, no contienen la firma autógrafa de dicha autoridad.

"Por ende, como en los actos reclamados de que se trata, no se incorpora la voluntad del agente emisor, a través de su firma autógrafa (la estampada en el documento respectivo de puño y letra del autor), ello trae como consecuencia el incumplimiento de un requisito constitucional y legal de validez, dado que no permite constatar la certeza de la información que contienen las multas y, por ende, la validez misma del formato digitalizado está en duda, pues no obstante que el uso de la tecnología y los avances científicos permiten que las autoridades cuenten con mejores mecanismos para hacer cumplir las disposiciones legales, no implica que deban soslayarse requisitos de ley.

"Es por ello que, en el caso, asiste razón a la quejosa ahora recurrente, cuando afirma que de las cédulas de notificación de infracción reclamadas, sólo se desprende la impresión de una firma que en ningún momento se hace mención de que se trate de una firma electrónica, por lo cual, resulta incongruente la sentencia recurrida, al considerar que tales actos contienen una firma electrónica, sin analizar si cumplía o no con los requisitos para su validez, contenidas, entre otras disposiciones, en los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco.

"Así es, conviniendo con la recurrente, la firma plasmada en las cédulas de notificación de infracción reclamadas, no cuenta con los requisitos a que refiere la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Para evidenciar lo anterior, es necesario transcribir los artículos 3, 9, 10 y 11 de la aludida legislación:

"(se transcriben)

"De tales numerales se advierte, en lo que interesa, que el documento que se encuentra firmado electrónicamente se llama certificado electrónico, el cual, para que tenga validez, debe contener, entre otros requisitos, el código de identificación único, el período de vigencia de la firma, la mención de que puede verificarse la renovación, suspensión o extinción del certificado electrónico, la referencia de la tecnología empleada para la creación de la firma electrónica certificada.

"Luego, de las cédulas de notificación de infracción que la quejosa exhibió en original y que fueron valoradas párrafos atrás, no se advierte que las mismas contengan tales requisitos de validez, pues si bien se advierte el nombre de quien suscribe, no se desprenden los datos de creación de la firma electrónica certificada o clave privada o que la firma que se imprime esté respaldada por un certificado electrónico expedido por algún prestador de servicios de certificación debidamente autorizado o que contenga el código de identificación único o cualquier otro dato que la valide como firma electrónica; de ahí que, como se evidenció, asiste razón a la quejosa, en cuanto a que la firma, en caso de ser electrónica, carece de los requisitos que señala la legislación aplicable.

"En los términos expuestos, por ser la firma el signo gráfico con que se valida la intervención de las personas en cualquier acto jurídico y por constituir el instrumento con el que se autentifica dicho mandamiento, debe concluirse que, aun citando las disposiciones normativas en que se base el acto de autoridad acompañando a esto el silogismo encaminado a demostrar su aplicabilidad al caso concreto, un documento público que contenga un acto de molestia a un particular que no esté suscrito en forma autógrafa por la autoridad competente, es decir, que no contenga firma de su puño y letra, no puede considerarse debidamente fundado y motivado y, por tal razón, es violatorio de garantías.

"En tales condiciones, al quedar evidenciado lo fundado del agravio que nos ocupa, es innecesario abordar los restantes dirigidos a combatir las consideraciones de la sentencia en las que el a quo desestimó los diversos conceptos de violación. ..."

IV. La ejecutoria de veinticinco de noviembre de dos mil diez, del amparo en revisión *****, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señala:

"SEXTO.— ...

"En el quinto concepto de violación, el quejoso sostiene que las boletas de sanción reclamadas no contienen firma autógrafa, lo cual contraviene

lo dispuesto en el artículo 38, fracción III, del Reglamento de Tránsito Metropolitano, en relación con el artículo 16 constitucional, pues aquel precepto legal establece que las sanciones en materia de tránsito deberán contener necesariamente la firma del agente de la policía que las hubiere emitido, lo que, en el caso, no acontece.

"Es fundado ese concepto de violación.

"Los agentes de la Policía Preventiva del Distrito Federal con placas números *****, *****, *****, ***** y *****, a través de un cinemómetro (instrumento tecnológico), impusieron al quejoso seis multas equivalentes cada una a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por una violación al artículo 5, fracción V, del Reglamento de Tránsito Metropolitano vigente, por no respetar los límites de velocidad establecidos en dicho ordenamiento legal.

"Las boletas de sanción reclamadas (fojas 91 a 96 del juicio de amparo), contienen la impresión de la firma no autógrafa de los agentes de la Policía Preventiva facultados para imponerlas, de conformidad con los artículos 4, fracción I y 38 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, los cuales disponen:

"(se transcriben)

"De la transcripción anterior, se advierte que es un requisito expreso que las boletas de sanción que imponen una infracción, deben contener la firma del agente que impone la sanción, la cual habrá de ser autógrafa.

"La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha sido sistemática en establecer que únicamente la firma autógrafa imprime la expresión de la voluntad a toda promoción de un particular o acto de autoridad, al constituir la base o elemento de certeza para tener por cierta la manifestación de voluntad del emisor del documento.

"En el caso, las boletas de sanción contienen los siguientes datos: Los de identificación del propietario del vehículo, la fundamentación y motivación de la sanción y los del agente de la Policía Preventiva que estampó su firma digitalizada.

"Por tanto, si en los actos reclamados de que se trata, no se incorpora la voluntad del agente emisor, a través de su firma autógrafa (la estampada en el documento respectivo de puño y letra del autor), ello trae como consecuencia el incumplimiento de un requisito constitucional y legal de validez de aquéllos, porque no permite constatar la certeza de la información que contie-

nen las multas y, por ende, la validez misma del formato digitalizado está en duda, pues no obstante que el uso de la tecnología y los avances científicos permite que las autoridades cuenten con mejores mecanismos para hacer cumplir los ordenamientos legales de que se trate, ello no debe implicar soslayar que estos últimos deben permitir expresamente el empleo de una firma distinta a la autógrafa, lo que no sucede en el caso del Reglamento de Tránsito Metropolitano.

"En esas condiciones, las boletas de sanción reclamadas requieren, para su validez, a fin de cumplir con los requisitos constitucionales y legales de motivación y fundamentación, de firma autógrafa de los agentes de la Policía Preventiva facultados para emitirlas, pues de acuerdo con lo relatado, al carecer de ese requisito, no son eficaces para acreditar y validar los datos que incorporan.

"Así, es fundado el concepto de violación.

"En las relatadas condiciones, se debe conceder el amparo, en cuanto a los actos reclamados al secretario de Seguridad Pública, subsecretario de Seguridad Pública y agentes de la Policía Preventiva con placas números ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , todos del Gobierno del Distrito Federal; consistentes en las multas impuestas en las boletas de sanción números ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y *****"

De esta ejecutoria derivó la tesis aislada número I.4o.A.741 A, que establece:

"BOLETAS POR LAS QUE LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL IMPONEN SANCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO. SI NO CONTIENEN LA FIRMA AUTÓGRAFA DE ÉSTOS, CARECEN DE VALIDEZ (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 17 DE FEBRERO DE 2010).— La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha sido sistemática en establecer que únicamente la firma autógrafa imprime la expresión de la voluntad a toda promoción de un particular o acto de autoridad, al constituir la base o elemento de certeza para tener por cierta la manifestación de voluntad del emisor del documento; en este sentido, de los artículos 4o., fracción I y 38, fracción III, del Reglamento de Tránsito Metropolitano, este último vigente hasta el 17 de febrero de 2010, se advierte que es un requisito expreso que las boletas por las que los elementos de la Policía Preventiva del Distrito Federal imponen sanciones en materia de tránsito, cuenten con la firma de éstos. Consecuentemente, si las indicadas boletas no contienen la firma autó-

grafa (de puño y letra) del agente que imponga la sanción, carecen de validez, al no permitir constatar la certeza de la información que en dicho formato digitalizado aparece, aun cuando tengan una rúbrica digitalizada, pues no obstante que el uso de la tecnología y los avances científicos permiten que las autoridades cuenten con mejores mecanismos para hacer cumplir los ordenamientos legales, ello no implica desatender la señalada obligación." (Novena Época. Registro digital: 162208. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, materias constitucional y administrativa, tesis I.4o.A.741 A, página 1041)

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Procede ahora determinar si, en el caso, existe o no la contradicción de tesis denunciada, para lo cual se estima indispensable destacar los aspectos relevantes de las consideraciones en que se apoyaron los Tribunales Colegiados, cuyos criterios fueron denunciados como contradictorios.

Lo anterior, con el propósito de dilucidar que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto de la solución de la controversia planteada.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 (registro digital número 164120), cuyos rubro y datos de publicación son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-
TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

² El contenido de dicha tesis es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos

De la lectura de las ejecutorias que participan en la presente denuncia, se advierte que, en el caso, sí se verifica la divergencia de criterios, en tanto que los órganos contendientes se pronunciaron sobre un mismo problema jurídico, a saber, sobre si para cumplir con el mandato del artículo 16 constitucional es requisito de validez de la cédula de notificación de la sanción impuesta por no respetar los límites de velocidad, que se detecta a través de instrumentos tecnológicos, que deba contener la firma autógrafa del agente emisor, arribando a posturas contrarias.

Con la finalidad de corroborar el aserto anterior, es menester tener presente lo establecido en las ejecutorias dictadas en los asuntos que intervienen en la contradicción de criterios que se denuncia.

I. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión de amparo *********, determinó lo siguiente:

jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (Tesis P./J. 72/2010. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7, registro digital 164120)

a) Que la cédula de notificación de la foto infracción cumple con los requisitos exigidos por el artículo 16 constitucional, porque se ajusta a lo dispuesto por los diversos 6 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y 2, fracciones VIII y XIII, del Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, que facultan a las dependencias de la administración pública para hacer uso de los medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, con la finalidad de simplificar, facilitar y agilizar las comunicaciones en los actos jurídicos y procedimientos administrativos, así como el uso de la firma electrónica certificada, lo que comprende un mensaje de datos que se encuentran vinculados entre sí, que permiten arribar a la convicción de que corresponden inequívocamente al firmante.

b) Que la autoridad administrativa puede hacer uso de la tecnología en la emisión de los actos jurídicos que le competen, como acontece en el caso, al estampar con el uso de medios electrónicos una firma que otorga certeza al particular sobre la identidad del emisor, ya que además del reconocimiento expreso que hizo la autoridad de su suscripción, dicho documento tiene la reproducción de la fotografía captada por el cinemómetro doppler, el que muestra que el conductor no respetó los límites de velocidad.

c) Que los preceptos antes señalados permiten el uso de la firma electrónica certificada y que, en el caso, no se impugna su inconstitucionalidad.

d) Que de la cédula de notificación de la foto infracción se advierten el número de folio y el sello de la dependencia, signos que permiten advertir la oficialidad del documento, ya que, la infracción se detectó a través de los equipos o sistemas tecnológicos, lo que se hace constar en la cédula de notificación correspondiente, la que también contiene la imagen o evidencia generada, como lo señala el artículo 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco.

e) Finalmente, que el acto reclamado se emitió con respeto al artículo 16 constitucional, porque contiene el signo gráfico que representa la voluntad de la autoridad administrativa, exigido por ese precepto.

II. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión *****, definió lo siguiente:

a) Es infundado el agravio, en el sentido de que el Juez de Distrito realizó una interpretación indebida de lo establecido en el artículo 6o. Bis de la Ley

Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, toda vez que si bien en tal precepto se autoriza el uso de la firma electrónica, lo cierto es que tal disposición no está por encima de la Constitución, que prescribe que todo acto de autoridad debe constar por escrito con firma autógrafa de su suscriptor.

b) Los artículos 16 de la Constitución Federal y 12 y 13 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco establecen, respectivamente, que nadie puede ser molestado si no consta mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, siendo requisito de validez del acto administrativo que se emita por autoridad competente y se haga constar el lugar, la fecha y el funcionario que lo suscribe.

c) Tales numerales no establecen, de manera expresa, que en todo acto de autoridad expedido por autoridad competente deba constar la firma autógrafa del servidor público.

III. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de revisión *****, determinó:

a) Que asiste razón a la recurrente, en cuanto a que el a quo, de manera incorrecta, desestimó lo argumentado en su demanda acerca de que las cédulas de notificación de las foto infracciones que reclama, resultan ilegales, al carecer de firma autógrafa y, además, señaló de manera incongruente que la firma que se plasma en las boletas de infracción reclamadas, debe considerarse firma electrónica, pues soslayó que no cumple con los requisitos que señala la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

b) Que del contenido de las cédulas de notificación de infracción reclamadas se advierte que se apoyan, entre otros, en el artículo 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, que previene que las infracciones a esa ley o a su reglamento, que sean detectadas a través de equipos o sistemas tecnológicos, se harán constar en cédula de notificación de infracción, la que debe contener los datos esenciales a que alude la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

c) Que los artículos 12, 13, 14 y 153 Bis del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco prevén que todo acto de autoridad debe constar por escrito, contener la mención del lugar, fecha y autoridad que lo suscribe, así como estar fundado y motivado; de ahí que la suscripción del acto administrativo debe constar en original, esto es, ser

autógrafo y no facsímil o de cualquier otro medio, ya que la garantía de legalidad, en la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple con la existencia y cita de una norma legal que atribuya a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido, y con la actuación de ese funcionario en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal, en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada, y con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir, con claridad, que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.

d) Agrega que, para satisfacer la garantía de legalidad, el acto de autoridad debe ser expedido por autoridad competente, es decir, por la entidad que tenga facultades legales para emitirlo, requiriéndose también que el documento en que conste el acto en cuestión, sea suscrito al calce por el funcionario respectivo, pues para que un documento de autoridad tenga validez, la firma necesariamente debe ser autógrafa, de puño y letra del servidor público emisor, por ser la única forma en que éste adquiere una relación directa con lo expresado en el escrito. De ahí que, para que un mandato de autoridad se considere fundado y motivado, es necesario que conste con firma autógrafa y no facsímil, por ser ésta el signo gráfico con que se valida la intervención de las personas en cualquier acto jurídico y constituir el instrumento con el que se autentifica el mandamiento.

IV. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión *****, decidió:

a) Que es fundado el argumento en el que el quejoso sostiene que las boletas de sanción reclamadas no contienen firma autógrafa, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 38, fracción III, del Reglamento de Tránsito Metropolitano, en relación con el diverso 16 constitucional, pues aquel precepto legal establece que las sanciones en materia de tránsito deberán contener necesariamente la firma del agente de la policía que las hubiere emitido, lo que, en el caso, no acontece.

b) Que las boletas de sanción por no respetar los límites de velocidad, contienen la impresión de la firma no autógrafa de los agentes para la policía preventiva facultados para imponerlas, de conformidad con los artículos 4o., fracción I y 38 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, siendo requisito expreso que éstas contengan la firma del agente que imponga la sanción, la que deberá ser autógrafa, porque la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federa-

ción ha sido sistemática en establecer que únicamente la firma autógrafa imprime la expresión de la voluntad a toda promoción de un particular o acto de autoridad, por constituir ésta la base o elemento de certeza para tener por cierta la manifestación de voluntad del emisor.

c) Que las boletas de sanción por violación al Reglamento de Tránsito Metropolitano, por no respetar los límites de velocidad establecidos, requieren para su validez, a fin de cumplir con los requisitos constitucionales y legales de motivación y fundamentación, de firma autógrafa de los agentes de la policía facultados para emitirlas, por lo que no es válido que contengan la impresión de la firma no autógrafa (digitalizada).

De las ejecutorias que contienden se observa, como se anticipó, que los Tribunales Colegiados de Circuito que participan concluyeron en forma opuesta, en torno a la problemática consistente en determinar si para cumplir con el mandato del artículo 16 constitucional, es requisito de validez de la cédula de notificación de la sanción impuesta, por no respetar los límites de velocidad, que se detecta a través de instrumentos tecnológicos, que deba contener la firma autógrafa del agente emisor.

En efecto, si bien los Tribunales Colegiados del Tercer Circuito analizaron la problemática suscitada a la luz del Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, vigente en dos mil trece, que expresamente hace referencia a las infracciones detectadas a través de equipos o sistemas tecnológicos, mientras que el Tribunal Colegiado del Primer Circuito realizó su examen con base en el Reglamento de Tránsito Metropolitano, en su texto vigente hasta el diecisiete de febrero de dos mil diez (aplicable en el Distrito Federal), que establecía los requisitos atinentes a las infracciones en general, sin hacer distinción al modo en que se detectaran (por medios tecnológicos o directamente por los agentes policiales), lo realmente relevante para tener por acreditada la existencia del punto de contradicción, consiste en que **la totalidad de los órganos contendientes examinaron la constitucionalidad de multas de tránsito derivadas de infracciones advertidas a través de instrumentos tecnológicos, concretamente, en el aspecto relativo a si para respetar lo dispuesto por el artículo 16 de la Norma Fundamental, pueden ser suscritas con firma electrónica o solamente de manera autógrafa.**

Por tanto, el punto jurídico a dilucidar en la presente contradicción consiste en determinar si es requisito de validez de la cédula de notificación de la sanción impuesta, por no respetar los límites de velocidad, que se detecta a

través de instrumentos tecnológicos, que deba contener la firma autógrafa del agente emisor.

QUINTO.—**Estudio.** El criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que sostiene esta Segunda Sala, conforme a las consideraciones siguientes:

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía de legalidad, que consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares. Dicha disposición, en su parte conducente, prevé:

"Artículo 16. Nadie podrá 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."

Así, la garantía de legalidad, en la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple:

- Con la existencia e invocación de la norma legal que atribuya a la autoridad la potestad para actuar en determinado sentido, y con la actuación de ésta en la forma precisa y exacta que lo disponga la ley.
- Con la cita de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho, que permitan colegir con claridad que se procedió a aplicar la norma correspondiente y que justifique con plenitud la actuación de la autoridad en determinado sentido.

En lo particular, de las cédulas de notificación de infracción que fueron analizadas por los Tribunales Colegiados contendientes se observa que contienen los datos de identificación del vehículo, el nombre del propietario del automóvil infractor, la fundamentación de la multa impuesta (ya sea Reglamento de Tránsito Metropolitano, Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, o su reglamento, respectivamente); la razón por la que se impuso la sanción, que fue la de exceder los límites de velocidad permitidos; el día y hora en que se cometió la infracción; la fotografía impresa captada por el sistema de reconocimiento automático de matrícula, denominado foto infracción; los datos de la autoridad emisora; y, la firma no autógrafa de la autoridad facultada para su imposición.

Los artículos 5o., fracción V y 38 del Reglamento de Tránsito Metropolitano, 167 Bis, fracción III, de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco y 153 Bis de su reglamento, en que se fundan las cédulas de notificación de sanción, disponen:

Reglamento de Tránsito Metropolitano

"Artículo 5o. Los conductores deben:

" ...

"V. Respetar los límites de velocidad establecidos en los señalamientos de tránsito. A falta de señalamiento específico, los límites de velocidad se establecerán de acuerdo a lo siguiente:

"a) En vías primarias la velocidad máxima será de 70 kilómetros por hora;

"b) En vías secundarias la velocidad máxima será de 40 kilómetros por hora;

"c) En zonas escolares, peatonales, de hospitales, de asilos, de albergues y casas hogar, la velocidad máxima será de 20 kilómetros por hora;

"d) En zonas de tránsito calmado, la velocidad será de 30 kilómetros por hora;

"e) En vías peatonales, en las cuales se permita circular, la velocidad máxima será de 10 kilómetros por hora."

"Artículo 38. Las sanciones en materia de tránsito, señaladas en este reglamento y demás disposiciones jurídicas, serán impuestas por el agente que tenga conocimiento de su comisión, y se harán constar en las boletas seriadas autorizadas por la secretaría y por seguridad pública, las cuales para su validez contendrán:

"I. Fundamento jurídico:

"a) Artículos de la ley o del presente reglamento que prevén la infracción cometida; y

"b) Artículos de la ley o del presente reglamento que establecen la sanción impuesta.

"II. Motivación:

"a) Día, hora, lugar y breve descripción del hecho de la conducta infractora;

"b) Nombre y domicilio del infractor, salvo que no esté presente o no los proporcione;

"c) Placas de matrícula, y en su caso, número del permiso del vehículo para circular; y

"d) En su caso, número y tipo de licencia o permiso de conducir.

"III. Nombre, número de placa, adscripción y firma del agente que imponga la sanción.

"Seguridad Pública coadyuvará con la secretaría para la aplicación de sanciones por el incumplimiento a la Ley de Transporte cuando exista flagrancia."

Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco

"**Artículo 167 Bis.** Se sancionará con multa de diez a treinta días de salario mínimo general, vigente en la zona económica donde se cometan las siguientes infracciones:

"...

"III. Al conductor de un vehículo que exceda en más de diez kilómetros por hora el límite de velocidad máximo permitido, siempre que existan señalamientos en donde se anuncie el citado límite de velocidad. En aquellas zonas en que expresamente se restrinja el límite máximo de velocidad, como son las próximas a centros escolares y hospitales, el reglamento señalará tanto la velocidad máxima permitida en ellas como qué otras zonas se considerarán con velocidad restringida. En estos casos no habrá tolerancia alguna y, en consecuencia, no se deberá, por ningún motivo rebasar la velocidad permitida."

Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco

"Artículo 153 Bis. Las infracciones a la ley o a este reglamento, que sean detectadas a través de equipos o sistemas tecnológicos, se harán constar en cédula de notificación de infracción, para lo cual se verificarán las siguientes acciones:

"I. La cédula de notificación contendrá y adjuntará los datos esenciales a que se refiere la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, debiendo precisar el tipo de equipo o sistema tecnológico que se utilizó para determinar la infracción a la ley o este reglamento;

"II. En el caso de equipos o sistemas tecnológicos deberá contener o adjuntar la imagen o evidencia generada por referido instrumento, en los casos que resulte procedente, de conformidad con el sistema utilizado; y

"III. La cédula deberá ser notificada al propietario del vehículo dentro de los sesenta días naturales posteriores al levantamiento de la misma, en el domicilio que aquél tenga registrado ante la Secretaría de Finanzas. En caso de las notificaciones por correo certificado, si el domicilio se encuentra cerrado y nadie responde para la entrega del documento, se realizará una segunda visita por parte del servicio de correspondencia; no obstante lo anterior, si no es posible recabarse la firma del destinatario, se atenderá la diligencia con quien en su nombre lo reciba o si éstos no se encuentran en el domicilio, se levantará constancia de ello.

"Para efectos de este artículo, en el caso de vehículos registrados en otro Estado, según las prevenciones que existan con relación a la coordinación fiscal, las cédulas de notificación podrán ser puestas a disposición y aplicación de la entidad federativa correspondiente."

De igual manera, cabe traer a contexto el contenido de los artículos 1, 2, fracción IX, 3 y 7 a 13 de la Ley de Firma Electrónica del Distrito Federal, que establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y promover el uso de la firma electrónica por parte de los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y autónomos, así como de los particu-

lares; para agilizar, simplificar y hacer más accesibles todas los actos y trámites en que intervengan.

"A falta de disposición expresa de esta ley será de aplicación supletoria la normatividad de la materia, aplicable al acto o trámite a realizarse."

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"IX. Firma electrónica: La firma electrónica avanzada que es generada con un certificado reconocido legalmente a través de un dispositivo seguro de creación de firma y tiene, en relación a la información firmada, un valor jurídico equivalente al de la firma autógrafa."

"Artículo 3. Los entes públicos podrán implementar y habilitar el uso de la firma electrónica para dar trámite a los asuntos y documentos que generen, ya sean internos o externos, así como en los trámites y servicios que se brinden a la ciudadanía."

"Artículo 7. Las disposiciones de esta ley no modifican los ordenamientos legales en materia de cualquier acto jurídico en el que sea requerida la firma autógrafa o manuscrita o rúbrica escrita sobre documento de papel.

"En las actuaciones y trámites a que se refiere esta ley, los documentos emitidos que contengan o se realicen con el uso de firma electrónica, tendrán la misma validez legal que los documentos que se generen y firmen en documento de papel.

"Todo documento que tiene un medio en papel, firma autógrafa o rúbrica podrá ser habilitado para tener un formato electrónico si cuenta con la firma electrónica de conformidad con la presente ley. Todo documento que sea originado por medio de una firma electrónica será admisible como prueba documental en cualquier juicio."

"Artículo 8. La firma electrónica será aceptada por los entes públicos como si se tratase de un documento con firma autógrafa.

"Serán válidos los documentos con firma electrónica emitidos por las personas dotadas de fe pública.

"Los documentos que contengan información digital en formatos de audio y video serán válidos cuando se emitan con firma electrónica."

"Artículo 9. La firma electrónica tendrá validez jurídica en los siguientes documentos:

"...

"II. Los que emitan los servidores públicos en ejercicio de sus funciones."

"Artículo 10. La firma electrónica vincula a su autor con el contenido del documento electrónico, de la misma forma en que la firma autógrafa lo hace respecto del documento en el que se encuentra asentada."

"Artículo 11. El firmante que use una firma electrónica reconoce como propio y auténtico el documento electrónico que por su medio se genere. Por el uso de su firma electrónica el firmante aceptará que su firma electrónica expresa su voluntad para todo efecto legal."

"Artículo 12. La identidad legal del firmante queda establecida por el hecho de que su firma electrónica lo relaciona de manera directa y exclusiva con el contenido del documento electrónico y los datos que le componen originalmente, dado que el firmante tiene bajo su exclusivo control los medios de generación de dicha firma."

"Artículo 13. El uso de la firma electrónica y documentos electrónicos en los términos de la presente ley implica:

"I. Que la firma electrónica vincula de manera indubitable al firmante con un documento electrónico, sea ésta de página escrita con caracteres alfanuméricos, o archivo de imagen, video, audio o cualquier otro formato tecnológicamente disponible, el cual se asocia por medio de un dispositivo de creación de firma, con los datos que se encuentran exclusivamente bajo control del firmante y que expresan en medio digital su identidad.

"II. Que el usuario de la firma electrónica tiene la responsabilidad de prevenir cualquier alteración en el contenido de los documentos que emita, por tener el control exclusivo de los medios para insertar la referida firma, cuyo uso garantiza la integridad y autenticidad de lo firmado.

"III. Que el documento electrónico ha sido originado utilizando un certificado electrónico con validez jurídica por medio de un dispositivo seguro de creación de firma."

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (abrogada), en su artículo 6 Bis, faculta a las dependencias y entidades de la administración pública estatal, para hacer uso de la firma electrónica y de los medios electrónicos, ópticos y de cualquier tecnología que facilite y agilice las comunicaciones, como se corrobora de su texto:

"Artículo 6 Bis. Con el objeto de simplificar, facilitar y agilizar las comunicaciones, actos jurídicos y procedimientos administrativos entre el titular del Poder Ejecutivo, sus respectivas secretarías y dependencias, organismos y entidades y los organismos paraestatales de la administración pública estatal, entre éstos y demás Poderes del Estado, Ayuntamientos y particulares, se podrá hacer uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología de conformidad a lo establecido por las disposiciones jurídicas aplicables y el reglamento que para tal efecto expida la entidad pública respectiva.

"Los servidores públicos que pueden hacer uso de la firma electrónica certificada, se establecerá en el reglamento respectivo."

A su vez, los numerales 1, 3, fracción VIII, 4 y 7 de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios y 2, fracciones VIII y XIII, de su reglamento disponen:

Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular la firma electrónica certificada y la prestación de servicios de certificación.

"2. La firma electrónica certificada tiene la finalidad de simplificar, facilitar y agilizar los actos y negocios jurídicos, comunicaciones y procedimientos administrativos entre los sujetos obligados del sector público, los particulares y las relaciones que mantengan entre sí.

"3. Para la creación de la firma electrónica certificada, así como para la celebración de los actos jurídicos en que se haga uso de la misma, además de lo contenido en la presente ley, se deberá observar lo dispuesto en el Código Civil del Estado de Jalisco."

"Artículo 3.

"1. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VIII. Firma electrónica certificada: los datos que en forma electrónica son vinculados o asociados a un mensaje de datos y que corresponden inequívocamente al firmante con la finalidad de asegurar la integridad y autenticidad del mismo y que ha sido certificada por un prestador de servicios de certificación debidamente autorizado ante la secretaría."

"Artículo 4.

"1. El uso de la firma electrónica certificada tiene los siguientes principios rectores:

"I. Neutralidad tecnológica: que implica hacer uso de la tecnología necesaria sin que se favorezca a alguna en lo particular;

"II. Autenticidad: la certeza de que un mensaje de datos ha sido emitido por el firmante y por lo tanto le es atribuible su contenido y las consecuencias jurídicas que del mismo se deriven por la expresión de su voluntad;

"III. Conservación: que un mensaje de datos puede existir permanentemente y es susceptible de reproducción;

"IV. Confidencialidad: se refiere a que la información se encuentra controlada, protegida de su acceso y de su distribución no autorizada; e

"V. Integridad: es cuando el mensaje de datos ha permanecido completo e inalterado, sin considerar los cambios que hubiere sufrido el medio que lo contiene, como resultado del proceso de comunicación, archivo o presentación."

"Artículo 7.

"1. La firma electrónica certificada tiene, respecto de la información consignada en el mensaje de datos, el mismo valor que la firma autógrafa tiene, respecto de los datos consignados en papel."

Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios

"Artículo 2. Para los efectos del presente reglamento se entenderá por:

" ...

"VIII. Firma electrónica certificada: los datos que en forma electrónica son vinculados o asociados a un mensaje de datos y que corresponden inequívocamente al firmante con la finalidad de asegurar la integridad y autenticidad del mismo y que ha sido certificada por un prestador de servicios de certificación debidamente autorizado ante la secretaría;

" ...

"XIII. Mensaje de datos: la información generada, enviada, recibida, archivada, reproducida o procesada por el firmante y recibida o archivada por el destinatario a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología."

Conforme a los dispositivos citados, resulta válido el uso de la firma electrónica, la que es acorde con los avances actuales en materia de informática, y surge de la necesidad de los organismos y dependencias de gobierno de reducir sus costos e incrementar la seguridad de sus procesos internos, a través del uso de medios electrónicos, que permitan agilizar los procesos, reducir los tiempos y evitar el uso de papel, pues esta firma constituye el conjunto de datos, asociados a un mensaje o documento electrónico, que permite garantizar, con total seguridad, la identidad del firmante.

En esa medida, si los ordenamientos legales de la materia facultan a las dependencias de gobierno para hacer uso de los medios ópticos y tecnológicos, con el fin de simplificar y agilizar las comunicaciones en los actos jurídicos y con los precedentes administrativos, utilizando la firma electrónica,³

³ Entendida no como la reproducción digital de la imagen de una firma autógrafa o de sus rasgos, sino como un conjunto de datos debidamente certificados que, en forma electrónica, son vinculados o asociados a un mensaje de datos y que corresponden inequívocamente al firmante, conforme al artículo 2, fracción VIII, del Reglamento de la Ley de Firma Electrónica Certificada para el Estado de Jalisco y sus Municipios, o bien, como aquella firma generada con un certificado reconocido legalmente a través de un dispositivo seguro de creación de firma, y que tiene, con relación a la información firmada, un valor jurídico equivalente al de la firma autógrafa, en términos del artículo 2, fracción XI, de la Ley de Firma Electrónica del Distrito Federal.

la que otorga certeza al particular sobre la identidad del emisor, este Alto Tribunal llega a la convicción de que la firma autógrafa de puño y letra del agente suscriptor en la cédula de notificación de la sanción impuesta por infringir normas de tránsito, detectada por medios electrónicos, como la denominada foto infracción, no constituye un requisito que deba satisfacerse, a fin de cumplir con el mandato del artículo 16 constitucional, ya que válidamente puede sustituirse por la firma electrónica certificada, cuyo valor jurídico es equivalente.

En atención a las consideraciones que preceden, esta Segunda Sala establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí se sustenta, el cual queda redactado con el rubro y texto que a continuación se indican:

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS DE TRÁNSITO DETECTADA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. LA FIRMA AUTÓGRAFA DEL AGENTE SUScriptor NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, AL PODERSE SUSTITUIR POR LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO). Si bien es cierto que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo acto de autoridad debe constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y suscrito por el servidor público que lo expide, también lo es que acorde con los avances tecnológicos, a fin de simplificar y agilizar las comunicaciones en los actos jurídicos y procedimientos administrativos, en los ordenamientos legales de la materia en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco se faculta a las dependencias de gobierno para usar medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología, como la firma electrónica certificada, que comprende un mensaje de datos vinculados entre sí, que permiten llegar a la certeza plena de que éstos corresponden al firmante. En esa medida, la firma autógrafa del agente suscriptor en la cédula de notificación de la sanción impuesta por infracción a las normas de tránsito, detectada por medios electrónicos, no constituye un requisito que deba satisfacerse para su validez, ya que puede sustituirse por la firma electrónica certificada, cuyo valor jurídico es equivalente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el toca respectivo.

Así lo resolvió esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto con reservas. Ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR INFRACCIÓN A LAS NORMAS DE TRÁNSITO DETECTADA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. LA FIRMA AUTÓGRAFA DEL AGENTE SUScriptor NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, AL PODERSE SUSTITUIR POR LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE JALISCO).

Si bien es cierto que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo acto de autoridad debe constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y suscrito por el servidor público que lo expide, también lo es que acorde con los avances tecnológicos, a fin de simplificar y agilizar las comunicaciones en los actos jurídicos y procedimientos administrativos, en los ordenamientos legales de la materia en el Distrito Federal y en el Estado de Jalisco se faculta a las dependencias de gobierno para usar medios electrónicos, ópticos o de cualquier tecnología, como la firma electrónica certificada, que comprende un

mensaje de datos vinculados entre sí, que permiten llegar a la certeza plena de que éstos corresponden al firmante. En esa medida, la firma autógrafa del agente suscriptor en la cédula de notificación de la sanción impuesta por infracción a las normas de tránsito, detectada por medios electrónicos, no constituye un requisito que deba satisfacerse para su validez, ya que puede sustituirse por la firma electrónica certificada, cuyo valor jurídico es equivalente.

2a./J. 93/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 364/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Cuarto del Tercer Circuito, y Cuarto del Primer Circuito, todos en Materia Administrativa. 3 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Diego Alejandro Ramírez Velázquez.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis I.4o.A.741 A, de rubro: "BOLETAS POR LAS QUE LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL IMPONEN SANCIONES EN MATERIA DE TRÁNSITO. SI NO CONTIENEN LA FIRMA AUTÓGRAFA DE ÉSTOS, CARECEN DE VALIDEZ (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 17 DE FEBRERO DE 2010).", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 1041,

Tesis III.2o.A.36 A (10a.), de rubro: "CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN A LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO, DETECTADA A TRAVÉS DE EQUIPOS O SISTEMAS TECNOLÓGICOS, DENOMINADA 'FOTO INFRACCIÓN'. CUMPLE CON LOS REQUISITOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ESTAMPARSE EN ELLA, CON EL USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS, UNA FIRMA QUE OTORGA CERTEZA AL PARTICULAR SOBRE LA IDENTIDAD DEL EMISOR, CONTENER LA REPRODUCCIÓN DE LA FOTOGRAFÍA CAPTADA POR EL 'CINEMÓMETRO DOPPLER', EL NÚMERO DE FOLIO Y EL SELLO DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 1750,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 381/2012, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 296/2013.

Tesis de jurisprudencia 93/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CONFLICTOS LABORALES ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN EN LA MATERIA PARA RESOLVERLOS, DEBE APLICARSE LA LEGISLACIÓN LOCAL EXISTENTE Y, COMPLEMENTARIAMENTE, EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 362/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA. 28 DE MAYO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: JAIME FLORES CRUZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en los términos del artículo primero transitorio de dicha ley, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, y el artículo 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados del mismo circuito, en asuntos sobre la materia laboral, que es de la especialidad de esta Sala.

No pasa inadvertido para esta Sala que, en el caso, los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****, el diecisiete de octubre de dos mil catorce, denunciaron una posible contradicción de tesis, al fallar dicho asunto, y lo decidido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al dictar sentencia en el juicio de amparo directo ***** (expediente auxiliar 31/2014), el día veintiuno de febrero de dos mil catorce, **quien actuó en apoyo del mencionado órgano jurisdiccional denunciante.**

Al respecto, debe señalarse que en el Vigésimo Quinto Circuito sólo existe un Tribunal Colegiado y, por tanto, no se encuentra funcionando un Pleno de Circuito; en estas condiciones, esta Segunda Sala debe asumir la competencia para conocer de la contradicción de tesis, a fin de resolver la cuestión planteada, porque de esa forma se otorga certeza jurídica para la solución de los asuntos en los que se adoptaron posturas disímiles.

Es aplicable, por haberse abordado un tema similar, la tesis que es del tenor siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2005828

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 4, Tomo I, marzo de 2014

"Materia: común

"Tesis: 2a. XXI/2014 (10a.)

"Página: 1080

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas»

"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. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los Plenos de Circuito son competentes para conocer de las denuncias de contradicción de tesis, si se suscitan entre un Tribunal Colegiado ordinario perteneciente a un circuito y un Tribunal Colegiado Auxiliar que dicta resolución en apoyo de aquél, ya que en este supuesto ambas decisiones corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, lo que atiende a la finalidad del Constituyente al introducir dichos órganos, ya que permite homologar los criterios de un circuito determinado, y evita que se decidan cuestiones distintas en casos iguales. No obstante, el criterio que antecede es inaplicable cuando se encuentren involucrados órganos jurisdiccionales de la naturaleza mencionada, si en el circuito de que se trate no se ha integrado y, en consecuencia, no se encuentra funcionando el Pleno de Circuito al que corresponde determinar la postura que debe prevalecer, lo que acontece cuando en el circuito respectivo sólo existe un Tribunal Colegiado, según deriva del Acuerdo General 14/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Así, como esta

situación no fue prevista por el Constituyente o por el legislador ordinario, ni por el propio consejo citado, entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque de esa forma se otorga certeza jurídica para la solución de los asuntos en los que se adoptaron posturas disímiles."

Fortalece lo anterior, la jurisprudencia que, a la letra, dice lo siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2008428

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 15, Tomo II, febrero de 2015

"Materias: constitucional y común

"Tesis: 2a./J. 3/2015 (10a.)

"Página: 1656

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas»

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para

conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el Acuerdo General 14/2013, a que alude la tesis reproducida, haya sido abrogado por el diverso 11/2014 y, éste, a su vez, por el 8/2015; en razón de que lo cierto es que siguen imperando las mismas condiciones para que esta Segunda Sala conozca de la contradicción de tesis en términos de lo señalado con antelación.

SEGUNDO.—La denuncia de la posible contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que la formulan los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, uno de los tribunales que sostiene un criterio en posible contradicción.

TERCERO.—De acuerdo con la jurisprudencia y la tesis aislada P/J. 72/2010 y P. XLVII/2009, respectivamente, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que existe contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito **adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

Entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador **a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia**, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre **un mismo punto de derecho, expresando los razonamientos lógico-jurídicos necesarios** para sustentar sus respectivas decisiones.

Lo anterior, se reitera, independientemente de que las **cuestiones fácticas** que lo rodean, no sean exactamente iguales.

La jurisprudencia y la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal referidas en el párrafo anterior dicen, respectivamente, lo siguiente:

"Novena Época

"Registro: 164120

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXII, agosto de 2010

"Materia: común

"Tesis: P/J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones

secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

"Novena Época

"Registro: 166996

"Instancia: Pleno

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXX, julio de 2009

"Materia: común

"Tesis: P. XLVII/2009

"Página: 67

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis

en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

CUARTO.—Precisado lo anterior, a fin de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, resolverla, es necesario tener presentes las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

A) El **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con residencia en Durango, Durango**, con motivo de la resolución del **amparo directo *******, del diecisiete de octubre de dos mil catorce (*fojas 51 a 143 del toca*), estableció lo que sigue:

"SÉPTIMO.—El artículo 115, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus transitorios primero y segundo de la reforma publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en el Diario Oficial de la Federación, disponen lo siguiente: (transcribe)

"Como se puede advertir de dichos numerales, por imperativo constitucional es obligación de las Legislaturas Locales expedir, en el término de un año, contado a partir de la fecha de publicación de dicha reforma, la ley o leyes necesarias para regular las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores.

"En esta entidad federativa, pese al tiempo transcurrido, al día en que se presentó la demanda laboral, fuente del acto reclamado, la Legislatura del Estado de Durango no regulaba las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores; ni la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango preveía disposición alguna o remitía a diverso cuerpo legal para tal efecto.

"En atención a los principios de supremacía constitucional y administración de justicia consagrados en los artículos 133, primer párrafo, y 17, párrafo segundo, las autoridades del país deben proveer para que existan los tribunales necesarios para que los gobernados acudan a solicitar justicia, la que no puede serles denegada por el hecho de que los Gobiernos de los Estados no hayan legislado sobre la materia del trabajo, tratándose, en el caso, de las relaciones laborales existentes entre los Municipios y sus empleados

"Luego, a criterio de este Tribunal Colegiado, a falta de disposición local expresa, deberán resolverse los conflictos que de dicha naturaleza se presenten, conforme la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango.

"Lo anterior, en tanto el artículo 123 constitucional, en sus apartados A y B, dispone: (transcribe)

"Mientras que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: (transcribe)

"Conforme lo transcrito, es necesario que la propia Constitución señale cuáles son las facultades que pertenecen a la Federación, para que, por exclusión, se entienda que las demás pertenecen a los Estados; de lo cual deriva que los Estados tienen facultades que no puede ejercer la Federación.

"En ese sentido, al ser una facultad reservada a las entidades federativas legislar sobre las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, a falta de ésta no es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B, del Pacto Fede-

ral, en tanto que sería tanto como aceptar la invasión de esferas de la Federación a una atribución que el Constituyente previó a favor de los Estados integrantes de la Federación.

"En esa medida, no se comparte el respetable criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, contenido en la ejecutoria que resolvió el amparo directo *****, del índice administrativo de este Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, relativo al cuaderno auxiliar *****,

"Y, por consiguiente, se estima aplicable, como ya se dijo la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, por ser este ordenamiento el que prevé las normas aplicables para la resolución de los juicios del trabajo de carácter burocrático, el cual, en su artículo 1o., prevé que esa legislación es de observancia general para los titulares y trabajadores al servicio de los tres Poderes del Estado de Durango.

"Ilustra en este aspecto, la jurisprudencia de la extinta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página sesenta y cinco, Tomo I, marzo de mil novecientos noventa y tres, materia laboral, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL MUNICIPIO DE TUXTEPEC, OAXACA. SUS DEMANDAS LABORALES DEBEN SER RESUELTAS POR LA JUNTA DE ARBITRAJE PARA LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE OAXACA, MIENTRAS LA LEGISLATURA LOCAL EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.—Como el Congreso del Estado de Oaxaca no ha cumplido cabalmente con el mandato establecido en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal y segundo transitorio del decreto de reformas a dicha Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, pues a pesar del tiempo transcurrido desde que entró en vigor la reforma al mencionado artículo 115, fracción VIII, no ha expedido la ley que regule las relaciones laborales entre el citado Municipio y sus servidores, debe establecerse que la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca, es la autoridad a quien corresponde legalmente conocer de las demandas que formulen los empleados al servicio del Municipio de Tuxtepec, pues, conforme a los artículos 75 y 81 de la Ley del Servicio Civil de esa entidad federativa, es a quien compete conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los Poderes del Estado y sus empleados."

"Sirve de apoyo, por analogía, que se comparte, la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, visible en la página mil doscientos cincuenta y cinco, Tomo XVI, agosto de dos mil dos, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que establece:

"COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA. SI NO EXISTE UNA LEY LABORAL QUE RIJA LAS RELACIONES DE ÉSTOS CON LOS AYUNTAMIENTOS A LOS QUE PERTENECEN, DEBE APLICARSE LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y SUS DEMANDAS RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL.—Acorde a la interpretación armónica de los artículos 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 76 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla y 277 de la Ley Orgánica Municipal, se llega a la conclusión de que cuando no exista una disposición particular que rijan las relaciones entre los trabajadores de los Municipios y los Ayuntamientos a los que pertenezcan, deberán observarse todas aquellas normas que rijan las relaciones entre los trabajadores del Estado y sus poderes. Esto es así, porque el Congreso del Estado de Puebla, con excepción del Ayuntamiento de Puebla que cuenta con su ley respectiva, no ha expedido leyes que regulen las relaciones laborales entre los Municipios y sus servidores; y el último de los preceptos citados establece que los Municipios observarán, por lo que a sus trabajadores se refiere, las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. En consecuencia, respecto a los trabajadores de los demás Ayuntamientos que integran el Estado de Puebla, diversos al Municipio de Puebla, deben aplicarse las normas que contiene la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, por disposición expresa del artículo 277 de la Ley Orgánica Municipal, que establece que las relaciones de los trabajadores y los Municipios a los que pertenezcan deberán regularse por las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, esto es, la mencionada Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, en cuyo artículo 76, para los efectos de su aplicación, creó un tribunal de arbitraje."

"...

"DÉCIMO PRIMERO.—Los artículos 225 a 227 de la Ley de Amparo, en vigor establecen: (transcribe)

"De esos artículos es menester destacar, que la jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre

las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Que el Pleno o las Salas indicadas, según la materia, resuelven las contradicciones de tesis que se suscitan entre Tribunales Colegiados de diferente circuito; y en ese supuesto, tienen legitimación para denunciar la contradicción, los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron las tesis discrepantes y sus integrantes.

"Es conveniente aclarar que el concepto de 'tesis' contemplado en ese numeral no implica, necesariamente, que el criterio jurídico discordante esté distinguido con un rubro, un texto y los datos de identificación respectivos, sino únicamente la existencia de una resolución pronunciada por un órgano jurisdiccional, en un asunto de su competencia; por ese motivo, este tribunal analiza la posibilidad de denunciar un criterio contradictorio, aun cuando esta ejecutoria no esté contenida formalmente en una tesis.

"Al respecto, es conveniente citar la tesis sesenta y dos, del Pleno del Máximo Tribunal del País, publicada en la página cuarenta y seis, Tomo VI, materia común del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2000, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS OPUESTOS.' (transcribe)

"Jurisprudencia que se invoca, con apoyo en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, porque no contraviene disposiciones de esa legislación.

"En la sentencia dictada en sesión plenaria de veintiuno de febrero de dos mil catorce, emitida dentro del cuaderno auxiliar *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, quien actuó en auxilio de las funciones de este Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con sede en la ciudad de Durango, Estado del mismo nombre, dentro del juicio de amparo directo *****, se determinó que la ley aplicable para dirimir un conflicto laboral suscitado entre el Municipio de Durango y uno de sus trabajadores, no es la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, sino la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ante la omisión de la Legislatura duranguense de ajustar la ley municipal al con-

tenido de la reforma del artículo 115 constitucional, de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

"En la presente ejecutoria, por las razones que informan el considerando séptimo, se determinó que la legislación aplicable para dirimir el conflicto laboral suscitado entre la parte demandada, Ayuntamiento del Municipio de Canatlán, Durango, y uno de sus trabajadores (parte quejosa), lo es la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, es claro que existe contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, y este órgano jurisdiccional.

"Y en tanto pertenecen a circuitos diferentes, con apoyo en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, procede denunciar esa contradicción de tesis a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y enviarle copia certificada de la presente resolución, a fin de que decida cuál de esos criterios debe prevalecer."

B) El **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila**, al resolver el **amparo directo ******* (expediente auxiliar *****), del veintiuno de febrero de dos mil catorce (*foja 285 a 353 del toca*), determinó, en la parte conducente, lo que sigue:

"QUINTO.—Los conceptos de violación son fundados en parte, suplida su deficiencia en términos de lo previsto en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, en tanto que, en lo restante, son de estudio innecesario.

"Para mejor comprensión de las consideraciones de la presente ejecutoria, se estima pertinente realizar la siguiente reseña de antecedentes:

"I. En escrito presentado el dieciséis de mayo de dos mil doce, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje del Estado de Durango, ***** , por conducto de su apoderado legal, demandó de la Dirección Municipal de Servicios Públicos, del H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, y/o de quien resulte responsable, el pago de las siguientes prestaciones:

"a) ... indemnización constitucional a que tengo derecho, por el despido injustificado. b) ... aguinaldo. c) ... vacaciones proporcionales al tiempo trabajado. d) ... prima de antigüedad. e) ... salarios caídos ..."

Como hechos de su demanda, medularmente, señaló:

"• Que inició a laborar para los demandados el tres de enero de dos mil siete, como pintor.

"• Su jornada era de las siete (07:00) a las quince horas (15:00), de lunes a viernes, y los sábados de las siete (7:00) a las doce horas (12:00).

"• Su salario semanal era de ***** (*****).

"• El sábado diecisiete de marzo de dos mil doce, al finalizar su jornada de trabajo, ***** le comunicó que estaba despedido, por órdenes del Departamento de Recursos Humanos, sin que le entregaran aviso alguno por escrito, manifestándole que regresara después por su liquidación, pero añadió que no le ha sido cubierto pago alguno por el despido injustificado del que, dice, fue objeto.

"II. Dicha demanda fue registrada en la citada Junta Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Durango, quien se declaró legalmente incompetente para conocer de la misma, dado que se entabló contra autoridades municipales.

"Por lo que la remitió al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en dicha ciudad, quien la admitió a trámite, en proveído de veintiséis de julio de dos mil doce, radicándola con el número de expediente ***** (fojas 7 y 10).

"III. El Ayuntamiento de Durango, a través de su apoderado legal, dio contestación a la demanda, en la que negó que el actor tuviera derecho alguno a las prestaciones que reclama.

"En cuanto a los hechos, admitió la fecha de ingreso, la jornada y el salario precisados en la demanda, pero negó el despido, aduciendo que la relación de trabajo con el actor fue rescindida, al haber incurrido éste en más de tres faltas consecutivas a su trabajo en forma injustificada, lo anterior, con fundamento en lo previsto en el 62, fracción II, de la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango (fojas 25 a 30).

"IV. Una vez que las partes ofrecieron las pruebas de su intención y formularon alegatos, el doce de septiembre de dos mil trece, se dictó laudo, en el que el Tribunal de Arbitraje, medularmente, consideró:

"• Ser competente para conocer del asunto, con base en lo previsto en el artículo 115 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, así como en la jurisprudencia de rubro:

"'TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO, CONFLICTOS LABORALES DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTATAL MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.'

"• Que el actor prestó sus servicios para el Ayuntamiento demandado, específicamente, en la Dirección de Servicios Públicos, pues así se desprende de los recibos de pago que aportó, lo que además fue admitido por el demandado en su contestación.

"• La litis, consiste en determinar si el actor tiene derecho a las prestaciones que reclama en su escrito inicial de demanda, derivadas del despido injustificado aducido; o bien, como señala el demandado, carece de derecho a percibir las, porque el despido se encuentra justificado.

"• Del análisis en conciencia de las pruebas aportadas, específicamente de la confesional expresa y espontánea a cargo del actor, así como de la inspección ocular, quedó acreditado que éste faltó a su trabajo en más de tres ocasiones en forma consecutiva, lo que actualiza la causa de rescisión señalada por el demandado.

"• Es improcedente lo aducido por el actor, en el sentido de que la facultad de la patronal para rescindir la relación laboral prescribió, en términos del artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, esto, porque las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores prescriben en un mes y, en la especie, el demandado admitió conocer las inasistencias del actor desde que éstas sucedieron, por lo que, considerando la fecha del aviso rescisorio, dicho término transcurrió en exceso.

"Es así, a decir de la responsable, pues la Ley Federal del Trabajo sólo es aplicable supletoriamente en lo que no se encuentra previsto en la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, en términos de su artículo 17; y en el diverso numeral 104, la propia ley burocrática establece dicho término de prescripción en cuatro meses y no en uno, como lo aduce el actor, por lo que no se configura la citada figura extintiva.

"• Por consiguiente, debe absolverse al demandado del pago de los tres meses de salario reclamados por concepto de indemnización constitucional por despido, así como del pago de salarios caídos.

"• Procede absolverlo, además, del pago de la prima de antigüedad, pues ésta no se encuentra contemplada en la Ley de los Trabajadores para los Trabajadores (sic) al Servicio de los Tres Poderes del Estado.

"• Tampoco procede condenar al demandado al pago de 'las demás prestaciones a que el actor tenga derecho', pues éste no cumplió con la obligación de precisar cuáles son éstas, ni las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que apoya su pretensión.

"• Por otra parte, procede condenar al demandado al pago de las restantes prestaciones demandadas, como son vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, en la parte proporcional al tiempo laborado en el año dos mil doce, pues aquél en su contestación señaló haber cubierto oportunamente tales prestaciones, pero no lo justificó.

"Por consiguiente, el laudo concluyó con los siguientes resolutivos: (transcribe)

"V. Inconforme con dicho fallo, el quejoso promovió el juicio de amparo que ahora se resuelve.

"En principio, debe precisarse el marco legal aplicable en el presente caso, lo cual se estima de capital importancia para verificar que el procedimiento natural se haya seguido conforme a las normas que lo rigen, así como para apreciar la legalidad de lo considerado en el laudo reclamado, en cuanto al fondo de la controversia planteada.

"Lo anterior, con independencia de que el quejoso no exprese motivos de disenso en relación con tal aspecto, pues, al ser la parte trabajadora en el juicio natural, procede suplir a su favor la deficiencia de la queja, lo cual debe hacerse en toda su amplitud, es decir, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, como expresamente lo dispone el artículo 79 de la vigente Ley de Amparo, que en su fracción V, y párrafo conducente, establece: (transcribe)

"Ahora bien, el artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: (transcribe)

"Como se aprecia, dicho precepto constitucional proviene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

"Asimismo, la Carta Magna, en sus artículos primero y segundo transitorios, correspondientes a dicha reforma, establecen: (transcribe)

"De tales disposiciones transitorias se advierte que se otorgó un año, computado a partir de la entrada en vigor del aludido decreto de reforma, para que las Legislaturas de los Estados adecuaran las leyes locales al contenido de la aludida modificación a la norma constitucional.

"Con base en lo anterior, es inconcuso que los Congresos Locales se encontraban obligados a emitir normas de trabajo municipal, tanto sustantivas como adjetivas, aunque sin contenidos propios ni originales, sino armonizadas con el precepto 123 del Pacto Federal.

"Del examen integral de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, publicada el treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve, es decir, con posterioridad al periodo concedido en el artículo transitorio constitucional, para que las Legislaturas ajustaran su normatividad a la citada reforma constitucional, se advierte el siguiente contenido: (transcribe)

"Como se aprecia, el Legislativo Local no incluyó en la citada ley orgánica, apartado alguno tendente a regular las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores; o bien, alguna remisión a diverso cuerpo legal para tal efecto.

"Es decir, por alguna razón no adecuó el citado marco legal, ni ha emitido a la fecha normatividad alguna que deba aplicarse para resolver los conflictos que se susciten entre los Municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto por el referido párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

"Lo anterior, se insiste, no obstante que, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y ocho, las Legislaturas de los Estados, entre ellas la de Durango, debían adecuar su marco legal a las disposiciones del artículo 123 constitucional.

"De ahí la particularidad que el caso reviste, el determinar la norma conforme a la cual habrá de resolverse el conflicto planteado ante la responsable, máxime que dicha omisión legislativa no es atribuible a los justiciables.

"Así las cosas, no debe perderse de vista que la Carta Magna establece que el Congreso Estatal, al crear las leyes laborales municipales, necesariamente debe ajustarse a las bases constitucionales del numeral 123 del Pacto Federal, teniendo en cuenta que dicho precepto cuenta que dicho precepto cuenta (sic) en la actualidad con una legislación reglamentaria eficaz, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo para los apartados A y B, donde el primero se refiere a las reglas generales del derecho obrero, incluyendo las sustantivas y procesales; en tanto que el segundo, se refiere a las reglas laborales burocráticas y de los empleados del Estado, por lo que resulta inconcuso que esas normas son directamente aplicables para resolver los conflictos laborales que susciten entre los Municipios de Durango y sus trabajadores.

"Lo anterior, debido a la ausencia de normatividad específica en comento, hasta que el Congreso Local cumpla con la obligación de legislar en materia de trabajo municipal, en congruencia con dichas disposiciones constitucionales.

"De ahí que atendiendo al orden superior de la Constitución, y además, al de las mencionadas leyes reglamentarias del precepto 123 del Pacto Federal (que por sus características son integrantes del derecho común a toda la Unión), se insiste, deben aplicarse en el presente caso los citados ordenamientos que constituyen el marco jurídico al que en su momento habrá de ajustarse la legislación de los trabajadores al servicio de los Municipios del Estado, como norma especial, al hallarse regidos los operarios de los Municipios, en cierta medida, por el apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, además de la Ley Federal del Trabajo, al regir, en lo general, para todo contrato de índole laboral y, desde luego, a los aspectos procesales.

"En efecto, cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su numeral 11, remite de forma complementaria a la Ley Federal del Trabajo, dicho precepto establece: (transcribe)

"Es decir, mientras no haya norma expresa armonizada a la reforma constitucional en comento, en el ámbito municipal en Durango, la ley federal aplicable en primer término, ante la falta de ordenación específica, lo es la derivada del apartado B, es decir, la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado y, posteriormente, en ausencia de disposición en esta última, la del apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, pues, se insiste, si alguna regulación existiera en el caso, ésta necesariamente tendría que prever las mismas instituciones que las leyes reglamentarias constitucionales en sus términos, o en un sentido de aplicación benéfica mayor para el trabajador.

"En apoyo a lo que hasta aquí se ha considerado, este tribunal comparte la interpretación que en similar sentido se dio en la siguiente jurisprudencia:

"TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LABORAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DE ESA ENTIDAD, DEBE APLICAR LAS LEGISLACIONES REGLAMENTARIAS DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (transcribe)

"Cabe añadir que, como se verá más adelante, no existe base legal para que el presente asunto sea resuelto conforme a una legislación distinta, como lo es la Ley para el Servicio de (sic) los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado.

"Establecido lo anterior, cabe mencionar que no pasa inadvertido para este tribunal, que el ahora quejoso, en su demanda laboral, luego de precisar sus pretensiones (indemnización constitucional, salarios caídos, aguinaldo, vacaciones y prima de antigüedad), añadió: (transcribe)

"Es decir, como el propio actor lo señaló, su demanda es imprecisa en el señalamiento de las prestaciones que, en su caso, 'resulten procedentes'.

"Al pronunciarse al respecto, la responsable consideró: (transcribe)

"Cabe precisar que la vigente Ley de Amparo, en su artículo 172 establece:

"...

"No obstante que la ley federal del trabajo de los servidores públicos no regula la hipótesis inherente al defecto en la formulación de la demanda, es procedente aplicar en forma supletoria, lo previsto en el numeral 873, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, que dispone: (transcribe)

"Como se aprecia, es obligación del tribunal de arbitraje responsable, prevenir al actor para que subsanen las omisiones de que adolece el escrito de demanda, pues en caso de no hacerlo, incurre en una violación a las normas del procedimiento.

"En apoyo a lo anterior, se estima aplicable, en forma análoga, la siguiente jurisprudencia:

"DEMANDA LABORAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN PREVENIR AL ACTOR PARA QUE LA ACLARE

CUANDO DE SU TEXTO SE ADVIERTA QUE ATRIBUYE EL CARÁCTER DE DEMANDADO AL TITULAR DE UNA DEPENDENCIA DIVERSA A AQUELLA EN LA CUAL PRESTABA SUS SERVICIOS.' (transcribe)

"Sin embargo, se estima que dicha violación no afectó las defensas del quejoso ni trascendió al resultado del fallo, dado que en su demanda natural, éste mencionó expresamente que demandó las pretensiones consignadas en el apartado respectivo 'salvo error u omisión', debiendo incluirse aquellas a las que pudiera tener derecho.

"Es decir, no aludió a prestación alguna que derivara específicamente de la narrativa de los hechos fundatorios de su acción.

"Debiendo interpretarse que su libelo contiene las prestaciones derivadas del despido y aquellas inconexas de naturaleza ordinaria o legal, pues es inconcuso que corre a cargo del actor precisar las que resulten de carácter extralegal, su fundamento y demostrar el derecho a percibir las.

"Así las cosas, del examen de la demanda natural, se advierte que el actor no adujo falta de pago de sus percepciones salariales o alguna diferencia en las mismas; tampoco señaló que laboró tiempo extra, sino que refirió gozar de un día de descanso semanal.

"Por consiguiente, limitó su pretensión al pago de las prestaciones derivadas del despido, como son indemnización constitucional y salarios caídos; así como las proporcionales de aguinaldo y vacaciones.

"Advirtiéndose oficiosamente, que omitió demandar el pago de la prima vacacional; no obstante ello, del examen del laudo reclamado se advierte que el tribunal responsable condenó al Ayuntamiento demandado al pago de esta prestación.

"Luego, con independencia de la legalidad de dicho proceder, es inconcuso que el mismo no causa agravio al impetrante de amparo.

"De ahí que este tribunal no advierte trascendencia alguna de la violación procesal en comento.

"En otro orden de ideas, procede examinar oficiosamente la legalidad de lo resuelto en relación con el fondo del asunto, es decir, lo concerniente a la acción principal de despido injustificado planteada ante el tribunal responsable.

"Como se precisó en la narrativa de antecedentes del laudo reclamado, el ahora quejoso demandó el pago de diversas prestaciones, aduciendo que fue despedido injustificadamente.

"En su contestación, el demandado admitió la relación laboral y las condiciones de trabajo descritas por el actor en su demanda, pero negó que el despido fuese injustificado; contrario a ello, refirió que rescindió la relación laboral con el actor, toda vez que éste faltó en más de tres ocasiones de forma consecutiva a su trabajo y de manera injustificada, lo que es motivo de rescisión sin su responsabilidad, en términos de lo previsto en el artículo 62, fracción II, de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, procediendo a citar al actor para levantar la correspondiente acta administrativa y entregándole luego el aviso correspondiente.

"Sin embargo, contrario a lo establecido por el tribunal responsable, tal proceder del demandado resulta contrario a derecho.

"Es así, pues, como se mencionó, la controversia natural debió ventilarse directamente a la luz de las disposiciones reglamentarias del artículo 123 constitucional, en este caso, la del apartado B, a saber, a la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, al tratarse de un conflicto entre un Municipio del Estado de Durango y uno de sus trabajadores, sin que la Legislatura de dicha entidad haya emitido la normatividad aplicable para resolver ese tipo de controversias.

"Luego, la Ley para los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango, en que se apoyó la responsable para emitir el laudo reclamado, no resulta aplicable en la especie.

"Lo que se corrobora con el contenido de dicha ley burocrática estatal, concretamente en sus artículos 1o. y 2o., que delimitan su ámbito de aplicación, al siguiente tenor: (transcribe)

"Como se aprecia, dicha norma se circunscribe a las relaciones de trabajo existentes entre los tres Poderes del Estado de Durango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que se encuentran dentro del Estado y sus trabajadores, mas no rige las relaciones de trabajo entre los Municipios de dicha entidad federativa y sus empleados.

"No pasa inadvertido que en el laudo reclamado, específicamente, en el considerando primero, donde el tribunal responsable estableció su competencia, citó la siguiente tesis:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO, CONFLICTOS LABORALES DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.' (transcribe)

"Sin embargo, dicho criterio solamente alude al organismo que resulta competente, hasta en tanto se expida norma específica por parte de la Legislatura Estatal, mas no establece la ley que el citado tribunal de arbitraje debe aplicar para resolver los conflictos entre un Municipio y sus trabajadores. Aunado a lo anterior, el criterio relativo al Estado de Coahuila, mencionado en la tesis en comento, establece lo siguiente:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA, CONFLICTOS LABORALES DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.' (transcribe)

"Como se aprecia, en dicha tesis se alude únicamente a la competencia, sin que se haga mención alguna acerca de la ley aplicable para dirimir los conflictos entre un Municipio y sus trabajadores.

"Por otra parte, el criterio inherente a la legislación de Puebla, contenido en la tesis invocada por la responsable, es del siguiente tenor:

"COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA. SUS DEMANDAS LABORALES DEBEN SER RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.' (transcribe)

"Como se aprecia, dicha tesis hace mención específica a que el artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, la cual establece que los Municipios observarán, por lo que se refiere a sus trabajadores, las disposiciones que rijan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, es decir, dicha legislación municipal hace un reenvío expreso a la ley laboral burocrática del Estado de Puebla, lo que no acontece en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, como se vio en párrafos anteriores.

"Luego, es claro que la tesis invocada por la responsable sirve, en su caso, para sustentar su competencia en el conocimiento del asunto, mas no para estimar aplicable la legislación burocrática de la entidad, es decir, Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango.

"Lo anterior, aunado a lo considerado al inicio del presente estudio, permite establecer que el tribunal responsable aplicó ilegalmente la citada legislación burocrática estatal, cuando lo procedente, ante la omisión de la Legislatura duranguense de ajustar la ley municipal al contenido de la reforma del artículo 115 constitucional, de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, era resolver la litis al tenor de lo previsto en la ley federal derivada del apartado B, es decir, la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado y, en ausencia de disposición en esta última, según su artículo 11 ya transcrito, la del apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo.

"Ello es trascendente, pues al resolver el fondo del asunto, el tribunal responsable consideró:

"• Appreciando las pruebas en conciencia, como lo prevé el artículo 132 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, se advierte que, al formular el pliego de posiciones en la confesional a cargo del representante del demandado, el actor oferente admitió, en forma espontánea, haber faltado en forma injustificada a su trabajo en más de tres veces consecutivas, pues la posición número ocho que formuló es del siguiente tenor: (transcribe)

"• Afirmación que el actor reiteró en la confesional a su cargo, pues al responder a las posiciones números 7, 9 y 10, respectivamente, sostuvo que a través de su esposa pidió un permiso sin goce de sueldo, porque se sentía mal, pero no le hicieron caso; que el sindicato le negó el permiso porque no compareció a solicitarlo personalmente; y que no justificó ninguna de las inasistencias.

"• De la inspección ocular desahogada el catorce de enero de dos mil trece, se desprende que al poner a la vista del actuario las listas de asistencia, se verificó que el actor faltó a su trabajo en diversas fechas consecutivas en los meses de enero y febrero.

"• Entre las documentales aportadas por el demandado, se encuentra el citatorio de veinticuatro de febrero de dos mil doce al actor, para el levantamiento del acta administrativa; así como el aviso de rescisión de siete de marzo siguiente, las cuales fueron ratificadas.

"• Por lo que la rescisión de la relación laboral del actor encuentra sustento en el artículo 62, fracción II, de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango.

"• Asimismo, el demandado dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 46 Bis, primer párrafo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece: (transcribe)

"• Es así, dijo la responsable, pues obra en autos el acta administrativa de veintinueve de febrero de dos mil doce, en la cual intervinieron tanto el trabajador, como el sindicato, asentándose en ella el motivo o causas de rescisión en que incurrió aquél, sin responsabilidad para el demandado, invocando como fundamento el citado numeral 46 Bis de la ley federal burocrática; dando cumplimiento además a lo previsto en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, en lo atinente a la entrega del aviso rescisorio al trabajador.

"• Por consiguiente, debe absolverse al demandado del pago de los tres meses de salario reclamados por concepto de indemnización constitucional por despido, así como del pago de salarios caídos.

"De las consideraciones anteriormente puntualizadas, se desprende con toda claridad que, en la especie, la patronal rescindió la relación de trabajo con el actor de manera unilateral, al estimar actualizada la causa prevista en el artículo 62, fracción II, de la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, consistente en que el trabajador falte más de tres veces en forma consecutiva a su trabajo, sin causa justificada, proceder que llevó a cabo mediante el levantamiento de un acta administrativa en la que además intervino el trabajador y sindicato, así como con la expedición al trabajador de un aviso rescisorio.

"Avalando el tribunal responsable tal proceder, al considerar, en lo medular:

"1) Que en autos quedó plenamente demostrado que el actor dejó de asistir a su trabajo injustificadamente los días que señaló el demandado en su contestación, lo que actualiza la causa de rescisión invocada por el demandado, prevista en el artículo 62, fracción II, de la Ley para el Servicio de los (sic) Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango; y,

"2) Que el proceder del Ayuntamiento se ajustó a lo previsto en el artículo 46 Bis de la Ley Federal para el Servicio de los Trabajadores del Estado y 47 de la Ley Federal del Trabajo.

"Sin embargo, tales consideraciones se apartan de lo previsto en la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, específicamente a lo previsto en sus artículos 46, fracción V, inciso b), así como en los párrafos sucesivos, y 46 Bis, que prevén: (transcribe)

"Del examen integral de tales disposiciones se advierte con claridad, que el titular de una dependencia burocrática no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos trabajadores, cuando son de base, y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover controversia laboral para que el tribunal de arbitraje competente decida en un laudo si se demuestra o no la causa rescisoria.

"Por consiguiente, si el titular de la dependencia demandada cesa o rescinde por sí mismo la relación laboral con un trabajador, es decir, de manera unilateral, dicho despido debe considerarse injustificado, al no existir una resolución del tribunal de arbitraje competente que la declare, por ser éste el único que cuenta con facultades para ello, según lo prevé la legislación federal burocrática aplicable en la especie.

"Lo anteriormente considerado encuentra apoyo, en lo conducente, en la siguiente jurisprudencia del Máximo Tribunal del País:

"'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).' (transcribe)

"En la especie, como se indicó, el Ayuntamiento demandado dirigió al ahora quejoso *****, el oficio número *****, de siete de marzo de dos mil doce, visible a fojas 64 y 65 del expediente natural, en cuyo rubro superior derecho se aprecia la leyenda: 'Asunto: Oficio de rescisión', y cuyo contenido es el siguiente: (transcribe)

"Luego, es inconcuso que el citado Ayuntamiento, aquí tercero interesado, rescindió unilateralmente la relación de trabajo que tenía con el ahora quejoso, según se desprende del aviso en comento, razón por la cual, tal proceder debe considerarse injustificado, con apoyo en las disposiciones legales y de jurisprudencia ya citadas con antelación.

"Sin que sea óbice lo dicho por la responsable, en el sentido de que la demandada actuó con apego a lo previsto en el artículo 46 Bis de la ley federal burocrática, pues únicamente aludió al primer párrafo de dicho numeral, es decir, a la parte inherente a que la patronal debe levantar acta administrativa cuando se actualice la causa de rescisión en estudio, pues se soslayó apreciar dicho precepto en forma completa e integral con el diverso 46 de la propia ley, ya examinado con antelación, de los que se aprecia en forma inobjetable que la rescisión de la relación laboral, por acumulación de tres faltas consecutivas, se encuentra condicionada al pronunciamiento que en tal sentido realice el tribunal del conocimiento.

"Consecuentemente, debe concederse al quejoso el amparo solicitado para que, con apego en lo que previamente se ha considerado, se determine que el despido aducido es injustificado y, por ende, la procedencia de las prestaciones derivadas del mismo.

"Atento a lo anterior, resulta innecesario el estudio de los conceptos de violación que el quejoso plantea en relación con el fondo de su acción principal de despido y, en los que, medularmente, aduce:

- El laudo reclamado le causa agravio, pues la responsable valoró ilegalmente las pruebas aportadas, al omitir examinar en su conjunto la confesional a cargo de la patronal, así como la documental consistente en el aviso rescisorio, pues de ellas se desprende que el despido del que fue objeto es injustificado.

- Agrega que con dichos elementos de prueba se acredita que la facultad del patrón para despedirlo había prescrito, en términos de lo previsto en el artículo 517, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo (un mes); lo anterior, pues al responder a la posición número nueve (9), el demandado admitió que tuvo conocimiento desde el primer momento en que empezó a faltar a sus labores, es decir, desde el dieciocho de enero de dos mil doce, empero, el aviso rescisorio es del siete de marzo siguiente, según se advierte de dicha documental, el cual le fue notificado hasta el dieciséis de este mes y año.

- Es inconcuso, concluye, que el término de un mes con que contaba el patrón para rescindir la relación laboral había transcurrido en exceso.

"Es así, pues dichos motivos de inconformidad son tendentes a demostrar que la facultad de la patronal para rescindir la relación laboral había prescrito, cuando que, como se vio con antelación, el demandado no podía rescindir la relación laboral con el actor, en la forma unilateral en que lo hizo.

"Dicho de otro modo, con independencia de lo que resultara del análisis de los motivos de disenso planteados, es claro que no se mejoraría lo ya alcanzado por el impetrante, al haberse considerado ilegal la desestimación de las prestaciones derivadas del despido. Lo anterior con apoyo en el siguiente criterio:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.' (transcribe)

"Por otra parte, cabe reiterar que el laudo reclamado resultó favorable al quejoso, al condenar al Ayuntamiento demandado al pago proporcional de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, a razón del salario señalado por el actor en su demanda, en lo correspondiente al año dos mil doce, toda vez que el demandado no justificó su excepción de pago, lo que no causa agravio al impetrante de amparo.

"Empero, la responsable también determinó lo siguiente: (transcribe)

"Como se aprecia, al establecer en el laudo que el despido fue justificado, el tribunal de arbitraje responsable condenó al demandado al pago de las citadas prestaciones accesorias, únicamente en el tiempo laborado en el mes de enero de dos mil doce; sin embargo, dado que en la presente ejecutoria ha quedado establecida la ilegalidad de tal determinación inicial, lo que traerá como consecuencia la concesión de amparo, a efecto de que se estime injustificado el despido y se condene al pago de la indemnización demandada, así como al de los salarios caídos, es inconcuso que las citadas prestaciones (aguinaldo, vacaciones y prima vacacional) deberán cubrirse a partir del mes de enero de dos mil doce y hasta que se cumplimente el laudo.

"En aspecto diverso, se advierte oficiosamente que en el laudo reclamado se consideró improcedente el reclamo de la prima de antigüedad, al siguiente tenor: (transcribe)

"Al respecto, cabe mencionar que, si bien resulta ilegal el fundamento legal con el cual el tribunal responsable desestimó dicha prestación, ello resulta intrascendente, pues a nada práctico conduciría el conceder al impetrante la protección solicitada para el solo efecto de que dicho aspecto sea subsanado, toda vez que el artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 43, tampoco prevé la obligación a las dependencias de cubrir a sus trabajadores la prima de antigüedad.

"Luego, al estar excluida de los beneficios a que tienen derecho esos trabajadores, es inconcuso que no procede aplicar supletoriamente el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, que la establece en favor de los trabajadores, cuya relación laboral se rige bajo el apartado A del numeral 123 de la Constitución.

"Lo anterior, con apoyo en la siguiente jurisprudencia del Máximo Tribunal del País, y tesis aislada ilustrativa de lo que aquí se considera:

"TRABAJADORES JUBILADOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS ESTATALES. TIENEN DERECHO A RECIBIR, POR SU ANTIGÜEDAD, LOS QUINQUENIOS, PENSIONES Y DEMÁS PRESTACIONES ESTABLECIDAS EN LAS NORMAS BUROCRÁTICAS DE CARÁCTER LOCAL, PERO NO LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.' (transcribe)

"PRIMA DE ANTIGÜEDAD. LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ NO TIENEN DERECHO A PERCIBIR DICHA PRESTACIÓN, PUES AL NO ESTAR PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN QUE LOS RIGE ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.' (transcribe)

"ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.' (transcribe)

"En las relatadas condiciones, al quedar en evidencia que el laudo reclamado es ilegal, en los aspectos previamente declarados fundados, procede conceder al quejoso el amparo y protección solicitados para el efecto de que el responsable Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Durango:

"1) Deje insubsistente el laudo de doce de septiembre de dos mil trece.

"2) Emita otro en el que reitere aquello que no es materia de concesión; y:

"• Se abstenga de considerar que el juicio natural debe resolverse a la luz de la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango y, aplicando la legislación federal burocrática, de conformidad con lo considerado en esta ejecutoria, determine que el despido demandado fue injustificado y condene al pago de las prestaciones inherentes al mismo.

"• Establezca que la condena al pago de las prestaciones accesorias consistentes en vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, debe comprender

del mes de enero de dos mil doce, hasta la fecha en que se cumplimente el laudo."

QUINTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el caso sí existe contradicción de tesis.

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el asunto sometido a su potestad jurisdiccional, sostuvo que los conflictos laborales entre los Municipios y sus trabajadores deberán resolverse conforme a la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango.

Lo anterior, específicamente, porque al ser una facultad reservada a las entidades federativas legislar sobre las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, a falta de ésta no es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123, apartado B, del Pacto Federal, en tanto que ello equivaldría a aceptar la invasión de esferas de la Federación a una atribución que el Constituyente previó a favor de los Estados integrantes de la Federación.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en un caso similar, consideró que mientras no haya norma expresa armonizada a la reforma constitucional, en el ámbito municipal en Durango, la ley federal aplicable en primer término, ante la falta de ordenación específica, lo es la derivada del apartado B del artículo 123 constitucional, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, posteriormente, en ausencia de disposición en esta última, la del apartado A del precepto aludido, esto es, la Ley Federal del Trabajo, pues si alguna regulación existiera en el caso, ésta necesariamente tendría que prever las mismas instituciones que las leyes reglamentarias constitucionales en sus términos, o en un sentido de aplicación benéfica mayor para el trabajador.

Al respecto, debe señalarse que ambos Tribunales Colegiados interpretaron el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos primero y segundo transitorios, de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

Como se puede apreciar, en el caso sí existe divergencia de criterios, cuyo tema objeto de estudio consiste en dilucidar, cuál es la legislación aplicable para resolver los conflictos de trabajo entre los Municipios del Estado

de Durango y sus trabajadores, la Ley para los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, o bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, tomando en cuenta que la Legislatura Local no había armonizado la legislación a la reforma del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

SEXTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sostiene en la presente ejecutoria.

Como una cuestión previa, debe señalarse que, no obstante que en el caso se trata de las circunstancias normativas del Estado de Durango, procede hacer un pronunciamiento general aplicable a todas aquellas entidades federativas que se encuentran en la misma situación, generada por una omisión en el ejercicio de facultades o competencias obligatorias por parte de las Legislaturas de los Estados.

El artículo 17 de la Constitución Federal consagra la garantía de acceso jurisdiccional como derecho de toda persona ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, consignando como atributos propios de la administración de justicia, que sea completa, gratuita, imparcial y pronta en todo el ámbito nacional, sea federal o local. Ello supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios, la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (acción de inconstitucionalidad 4/2005).

Por su parte, el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

"Artículo 115.

"...

(Reformada, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"VIII. ... 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."

La porción normativa reproducida se originó como motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en donde se estableció que 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 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

El inicio de la vigencia de la norma de mérito y la *vacatio legis* que se otorgó a las Legislaturas Locales para tales efectos, pueden apreciarse en las normas de tránsito de la mencionada reforma, que la letra dicen:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto."

La reforma en estudio entró en vigor al día siguiente de su publicación y a las Legislaturas de los Estados se les concedió el plazo de un año para reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales para dar cumplimiento al postulado constitucional.

Ahora bien, la circunstancia de que diversas Legislaturas de los Estados no hayan reformado su legislación interna en el plazo de referencia, generó diversos conflictos competenciales, que condujeron a las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus anteriores integraciones, a emitir algunos criterios, como son, entre otros, los siguientes:

"Octava Época

"Registro: 207752

"Instancia: Cuarta Sala

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Núm: 70, octubre de 1993

"Materia: laboral

"Tesis: 4a./J. 38/93

"Página: 22

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE UN AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, Y SUS

TRABAJADORES. CORRESPONDE A LA JUNTA DE ARBITRAJE PARA LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO DE OAXACA, MIENTRAS LA LEGISLATURA LOCAL NO EXPIDA LA LEY QUE REGULE LAS RELACIONES CORRESPONDIENTES.—Conforme al artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, y el artículo segundo transitorio de este decreto, las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia del mismo, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales que deberán regir las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores. No obstante el decreto mencionado, cuando no se haya legislado al respecto proveyendo a su cumplimiento, como ocurre en el Estado de Oaxaca, con excepción del Ayuntamiento de la capital, la competencia para conocer de los conflictos laborales surgidos entre los demás Ayuntamientos y sus trabajadores, corresponde a la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes de dicho Estado, porque en acatamiento del artículo 17 de la Carta Magna y siguiendo las bases de las normas constitucionales, ante la falta de disposición legal expresa que regule las relaciones laborales existentes entre un Municipio y sus empleados, será la referida Junta la competente para conocer de tales conflictos, con sujeción del procedimiento a lo dispuesto en la Ley del Servicio Social para los Empleados del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca, en términos de los artículos primero y segundo del decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tomo LXXI, de veintiuno de enero de mil novecientos ochenta y nueve."

"Novena Época

"Registro: 200639

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo III, marzo de 1996

"Materias: laboral y constitucional

"Tesis: 2a. XVII/96

"Página: 607

"COMPETENCIA LABORAL. CONTROVERSIAS ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES. SE DETERMINA APLICANDO PREFERENTEMENTE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN VIII, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN.—El precepto indicado dispone que 'las relaciones laborales 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', en tal virtud, esta norma resulta de aplicación preferente sobre las prevenciones generales que establece el artículo 123, en cuanto a la competencia para conocer de asuntos laborales, en razón de que constituye la ley específica para el caso y porque es principio de hermenéutica jurídica el de que los preceptos constitucionales se deben interpretar de tal manera que se complementen y no que se contradigan, ni se excluyan. De acuerdo con lo anterior, es claro que la jurisdicción federal no tiene injerencia en este tipo de asuntos, puesto que las Legislaturas Locales sólo pueden expedir ordenamientos para su ámbito interno y, en todo caso, para determinar si la resolución del conflicto compete a las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales o a los tribunales de arbitraje estatales o municipales, habrá que atender a las disposiciones de la correspondiente ley local, independientemente de que la actividad desarrollada por el Municipio, pudiera estar comprendida en la fracción XXXI, del apartado A, del artículo 123 constitucional, pues lo que determina la competencia en este caso de excepción, es la intervención del Municipio como sujeto de la relación laboral."

"Octava Época

"Registro: 207882

"Instancia: Cuarta Sala

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo VIII, octubre de 1991

"Materia: laboral

"Tesis: 4a./J. 16/91

"Página: 29

"COMPETENCIA. TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA. SUS DEMANDAS LABORALES DEBEN SER RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.—Como el Congreso del Estado de Puebla no ha cumplido cabalmente con el mandato establecido en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal y segundo transitorio del decreto de reformas a dicha Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, pues a pesar de que ha transcurrido más de un año desde que entró en vigor la reforma al mencionado artículo 115, fracción VIII y con excepción del Ayuntamiento de Puebla, no ha expedido leyes que regulen las relaciones laborales entre los Municipios y sus servidores, debe establecerse que el Tribunal de Arbitraje del Estado de

Puebla es el facultado legalmente para conocer de las peticiones y demandas que formulen los empleados municipales, en términos de lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, que establece que los Municipios observarán, por lo que se refiere a sus trabajadores, las disposiciones que rijan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, en todo aquello que sea conducente, precepto que se encuentra relacionado con los artículos 76 y 82 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla."

"Octava Época

"Registro: 208027

"Instancia: Cuarta Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988

"Materia: laboral

"Página: 289

"TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA, CONFLICTOS LABORALES DE LOS. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTATAL, MIENTRAS LA LEGISLATURA EXPIDE LA LEY ESPECÍFICA.—Si el Congreso del Estado no ha cumplido con el mandato establecido en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal y segundo transitorio del decreto de reformas a dicha Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, correlativo del artículo 2o. transitorio del decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial de veintisiete de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, pues a pesar de que ha transcurrido más de un año desde que entró en vigor la reforma al mencionado artículo 115, fracción VIII, no ha expedido o reformado las leyes que regulen las relaciones laborales entre los Municipios y sus trabajadores con base en lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, debe concluirse que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado es el facultado legalmente para conocer de las peticiones y demandas que formulen los empleados municipales, conclusión que se confirma con lo dispuesto en los artículos 17 y 133 de la Constitución Federal de 1917, así como el decimoprimero transitorio de dicho ordenamiento, en cuanto establecen que las autoridades del país deben expedir las leyes necesarias para que existan tribunales competentes a los que acudan las personas para solicitar justicia o formular peticiones derivadas de derechos tutelados por la Constitución, garantías

que no pueden soslayarse por el hecho de que los Gobiernos Estatales no hayan legislado sobre la materia del trabajo en los términos del artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, constitucional."

"Octava Época

"Registro: 207709

"Instancia: Cuarta Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XIII, mayo de 1994

"Materia: laboral

"Tesis: 4a. XII/94

"Página: 191

"COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES PROMOVIDOS EN CONTRA DE UN MUNICIPIO, SI LA LEGISLATURA LOCAL AUN NO HA CREADO EL TRIBUNAL MUNICIPAL CORRESPONDIENTE.—El Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado y no la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la propia entidad federativa, es el competente para conocer de la controversia laboral surgida entre los trabajadores de un Municipio y el propio Ayuntamiento municipal, si el Poder Legislativo Local aún no ha creado el tribunal municipal correspondiente, conforme al artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política Federal, reformado el diecisiete de marzo de 1987, y el artículo segundo transitorio del decreto que contiene dicha reforma. Tal competencia se surte en favor del citado Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no obstante que el mismo no esté expresamente facultado por la Ley aplicable para conocer de las controversias surgidas entre los Municipios y sus trabajadores, porque ningún conflicto en el que los particulares estén solicitando la impartición de justicia por parte del Estado, puede dejar de resolverse, dejando en manos del individuo buscar su propia justicia, atento a lo establecido en el artículo 17 constitucional; además, el conocimiento y resolución de los conflictos laborales entre particulares (patrones y trabajadores) corresponde a autoridades distintas de las que deben conocer y resolver las controversias surgidas entre el Estado, llámese Federación, entidades federativas o Municipios, y sus trabajadores, pues conforme a los artículos 115, fracción VIII, 116, fracción V y 123 constitucionales, para resolver aquéllos se han creado las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje, mientras que para decidir las últimas existen los tribunales federal, locales y municipales de conciliación y arbitraje."

En el caso, si bien el tema objeto de estudio no es dirimir un conflicto competencial, lo cierto es que los criterios transcritos tienen un denominador común y que sirve para orientar la decisión en el presente asunto: "la legislación aplicable la constituyó la del Estado en donde surgió el diferendo de competencias".

Siguiendo este orden de ideas, la omisión de las Legislaturas de los Estados de adaptar sus Constituciones y leyes a la reforma constitucional de referencia, causan incertidumbre jurídica en desdoro de los derechos de los trabajadores que prestan un servicio público en los Municipios, por no existir una normatividad específica que resuelva sus conflictos laborales.

En relación con la omisión legislativa de que se trata, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia siguiente:

"Novena Época

"Registro: 175939

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXIII, febrero de 2006

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 13/2006

"Página: 1365

"FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).—La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de

ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta –la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias–, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa."

No obstante lo anterior, de la interpretación teleológica e integradora del artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, si la intención del Constituyente Permanente fue que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se rigieran por las leyes que expidieran las Legislaturas de los Estados, con base en lo que prevé el diverso artículo 123 de dicho Ordenamiento Fundamental y sus disposiciones reglamentarias, es evidente que ante la eventualidad de una omisión en el ejercicio de facultades o competencias obligatorias al respecto, deben ser aplicables la legislación del Estado respectivo y complementariamente las leyes federales que reglamentan este último precepto.

En efecto, en aras de la protección de los derechos de los trabajadores que prestan un servicio público en los Municipios, y en acatamiento al artículo 17 de la propia Constitución, si las Legislaturas de los Estados no cumplieron con la obligación de reformar y adicionar sus Constituciones y leyes locales, en términos de los artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, debe, en primer lugar, atenderse a la legislación local, por estar dirigida dicha reforma a las Legislaturas de los Estados con transcendencia a los Municipios y sus trabajadores, como al artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias que, en el caso, lo son la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos de sus apartados A y B, respectivamente, buscando su armonización e integración sistemática hasta en tanto se crea la normatividad específica correspondiente, esto es, cuando el legislador del Estado llene el vacío jurídico existente en la materia.

Lo anterior no implica una invasión de esferas de la Federación a una atribución que el Constituyente Permanente previó a favor de los Estados integrantes de la Federación, sino atender la problemática que origina la omisión en el ejercicio de facultades y competencias obligatorias, mediante la comunión de la normatividad local con la federal, en respeto al espíritu de los derechos laborales universalmente reconocidos.

Al tenor de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el redactado bajo los siguientes rubro y texto:

CONFLICTOS LABORALES ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN EN LA MATERIA PARA RESOLVERLOS, DEBE APLICARSE LA LEGISLACIÓN LOCAL EXISTENTE Y, COMPLEMENTARIAMENTE, EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. De la interpretación teleológica e integradora del artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, constitucional, se advierte la intención del Constituyente Permanente de que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se rijan por las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados con base en el numeral 123 de dicho ordenamiento fundamental y sus disposiciones reglamentarias; de ahí que ante la eventualidad de la omisión en el ejercicio de facultades o competencias obligatorias al respecto, deben ser aplicables la legislación del Estado respectivo y complementariamente las leyes federales que reglamentan este último precepto. En efecto, en aras de proteger los derechos de los trabajadores que prestan un servicio público en los Municipios y en acatamiento al artículo 17 de la propia Constitución, si las Legislaturas no cumplieron con la obligación de reformar y adicionar sus Constituciones y leyes locales, en términos de los artículos primero y segundo transitorios de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, para resolver los conflictos laborales entre los Municipios y sus trabajadores debe atenderse, inicialmente, a la legislación local, por estar dirigida dicha reforma a las Legislaturas de los Estados con trascendencia a los Municipios y sus trabajadores, y de forma complementaria al artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, que en el caso lo son la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos de sus apartados A y B, respectivamente, buscando su armonización e integración sistemática hasta en tanto se crea la normativa específica correspondiente, esto es, cuando el legislador del Estado llene el vacío jurídico existente en la materia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTOS LABORALES ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN EN LA MATERIA PARA RESOLVERLOS, DEBE APLICARSE LA LEGISLACIÓN LOCAL EXISTENTE Y, COMPLEMENTARIAMENTE, EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS. De la interpretación teleológica e integradora del artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, constitucional, se advierte la intención del Constituyente Permanente de que las relaciones de

trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se rijan por las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados con base en el numeral 123 de dicho ordenamiento fundamental y sus disposiciones reglamentarias; de ahí que ante la eventualidad de la omisión en el ejercicio de facultades o competencias obligatorias al respecto, deben ser aplicables la legislación del Estado respectivo y complementariamente las leyes federales que reglamentan este último precepto. En efecto, en aras de proteger los derechos de los trabajadores que prestan un servicio público en los Municipios y en acatamiento al artículo 17 de la propia Constitución, si las Legislaturas no cumplieron con la obligación de reformar y adicionar sus Constituciones y leyes locales, en términos de los artículos primero y segundo transitorios de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, para resolver los conflictos laborales entre los Municipios y sus trabajadores debe atenderse, inicialmente, a la legislación local, por estar dirigida dicha reforma a las Legislaturas de los Estados con trascendencia a los Municipios y sus trabajadores, y de forma complementaria al artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, que en el caso lo son la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos de sus apartados A y B, respectivamente, buscando su armonización e integración sistemática hasta en tanto se crea la normativa específica correspondiente, esto es, cuando el legislador del Estado llene el vacío jurídico existente en la materia.

2a./J. 91/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 362/2014. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila. 28 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 1023/2013, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo directo 946/2013.

Tesis de jurisprudencia 91/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de esta Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO REALIZADO POR EL APODERADO. PARA QUE PROCEDA, EL PODER GENERAL DEBE CONTENER CLÁUSULA ESPECIAL QUE LO FACULTE PARA ELLO CONFORME AL ARTÍCULO 2587, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 17/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR. 17 DE JUNIO DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: DIEGO ALEJANDRO RAMÍREZ VELÁZQUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis.¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, el cual sustentó uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Contenido de las ejecutorias que participan en la contradicción de tesis:**

¹ 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en términos del artículo primero transitorio de dicha ley; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por dos Tribunales Colegiados de diferente circuito en asuntos que versan sobre la materia laboral, que es de la especialidad de esta Sala.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo *****, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil catorce, en la parte que interesa, sostuvo:

"SÉPTIMO.—**Desistimiento del juicio de amparo.** No se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, en atención a que la apoderada, quien propuso el desistimiento del juicio, no tenía facultades para ello.

"De acuerdo con lo establecido en el artículo 107, fracción I, de la Constitución General de la República, la voluntad para promover el juicio de amparo es un principio fundamental; por ende, siempre debe seguirse a instancia de parte agraviada; de ahí que la accionante pueda, válidamente, desistir en cualquier momento con la sola declaración de su voluntad. Lo anterior se encuentra reconocido en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, que dispone como una de las causas de sobreseimiento en el juicio, el desistimiento de la demanda: (se transcribe)

"Mediante escrito acordado el seis de agosto del citado año, se tuvo por recibido el escrito signado por *****, apoderada de la empresa quejosa *****, por el que desistió del presente juicio de garantías, en ese sentido se requirió su ratificación (foja 32).

"En diligencia de doce de agosto de dos mil catorce, compareció la citada apoderada a ratificar su recurso en mención y, por auto de auto de trece siguiente, se le tuvo por ratificado su desistimiento.

"Cabe agregar que, por auto de presidencia, de cinco de junio de dos mil catorce, este Tribunal Federal reconoció la personalidad con que se ostentó la apoderada legal, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, tal como se advierte de la parte relativa del acuerdo, que a continuación se transcribe:

"Téngase por recibido el oficio *****, que remite la **presidenta de la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Puebla**; la demanda de amparo promovida por *****, **por conducto de su apoderada *******, a quien la Junta responsable le tuvo por acreditada su personalidad en diligencia de treinta de noviembre de dos mil siete, que corre agregada a foja diecisiete del expediente laboral, en contra del **laudo de treinta y uno de marzo de dos mil catorce**, y su ejecución por parte del presidente adscrito a la Junta responsable, únicamente como consecuencia del dictado de esa determinación final, y no por vicios propios; y anexos ...' (foja 16 del juicio de amparo directo)

"Ahora, del poder general para actos de administración y pleitos y cobranzas limitado para asuntos laborales que le fue otorgado el dieciocho de agosto de dos mil nueve a *****, se desprende que no está facultada expresamente para desistirse del juicio de amparo.

"Así, en la parte conducente del poder en cuestión dispone:

"**Orden del día.—Único. Otorgamiento de poderes.**—En desahogo del único punto del orden del día se informó a la asamblea sobre la necesidad de otorgar diversos poderes para asuntos laborales, por lo que luego de diversos comentarios hechos por los presentes con relación al otorgamiento de los poderes ya mencionados, fue tomado por el voto unánime de los presentes el siguiente: **Acuerdo.** Se otorga poder general para actos de administración limitado para asuntos laborales en favor de los señores ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , poder que podrá ser ejercido en forma individual o mancomunada.—El poder para actos de administración en el área laboral se otorga con la representación legal de la sociedad, conforme y para los efectos de los artículos once, cuarenta y seis, cuarenta y siete, ciento treinta y cuatro, fracción III (tercera), quinientos veintitrés, seiscientos noventa y dos, fracciones I, II y III (primera, segunda y tercera), setecientos ochenta y seis, setecientos ochenta y siete, ochocientos setenta y tres, ochocientos setenta y cuatro, ochocientos setenta y seis, ochocientos setenta y ocho, ochocientos ochenta, ochocientos ochenta y tres y ochocientos ochenta y cuatro de la Ley Federal del Trabajo, confiriendo en favor de las personas arriba mencionadas, la representación patronal en los términos del artículo once de la Ley Federal del Trabajo, al igual que un poder general para pleitos y cobranzas y actos de administración laboral, con todas las facultades generales y aun las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los dos primeros párrafos del artículo dos mil quinientos cincuenta y cuatro, así como los artículos dos mil quinientos setenta y cuatro, dos mil quinientos ochenta y dos, y dos mil quinientos ochenta y siete del Código Civil para el Distrito Federal, y los correlativos de éstos en el Código Civil Federal y en los Códigos Civiles de las demás entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos en donde se ejercite el mandato. El poder que se otorga, la representación legal que se delega y la representación patronal que se confiere mediante el presente instrumento, la ejercerán los mandatarios con las siguientes facultades que se enumeran en forma enunciativa y no limitativa: i) Actuar frente al sindicato o sindicatos con los cuales existan celebrados contratos colectivos de trabajo respecto a cualesquiera conflictos colectivos, ante o frente a los trabajadores personalmente considerados, respecto a cualesquiera conflictos individuales; y, en general, respecto a cualesquiera otros asuntos obrero patronales ante cual-

quiera de las autoridades del trabajo y servicios sociales a que se refiere el artículo quinientos veintitrés de la Ley Federal del Trabajo; ii) Comparecer ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya sean Locales o Federales, el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En consecuencia, llevarán la representación patronal y legal de la empresa para efectos de los artículos once, cuarenta y seis, y cuarenta y siete de la Ley Federal del Trabajo, así como los efectos de acreditar la personalidad y la capacidad de la empresa en juicio o fuera de él, en los términos del artículo seiscientos noventa y dos, fracciones II y III (segunda y tercera), de la Ley Federal del Trabajo; iii) Comparecer al desahogo de la prueba confesional, en los términos de los artículos setecientos ochenta y siete y setecientos ochenta y ocho de la Ley Federal del Trabajo, con facultades para absolver y articular posiciones y desahogar la prueba confesional, en todas sus partes; iv) Señalar domicilio para notificaciones, en los términos del artículo ochocientos sesenta y seis de la Ley Federal del Trabajo, y comparecer con la representación legal bastante y suficiente a la audiencia a que se refiere el artículo ochocientos setenta y tres de la Ley Federal del Trabajo, en sus tres fases de conciliación, demanda y excepciones, y ofrecimiento y admisión de pruebas, en los términos de los artículos ochocientos setenta y cinco, ochocientos setenta y seis, fracciones I y VI (primera y sexta), ochocientos setenta y siete, ochocientos setenta y ocho, ochocientos setenta y nueve, y ochocientos ochenta del citado ordenamiento, y concurrir a la audiencia de desahogo de pruebas, en los términos de los artículos ochocientos setenta y tres y ochocientos setenta y cuatro de la Ley Federal del Trabajo.—Asimismo, se confieren facultades a los representantes legales patronales y apoderados para proponer arreglos conciliatorios, celebrar transacciones, adoptar toda clase de decisiones y negociar y suscribir convenios laborales, así como para actuar como representantes de la empresa en calidad de administradores respecto y para toda clase de juicios o procedimientos de trabajo que se tramiten ante cualesquiera autoridades. De igual manera, los apoderados podrán celebrar y rescindir contratos de trabajo, a cuyo efecto gozarán de todas las facultades de apoderados generales para pleitos y cobranzas y actos de administración laboral, en los términos ya expuestos.—No habiendo otro asunto que tratar, haciéndose constar para los efectos del artículo 188 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que en la resolución tomada por la asamblea estuvieron presentes y debidamente representadas la totalidad de las acciones en que se divide el capital social de ***** , se dio por terminada la asamblea, nombrándose como delegados especiales a los licenciados ***** , ***** y ***** , para que, en forma individual o conjunta, comparezcan ante el notario público de su elección y soliciten la protocolización de los acuerdos que lo requieran y, en general, realicen todos los actos necesarios para cumplimentar los acuerdos tomados por la asamblea.—Firman la

presente acta para constancia el presidente y el secretario actuantes: Presidente.—Lic. *****.—Firma ilegible.—Secretario.—Lic. *****.—Firma ilegible (fojas 199 vuelta, 200 y 201).'

"Como se advierte, del instrumento notarial transcrito, no aparece que se haya otorgado a la apoderada la facultad expresa para desistirse del juicio de amparo.

"En ese sentido, de conformidad con los artículos 6o., 10 y 11 de la Ley de Amparo, tratándose de la personalidad y representación, el quejoso podrá acudir al juicio de amparo por sí o por conducto de su apoderado y su personalidad se debe justificar de la misma manera que la ley del acto reclamado, en este caso, de la Ley Federal del Trabajo.

"Así, resulta conveniente explicar, que el poder se entiende como la calidad procesal para actuar en un juicio a nombre de otro y cuyo reconocimiento, por parte de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, dependerá de la satisfacción de los requisitos que para tal efecto establece la ley.

"Para el caso del apoderado de una persona física, la fracción I del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo establece: (se transcribe)

"Del análisis de dicha disposición legal se desprende que las personas morales, al igual que en la Ley de Amparo, podrán comparecer al juicio laboral por conducto de apoderado, el cual podrá acreditar su personalidad con el testimonio notarial correspondiente.

"Ahora, la exigencia del legislador en cuanto a comparecer a través de apoderado, debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, es decir, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez. Ni la Ley de Amparo, ni la Ley Federal del Trabajo regulan el contrato de mandato, sino sólo permiten su ejecución; solamente ordena que los apoderados exhiban el testimonio notarial correspondiente.

"En esa virtud, para conocer las consecuencias de la actuación del mandatario o apoderado cuando han obrado sin facultades, debe acudirse a las normas jurídicas del Código Civil (Federal) que regulan el contrato de mandato, entre cuyos preceptos, el artículo 2551 dispone, al igual que la ley laboral, que el mandato puede otorgarse tanto en escritura pública como mediante carta poder: (se transcribe)

"Por su parte, el artículo 2587, fracción I, prevé que el mandato, cuando se habla del judicial, requiere cláusula especial para desistir: (se transcribe)

"En ese sentido, cuando quien desiste del juicio de amparo es el apoderado de una persona moral sin que del poder otorgado se desprendan facultades específicas para hacerlo, en violación a la disposición contenida en el referido artículo 2587 del Código Civil Federal, es decir, excediendo el apoderado la actuación que se le tiene permitida, es claro que tal expresión no puede generar el desistimiento de la acción de amparo.

"Sin que sea obstáculo que la Ley de Amparo vigente, respecto del desistimiento únicamente refiera que debe ser ratificado por el quejoso, y que en ésta se suprimiera el contenido del artículo 14 de la Ley de Amparo anterior, que exigía la existencia de cláusula especial para desistirse del amparo; porque el nombramiento del apoderado debe entenderse en el sentido de que constituye la expresión de un acto jurídico regular, es decir, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez; por tanto, si la actual Ley de Amparo no lo regula y la ley del acto tampoco –Ley Federal del Trabajo–. En esa virtud, debe acudirse a las reglas que para ello establece el Código Civil Federal, y si éste dispone un requisito de validez para que el apoderado pueda desistirse, ante la ausencia de éste, es claro, se insiste, que dicha expresión no puede tener los efectos jurídicos que establece el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo.

"En las relatadas consideraciones, lo que procede es realizar el análisis de constitucionalidad a la luz de los conceptos de violación."

Por otra parte, el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la Paz, Baja California Sur, al resolver el amparo directo ***** (expediente de origen *****), en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, sostuvo, en la parte que interesa, lo que a continuación se transcribe:

"SEXTO.—**Análisis del asunto.** Previo a la resolución de fondo, este Tribunal Colegiado advierte que en el presente asunto debe sobreseerse, con sustento en la fracción I del artículo 63 de la Ley de Amparo, debido a que el **Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California**, desistió de la demanda de amparo.

"En efecto, de las constancias de autos se aprecia que el **Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California**, promovió demanda de

amparo en la que señaló, como acto reclamado, el laudo de quince de febrero de dos mil trece, dictado por el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, con residencia en Mexicali, dentro del expediente laboral *****, seguido por *****, contra el **Ayuntamiento** quejoso.

"Asimismo, se advierte que mediante ocurso de trece de agosto de dos mil trece, *****, en su carácter de apoderado del **Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California**, personalidad que tiene reconocida en términos del instrumento notarial *****, de veintisiete de febrero de dos mil ocho, pasado ante la fe del notario público número cinco, de Ensenada, Baja California, desistió de la citada demanda de amparo, por así convenir a los intereses de su representado.

"Dicho ocurso es del tenor literal siguiente:

"*****

"Vs.

"H. Ayuntamiento de Ensenada, B.C.

"Exp. Núm. *****

"Tribunal de Arbitraje del Estado

"Presente

"Lic. *****, compareciendo en mi carácter de apoderado de la parte demandada H. Ayuntamiento de Ensenada, B.C., personalidad debidamente acreditada dentro de los autos del juicio que al rubro se indica, con el debido respeto comparezco a exponer:

"En virtud de que entre la actora y mi representado H. Ayuntamiento de Ensenada, B.C., se celebró convenio para efectos de dar cumplimiento al laudo de fecha 15 de febrero del 2013, dictado dentro del juicio que nos ocupa, en este acto me desisto del amparo directo interpuesto en contra de dicho laudo ante esta H. Autoridad en fecha 04 de abril del año en curso; por lo tanto, en caso de que dicho amparo se haya remitido al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, solicito se gire atento oficio a dicho tribunal mediante el cual informe sobre el presente desistimiento.

"Por lo anteriormente expuesto, de este H. Tribunal atentamente pido:

"**Único.** Se me tenga en nombre de mi representado H. Ayuntamiento de Ensenada, B.C., desistiéndome del amparo directo referido dentro del cuerpo del presente escrito y en caso necesario se gire el oficio solicitado al Tribunal Colegiado correspondiente.

"Protesto lo necesario

"Mexicali, B.C., a la fecha de su presentación

"Lic. *****'

"El treinta y uno de marzo de dos mil catorce, se emitió un dictamen para tener certeza y seguridad jurídica del desistimiento de la demanda de amparo que nos ocupa, esto es, para que ante la presencia judicial, la parte quejosa ratificara el escrito de desistimiento, de trece de agosto de dos mil trece, a efecto de cerciorarse de la identidad de quien desiste y tener conocimiento si preserva su propósito de dar por concluido el procedimiento que inició.

"En ese sentido, mediante acuerdo de uno de abril de dos mil catorce, se ordenó devolver al Tribunal Colegiado auxiliado, tanto el juicio de amparo directo de referencia, como el juicio laboral de origen, a fin de que se llevara a cabo la diligencia en comento.

"El siete de abril de dos mil catorce, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, tuvo por recibido los autos descritos anteriormente, y requirió a *****', representante legal del quejoso Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California, para que manifestara ante la presencia judicial si ratificaba o no el contenido del escrito de desistimiento de trece de agosto de dos mil trece.

"Así, mediante comparecencia llevada a cabo el ocho de abril de dos mil catorce, ante el actuario judicial adscrito al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, *****', en su carácter de apoderado del **Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California**, ratificó el contenido y firma del escrito de desistimiento de trece de agosto de dos mil trece, en los términos siguientes:

"**Notificación por comparecencia.**

"**Juicio de amparo directo** *****'.

"En la ciudad de Mexicali, Baja California, siendo las diez horas, treinta y cinco, minutos del ocho de abril de dos mil catorce, el suscrito *****', actuario judicial adscrito a este Primer Tribunal Colegiado del XV (sic) Circuito, estando en el local de este órgano colegiado hago constar, que comparece el licenciado *****', quien se identifica con una cédula profesional *****', expedida por la Dirección General de Profesiones, cuyos rasgos fisonómicos coinciden con los del compareciente, documento que se le devuelve por ser de su uso personal, agregándose copia certificada a este expediente.

Acto seguido, el compareciente manifiesta que el motivo de su presencia es para que se le notifique personalmente el proveído que antecede, dictado en el expediente en que se actúa, seguidamente, del expediente se advierte que el promovente tiene el carácter de apoderado legal del Ayuntamiento de Ensenada, Baja California; por tanto, procedo en este acto a notificar a la quejosa, Ayuntamiento de Ensenada, Baja California, por su conducto, el contenido íntegro del acuerdo de siete de abril de dos mil catorce, dictado en el juicio de amparo directo número ***** , corriendo traslado con copia autorizada, sellada y cotejada del acuerdo que se notifica, que recibe de conformidad; finalmente, el compareciente a este Primer Tribunal Colegiado solicitó el uso de la voz en vista del proveído que se notifica y expuso: **«Que en esta diligencia, expone su voluntad ante la presencia judicial para ratificar el contenido y firma del escrito de presentado ante la autoridad responsable que obra a foja trescientos sesenta y nueve del expediente laboral ***** , del índice del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, del que deriva el presente juicio de amparo directo, por así convenir a los intereses de su representada»**, y sin más que agregar, se da por terminada la presente diligencia firmando las partes que intervienen, lo anterior para los efectos legal (sic) correspondientes. Doy fe.

"Actuario judicial adscrito a este Primer Tribunal Colegiado del XV (sic) Circuito.

*****.

"(dos rúbricas ilegibles)"

"Bajo los antecedentes descritos, conviene ahora establecer que el artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: (se transcribe)

"El numeral 5o., fracción I, de la ley en cita prevé: (se transcribe)

"Del artículo citado en primer término se desprende el principio de instancia de parte agraviada, de lo que se colige que el juicio de amparo puede promoverse únicamente por la parte a quien perjudique el acto reclamado.

"Dado que el principio de instancia de parte agraviada constituye uno de los fundamentos del juicio de amparo, la dimisión que formula el agraviado impide al órgano constitucional culminar el juicio, toda vez que ha dejado de existir la voluntad de proseguir con él, en tanto que la abdicación al ejercicio de la instancia constitucional, torna improcedente el estudio de su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

"Así, cuando el quejoso desiste de la demanda de amparo y ratifica tal desistimiento, como ocurre en la especie, se configura y acredita plenamente la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, al manifestar una causa legal que impide la continuación del juicio o que pueda resolverse la cuestión de fondo originalmente planteada.

"Es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia por contradicción de tesis, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación, rubro y texto son:

"DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO PROCEDE SU RETRACTACIÓN UNA VEZ RATIFICADO ANTE LA PRESENCIA JUDICIAL.' (se transcribe)

"En las relatadas circunstancias, ante el desistimiento de la demanda de amparo promovida por el **Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California**, debidamente ratificado por su apoderado legal *****, debe sobreseerse en el juicio de amparo, con fundamento en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo.

"No pasa inadvertido que en el instrumento notarial *****, de veintisiete de febrero de dos mil ocho, pasado ante la fe del notario público número cinco, de Ensenada, Baja California, mediante el cual ***** acreditó su carácter de apoderado del **Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California, no existe cláusula expresa que le faculte para desistir del juicio de amparo**, tal como lo exigía el artículo 14 de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.

"Sin embargo, en el caso particular, se estima que ***** sí tiene facultad para desistir del presente juicio de amparo, en virtud de que la demanda que le dio origen se presentó el dieciséis de abril de dos mil trece, esto es, bajo la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, la cual, **ya no exige cláusula especial en el poder general para que el mandatario desista del juicio de amparo**, tan es así, que no existe algún precepto correlativo al diverso 14 de la Ley de Amparo abrogada, lo que indica que el legislador tuvo la intención de suprimir tal exigencia.

"En efecto, del análisis integral de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, no se advierte precepto alguno que exija cláusula especial en el poder general para que el mandatario desista del juicio de amparo; por tanto, como se dijo, debe entenderse que la intención del legislador fue suprimir tal exigencia, pues, de lo contrario, así lo habría reflejado en el texto de la Ley de Amparo en vigor.

"Además, cabe mencionar que en el instrumento notarial *****, de veintisiete de febrero de dos mil ocho, pasado ante la fe del notario público número cinco, de Ensenada, Baja California, se otorgó a *****, poder general para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos del primer párrafo del artículo 2428 del Código Civil para el Estado de Baja California, 2554 del Código Civil Federal, y su correlativo en los Códigos Civiles de las entidades federativas, y de manera enunciativa y no limitativa, se le otorgó la facultad para formular demandas o juicios, procedimientos o recursos administrativos, amparos, transigir, comprometer en árbitros, absolver y articular posiciones, recusar con causa o sin ella, hacer y recibir pagos, formular y ratificar denuncias y querellas de carácter penal, coadyuvar con el Ministerio Público, exigir la reparación del daño sin tener derecho a conceder el perdón cuando proceda.

"Asimismo, se estableció que los apoderados, entre ellos, *****, tendrían la potestad para concurrir ante cualquier autoridad del trabajo, con facultades para actos de administración en el área laboral, para celebrar los convenios que pudieran derivarse de ellos, para ofrecer la reinstalación en el trabajo a los empleados que demandaran despido injustificado y, en general, para llevar a cabo cuantos actos jurídicos fueran conducentes para la ejecución del mandato, todo ello de manera enunciativa y no limitativa.

"Como se puede advertir, el **Ayuntamiento** demandado otorgó a *****, **de manera enunciativa**, diversas facultades para concurrir en su nombre ante las autoridades judiciales, administrativas o del trabajo, **con la única limitante de que, en materia penal, no puede otorgar el perdón cuando proceda**.

"En ese sentido, resulta inconcuso que dentro de las facultades otorgadas a *****, está la relativa a desistir del juicio de amparo, pues de lo contrario, así se hubiera estipulado en el instrumento notarial de mérito, tal como se hizo con la limitante relativa al perdón en materia penal.

"Sobre todo, porque en dicho instrumento se precisó que el mandato ahí contenido se ejercería ante toda clase de personas y autoridades, **con la mayor amplitud posible**, lo que implica la facultad para desistir del juicio de amparo, se insiste, porque de lo contrario, así se hubiese estipulado.

"Consecuentemente, como se dijo, se estima que *****, en su carácter de apoderado del Ayuntamiento Constitucional de Ensenada, Baja California, sí está facultado para desistir del presente juicio de amparo, aun

cuando en el instrumento notarial ******, de veintisiete de febrero de dos mil ocho, pasado ante la fe del notario público número cinco, de Ensenada, Baja California, con el que acreditó su personalidad, no existe cláusula especial que le faculte para ello, ya que la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, aplicable al caso particular, no exige ese requisito."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Procede ahora determinar, si en el caso existe o no la contradicción de tesis denunciada, para lo cual, se estima indispensable destacar los aspectos relevantes de las consideraciones en que se apoyaron los Tribunales Colegiados cuyos criterios fueron denunciados como contradictorios.

Lo anterior, con el propósito de dilucidar que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto de la solución de la controversia planteada.

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis de jurisprudencia P/J. 72/2010 (registro digital número 164120), cuyos rubro y datos de publicación son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

² El contenido de dicha tesis es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista

De la lectura de las ejecutorias que participan en la presente denuncia, se advierte que en el caso sí se verifica la divergencia de criterios, en tanto que ambos órganos colegiados se pronunciaron sobre un mismo problema jurídico, a saber, sobre si conforme a la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, el apoderado de la parte quejosa puede desistir del juicio de garantías sin necesidad de cláusula especial, arribando a posturas contrarias.

Sobre este tópico, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito determinó:

a) Que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 107, fracción I, de la Constitución General, la voluntad para promover el juicio de amparo es un principio fundamental; por ende, siempre debe seguirse a instancia de parte agraviada, de lo que se sigue que el accionante pueda, válidamente, desistir en cualquier momento con la sola declaración de su voluntad, como lo reconoce en el diverso 63, fracción I, de la Ley de Amparo.

b) Que la apoderada de la empresa quejosa presentó escrito en el que se desistió del juicio de garantías, el cual fue ratificado en presencia judicial y, por auto de trece de agosto de dos mil trece, se le tuvo por ratificado su desistimiento.

que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en diferencias fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la existencia de una contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (Tesis P./J. 72/2010, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7, registro digital: 164120)

c) Que si bien en proveído de cinco de junio de dos mil catorce, ese Tribunal reconoció la personalidad con que se ostentó la apoderada legal, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, lo cierto es que del poder general para actos de administración y pleitos y cobranzas limitado para asuntos laborales que le fue otorgado, se desprende que no está facultada expresamente para desistirse del juicio de amparo.

d) Que, en ese sentido, conforme a los artículos 6o., 10 y 11 de la Ley de Amparo, tratándose de la personalidad y representación, el quejoso podrá acudir al juicio de amparo por sí o por conducto de su apoderado, y su personalidad se debe justificar de la misma manera que en la ley del acto reclamado, en este caso de la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 692, fracción I, establece, al igual que la Ley de Amparo, que las personas morales podrán comparecer al juicio laboral por conducto de apoderado, el cual podrá acreditar su personalidad con el testimonio notarial correspondiente.

e) Que la exigencia del legislador en cuanto a comparecer a través de apoderado, debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, es decir, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, y que ni la Ley de Amparo ni la Ley Federal del Trabajo regulan el contrato de mandato, sino que sólo permiten su ejecución.

f) Que, en esa virtud, para conocer las consecuencias de la actuación del mandatario o apoderado cuando ha obrado sin facultades, debe acudir-se a las normas jurídicas del Código Civil Federal, que regula el contrato de mandato, entre cuyos preceptos, el artículo 2551 dispone, al igual que la ley laboral, que el mandato puede otorgarse tanto en escritura pública como mediante carta poder, y el diverso 2587, fracción I, prevé que el mandato, cuando se habla del judicial, requiere cláusula especial para desistir.

g) Que, en ese contexto, cuando quien desiste del juicio de amparo es el apoderado de una persona moral, sin que del poder otorgado se desprendan facultades específicas para hacerlo, en violación a la disposición contenida en el referido artículo 2587 del Código Civil Federal, es evidente que la actuación del apoderado excede de lo permitido y, por ende, no puede generar el desistimiento de la acción de amparo.

h) Que no es obstáculo a lo anterior, que la Ley de Amparo vigente, respecto del desistimiento, únicamente refiera que debe ser ratificado por el quejoso y que en ésta se suprimiera el contenido del artículo 14 de la legisla-

ción anterior, que exigía la existencia de cláusula especial para desistirse del juicio de amparo; porque el nombramiento del apoderado debe entenderse en el sentido de que constituye la expresión de un acto jurídico regular; por tanto, si la actual legislación no lo regula y la ley del acto tampoco —Ley Federal del Trabajo—, es claro que debe acudirse a las reglas que para ello establece el Código Civil Federal, y si éste dispone un requisito de validez para que el apoderado pueda desistirse (cláusula especial), ante la ausencia de éste, dicha expresión no puede tener los efectos jurídicos que establece el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo (conducir al sobreseimiento).

En tanto que el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la Paz, Baja California Sur, concluyó:

a) Que mediante ocurso de trece de agosto de dos mil trece, el apoderado del quejoso, cuya personalidad está reconocida en términos de instrumento notarial pasado ante la fe del notario público número cinco, de Ensenada, Baja California, desistió de la demanda de amparo, por así convenir a los intereses de su representado.

b) Que, por ello, se requirió la presencia judicial del apoderado, y mediante comparecencia llevada a cabo el ocho de abril de dos mil catorce, ante el actuario judicial adscrito, aquél ratificó el contenido y firma del escrito de desistimiento.

c) Que el artículo 6o., primer párrafo, de la Ley de Amparo prevé el principio de instancia de parte agraviada, de lo que se colige que el juicio de garantías puede promoverse únicamente por la parte a quien perjudique el acto reclamado; de ahí que la dimisión que formula el quejoso impide al órgano constitucional culminar el juicio, toda vez que ha dejado de existir la voluntad de proseguir con él, en tanto que la abdicación al ejercicio de la instancia constitucional torna improcedente el estudio de constitucionalidad o inconstitucionalidad, lo que configura y acredita plenamente la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción I, de la legislación invocada.

d) Que no pasa inadvertido que en el instrumento notarial a través del cual se acreditó el carácter del apoderado del quejoso, no existe cláusula expresa que le faculte para desistir del juicio constitucional, tal como lo exigía el artículo 14 de la Ley de Amparo abrogada; sin embargo, en el caso particular, el referido apoderado sí tiene facultad para desistir del juicio, en virtud de que la demanda que le dio origen se presentó bajo la vigencia de la actual legislación de la materia, que ya no exige cláusula especial en el poder general para que el mandatario desista del juicio de amparo, tan es así que no

existe algún precepto correlativo al diverso 14 de la ley anterior, lo que indica que el legislador tuvo la intención de suprimir dicha exigencia, pues, de lo contrario, así lo habría reflejado en su texto.

e) Que en el instrumento notarial se otorgó al procurador poder general para pleitos y cobranzas con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de los artículos 2428, primer párrafo, del Código Civil para el Estado de Baja California, 2554 del Código Civil Federal, y sus correlativos en los Códigos Civiles de las entidades federativas, y de manera enunciativa y no limitativa se le otorgó la potestad para formular demandas o juicios, procedimientos o recursos administrativos, amparos, transigir, comprometer en árbitros, absolver y articular posiciones, recusar con causa o sin ella, hacer y recibir pagos, formular y ratificar denuncias y querellas de carácter penal, coadyuvar con el Ministerio Público, y exigir la reparación del daño, sin tener derecho a conceder el perdón cuando proceda.

f) Que, asimismo, se estableció que el apoderado tendría la potestad para concurrir ante cualquier autoridad del trabajo, con facultades para actos de administración en el área laboral, para celebrar los convenios que pudieran derivarse de ellos, para ofrecer la reinstalación en el trabajo a los empleados que demandaran despido injustificado y, en general, para llevar a cabo cuantos actos jurídicos fueran conducentes para la ejecución del mandato, todo ello de manera enunciativa y no limitativa.

g) Que, en ese sentido, el quejoso otorgó al apoderado diversas facultades para concurrir en su nombre ante las autoridades judiciales, administrativas o del trabajo, con la única limitante de que, en materia penal, no puede otorgar el perdón cuando proceda, por lo que resulta inconcuso que dentro de las atribuciones conferidas está la relativa a desistir del juicio de amparo, pues, de lo contrario, así se hubiera estipulado en el instrumento notarial de mérito, tal como se hizo con la limitante relativa al perdón en materia penal, sobre todo porque en dicho instrumento se precisó que el mandato ahí contenido se ejercería ante toda clase de personas y autoridades, con la mayor amplitud posible.

h) Que, en consecuencia, el apoderado del quejoso sí está facultado para desistir del juicio de amparo, aun cuando en el instrumento notarial con el que acreditó su personalidad no existe cláusula especial que lo autorice para ello, ya que la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, aplicable al caso, no exige ese requisito.

i) De dicho asunto emanó la tesis aislada (V Región)5o.17 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1732 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas», de rubro: "DESISTIMIENTO EN EL AMPARO REALIZADO POR EL APODERADO. ES SUFICIENTE PARA ELLO, EL PODER DE REPRESENTACIÓN CON FACULTADES GENERALES Y ESPECIALES QUE SE LE HAYA CONFERIDO, SIN NECESIDAD DE CLÁUSULA ESPECIAL (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."³

De las ejecutorias que contienen se observa, como se anticipó, que los Tribunales Colegiados de Circuito que participan concluyeron en forma opuesta en torno a la problemática consistente en determinar si, conforme a la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se requiere cláusula especial en el poder para que el apoderado pueda desistir del juicio de amparo.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito concluyó que aun cuando la Ley de Amparo vigente no tiene una norma expresa que contenga ese requisito, la exigencia del legislador en cuanto a comparecer a través de apoderado debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, por lo que debe acudirse a las normas del Código Civil Federal, que regula el contrato de mandato, cuyo artículo 2587, fracción I, prevé que tratándose del mandato judicial se requiere cláusula especial para desistir; mientras que el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la Paz, Baja California Sur, estimó que el apoderado sí está facultado para desistir del juicio de amparo, aun cuando en el instrumento notarial con el que acreditó su personalidad no exista cláusula especial que lo autorice para ello, ya que la Ley de Amparo en vigor no exige ese requisito.

No es óbice para tener por configurada la referida contradicción de tesis, el hecho de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo

³ Tesis que es del contenido siguiente: "Del análisis integral de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, no se advierte precepto alguno que exija cláusula especial en el poder general para que el mandatario se desista del juicio de amparo, como se establecía en la legislación abrogada (artículo 14), lo que indica que la intención del legislador fue suprimir tal exigencia; de ahí que cuando al promovente del amparo le es otorgado poder de representación con facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, de manera enunciativa y no limitativa, se concluye que puede desistirse de dicho juicio, sobre todo si no se estipuló una limitante en ese sentido, se insiste, porque no se estableció así en la Ley de Amparo vigente."

del Sexto Circuito, no haya reflejado el criterio que sustentó formalmente en una tesis, como sí lo hizo el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la Paz, Baja California Sur, pues el Pleno de este Alto Tribunal ha definido jurisprudencialmente que para que proceda la denuncia de contradicción es suficiente que en las sentencias se sostengan posturas discrepantes en relación con un tema determinado, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto y los datos de identificación del asunto en que se mantuvieron.

Las consideraciones de las que se dio noticia aparecen en la jurisprudencia P/J. 27/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, que expresa:

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

Por tanto, el punto jurídico a dilucidar en la presente contradicción consiste en determinar si, conforme a la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se requiere cláusula especial en el instrumento respectivo para que el apoderado pueda desistir del juicio de garantías.

QUINTO.—**Estudio.** A efecto de resolver la contradicción de tesis que ha sido denunciada, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

La Ley de Amparo abrogada, en vigor hasta el dos de abril de dos mil trece, en su artículo 14, disponía:

"Artículo 14. No se requiere cláusula especial en el poder general para que el mandatario promueva y siga el juicio de amparo; pero sí para que desista de éste."

Dicha disposición contenía una previsión expresa en el sentido de que, si bien para instar la acción de amparo era innecesario que el poder general conferido al mandatario tuviera cláusula especial, esta última sí se requería para desistir del juicio constitucional.

Esto es, la norma transcrita exigía, para que el mandatario válidamente pudiera desistir del juicio, que en el poder constara cláusula especial que expresamente lo autorizara para desistir de ese medio extraordinario de defensa.

Ahora bien, en la actual Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, no existe una disposición correlativa al artículo 14 analizado, contenido en la legislación anterior.

Al respecto, conviene destacar que, de la lectura íntegra de los procesos legislativos que dieron origen a la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, entre los que se incluyen la exposición de motivos y las discusiones realizadas por las Cámaras de Diputados y de Senadores, se advierte que no existe alguna referencia concerniente a la previsión que nos ocupa, pues nada se dijo sobre la conveniencia o no de eliminar de dicha legislación la exigencia relativa a que para que el mandatario desista del juicio de amparo, se requiere cláusula especial en el poder general.

Precisado lo anterior, se estima conveniente tener presente lo que disponen los artículos 6o., 10, 11 y 63, fracción I, de la Ley de Amparo vigente:

"Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."

"Artículo 10. La representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos previstos en esta ley.

"En los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado y cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

"Cuando se trate del Ministerio Público o cualquier otra autoridad, se aplicarán las reglas del artículo anterior."

"Artículo 11. Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.

"En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."

"Artículo 63. El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

"I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio."

De los numerales reproducidos se observa el principio de instancia de parte agraviada, al establecer que el juicio puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado; asimismo, que el quejoso podrá hacerlo por sí, o por conducto de su representante legal o apoderado y, además, que el desistimiento de la acción, previa ratificación, conduce al sobreseimiento en el juicio.

A su vez, conforme a tales preceptos, la representación del quejoso y del tercero interesado se acreditará en juicio en los términos establecidos en esa ley y, en los casos no previstos, la personalidad en el juicio se justificará

en la misma forma que determine la legislación que rija la materia de la que emane el acto reclamado, y cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, el que, en su artículo 276, dispone que todo litigante, con su primera promoción, exhibirá el documento que acredite el carácter con que se presente en el negocio, en caso de comparecer en representación de alguna persona o corporación, con excepción de los casos en que la representación le corresponda por ministerio de ley.

Finalmente, de su texto se extrae que cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo demuestre con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido; mientras que en el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

En el caso de los juicios de garantías de los que surgieron los criterios contendientes, esta última hipótesis es la que cobró vigencia –prevista en el artículo 11 de la Ley de Amparo–, derivado de que los Tribunales Colegiados tuvieron por demostrada la personería de los comparecientes a partir del reconocimiento que de ese hecho fue realizado en los juicios laborales de origen, en los que se exhibió el instrumento correspondiente.

De lo expuesto se obtiene que la Ley de Amparo reconoce, entre otros aspectos, la posibilidad de que las partes en el juicio comparezcan por conducto de apoderado o representante, así como que en el amparo directo la representación puede justificarse con la acreditación que de ese carácter se tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada; de ahí que la voluntad del quejoso, de instar la acción constitucional y, eventualmente, de desistir de ella, válidamente puede expresarse a través de un tercero a quien se le haya conferido la representación legal.

Como se adelantó, la personalidad de quienes comparecieron a los juicios de amparo de los que derivan los criterios contradictorios fue avalada por los Tribunales Colegiados a partir del reconocimiento formulado por los tribunales responsables en el procedimiento laboral de origen, conforme a la Ley Federal del Trabajo.

Al resolver la contradicción de tesis **142/2009**, esta Segunda Sala definió que, tratándose de la materia de trabajo, el procedimiento laboral se encuentra regulado por las normas adjetivas que se consignan en el título

catorce de la Ley Federal del Trabajo, y requiere para su prosecución, entre otros presupuestos, que las partes en el juicio acrediten su personalidad jurídica.

Dicha personalidad, tratándose del apoderado, es la calidad procesal para actuar en un juicio a nombre de otro y cuyo reconocimiento, por parte de los tribunales o Juntas laborales, dependerá de la satisfacción de los requisitos que para tal efecto establece la ley.⁴

Para el caso del apoderado de una persona moral, la fracción III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo dispone:

"Artículo 692. Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

"Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas:

"...

"III. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello."

Del análisis de dicha disposición se desprende que las personas morales podrán comparecer al juicio laboral por conducto de apoderado, el cual podrá acreditar su personalidad con el testimonio notarial correspondiente, o bien, con carta poder suscrita ante dos testigos, previa comprobación de que quien lo confiere está autorizado legalmente para ello.

Esto es, la calidad de apoderado puede justificarse con poder, el cual deriva de un mandato, entendido como el contrato en virtud del cual el mandatario, que es quien recibe la representación, se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, es decir, del representado, los actos jurídicos que éste le encarga.

⁴ Contradicción de tesis 142/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y Segundo en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, de la que emanó la jurisprudencia 2a./J. 83/2009, intitulada: "DESISTIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. ES NECESARIA SU RATIFICACIÓN POR EL ACTOR CUANDO EL APODERADO CARECE DE FACULTADES EXPRESAS PARA ELLO." (Tesis 2a./J. 83/2009, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, Novena Época, página 401, registro digital: 166967)

Consecuentemente, para conocer los alcances que tiene dicho pacto, es necesario atender a la legislación especial que lo rige, que es, precisamente, el Código Civil Federal, cuyo artículo 2551 prevé que el mandato puede otorgarse en escritura pública; en escrito privado, firmado por el otorgante y testigos, y ratificado ante autoridad competente (notario público, Juez de primera instancia o Juez menor, entre otros), así como en carta poder sin ratificación de firmas, según corresponda, y podrán ser generales o especiales, atendiendo a las limitaciones que se hagan, de conformidad con los diversos 2553 y 2554.

Para mayor claridad, a continuación se reproducen tales dispositivos legales:

"Artículo 2551. El mandato escrito puede otorgarse:

"I. En escritura pública;

"II. En escrito privado, firmado por el otorgante y dos testigos y ratificadas las firmas ante notario público, Juez de primera instancia, Jueces Menores o de Paz, o ante el correspondiente funcionario o empleado administrativo, cuando el mandato se otorgue para asuntos administrativos;

"III. En carta poder sin ratificación de firmas."

"Artículo 2553. El mandato puede ser general o especial. Son generales los contenidos en los tres primeros párrafos del artículo 2554. Cualquier otro mandato tendrá el carácter de especial."

"Artículo 2554. En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

"En los poderes generales para administrar bienes, bastará expresar que se dan con ese carácter, para que el apoderado tenga toda clase de facultades administrativas.

"En los poderes generales, para ejercer actos de dominio, bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño, tanto en lo relativo a los bienes, como para hacer toda clase de gestiones a fin de defenderlos.

"Cuando se quisieren limitar, en los tres casos antes mencionados, las facultades de los apoderados, se consignarán las limitaciones, o los poderes serán especiales.

"Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorguen."

A partir de lo anterior, se reafirma que el juicio de amparo puede promoverlo el quejoso, por sí, o por conducto de su representante legal o apoderado, en términos del artículo 6o. de la ley de la materia.

Dicha personalidad, tratándose del apoderado, es la calidad procesal para actuar en un juicio a nombre de otro y cuyo reconocimiento, por parte del órgano de amparo, dependerá de la satisfacción de los requisitos que para tal efecto establece la legislación.

Pues bien, es criterio de esta Segunda Sala que la exigencia del legislador en cuanto a comparecer a través de apoderado, debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, es decir, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez.⁵

Ciertamente, ni la Ley de Amparo ni la Ley Federal del Trabajo –ordenamiento que rige el acto reclamado en los juicios de los que emanaron los criterios contendientes, y conforme al que se reconoció la personalidad de los representantes de la parte quejosa– regulan el contrato de mandato, sino sólo permiten su ejecución y, en esa virtud, la validez del instrumento respectivo está supeditada a la satisfacción de las exigencias que la legislación común consigna.

En el caso, el artículo 2587 del Código Civil Federal, contenido en el capítulo V, intitulado "Del mandato judicial", establece que el procurador no

⁵ Contradicción de tesis 27/2000. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, ahora Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del mismo circuito, de la que emanó la jurisprudencia 2a./J. 85/2000, de rubro: "PERSONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER EL TESTIMONIO NOTARIAL RESPECTIVO, TRATÁNDOSE DE SOCIEDADES MERCANTILES." (Tesis 2a./J. 85/2000, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, Novena Época, página 112, registro digital: 191096)

necesita poder o cláusula especial sino, entre otros casos, **para desistirse**, como se colige de su fracción I.

No obstante, en los casos en que se exige cláusula especial, y que se encuentran enlistados en las distintas fracciones del mencionado artículo 2587, debe tenerse en cuenta que el propio precepto, en su último párrafo, prescribe que cuando en los poderes generales se desee conferir alguna o algunas de las facultades ahí enumeradas (para desistirse; transigir; comprometer en árbitros; absolver y articular posiciones; hacer cesión de bienes; recusar; recibir pagos, y para los demás actos que expresamente determine la ley), se observará lo dispuesto en el párrafo primero del diverso 2554, en términos del cual, en todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorgan con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la legislación, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna.

Las normas referidas disponen, textualmente, lo siguiente:

"Artículo 2587. El procurador no necesita poder o cláusula especial sino en los casos siguientes:

"I. Para desistirse;

"...

"Cuando en los poderes generales se desee conferir alguna o algunas de las facultades acabadas de enumerar, se observará lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 2554."

"Artículo 2554. En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas, bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna. ..."

Ante tales previsiones, se concluye que, si bien la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, no exige que en el poder general conste una cláusula especial expresa para desistir del juicio constitucional, lo cierto es que como tal ordenamiento no regula el contrato de mandato, sino sólo permite su ejecución, debe partirse de la base de que la efectividad del instrumento respectivo está supeditada a la satisfacción de los requisitos que la legislación común consigna, en tanto que la exigencia del legislador, en

cuanto a comparecer a través de apoderado, debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, lo que se traduce en que debe atenderse al Código Civil Federal, cuyo artículo 2587, fracción I, establece que el procurador necesita poder o cláusula especial para desistir.

Corolario de lo expuesto es que, para que cobre vigencia la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, si bien es cierto que ya no se requiere una cláusula que, específicamente autorice el desistimiento del juicio de garantías —en esos precisos términos—, también lo es que, sí es necesario que el órgano que conozca del juicio de garantías examine, a la luz de lo establecido en el poder general, si al apoderado le fue conferida la facultad *in genere*, de desistirse de las acciones a que se refiere el artículo 2587, fracción I, del Código Civil Federal, que exige poder o cláusula especial para ese efecto, pues sólo en caso de que así sea, será válido otorgar eficacia a la ratificación del escrito de desistimiento en amparo.

Conviene reiterar que, de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 2587, en relación con el párrafo primero del 2554, ambos del Código Civil Federal, que fueron transcritos previamente, bastará que se diga en el poder general que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la legislación, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna, es decir, esa sola mención es suficiente para estimar que al apoderado se le otorgan amplias atribuciones de representación, entre las que están incluidas, desde luego, las que requieren cláusula especial, como la relativa al desistimiento.

Lo anterior no implica, en modo alguno, la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la legislación común al procedimiento laboral o al de amparo pues, como ya se dijo, tanto la Ley Federal del Trabajo como la Ley de Amparo solamente establecen la forma en que puede acreditar su personalidad el apoderado legal de alguna de las partes, al señalar que esto se hará con testimonio notarial o carta poder; mientras que los respectivos artículos del Código Civil Federal regulan, de manera específica, las características del contrato de mandato.

En atención a lo considerado, esta Segunda Sala establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, que debe

prevalecer, con carácter obligatorio, el criterio que aquí se sustenta, el cual queda redactado con el rubro y texto que a continuación se indican:

DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO REALIZADO POR EL APODERADO. PARA QUE PROCEDA, EL PODER GENERAL DEBE CONTENER CLÁUSULA ESPECIAL QUE LO FACULTE PARA ELLO CONFORME AL ARTÍCULO 2587, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. Si bien es cierto que la Ley de Amparo vigente no contiene un precepto correlativo al artículo 14 de la legislación abrogada, que requiere cláusula especial en el poder general para que el mandatario desista del juicio constitucional, también lo es que como tal ordenamiento no regula el contrato de mandato, sino sólo permite su ejecución, debe partirse de la base de que la efectividad del instrumento respectivo está supeditada a la satisfacción de los requisitos que la legislación común consigna, en tanto que la exigencia del legislador de comparecer a través de apoderado debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, lo que se traduce en que debe atenderse al Código Civil Federal, de cuyo artículo 2587, fracción I, se advierte que el procurador necesita poder o cláusula especial para desistirse; de ahí que para que se sobresea en el juicio en términos del artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, si bien no se requiere una cláusula que, específicamente, autorice el desistimiento —en esos precisos términos—, sí es necesario que el órgano que conozca del juicio examine, a la luz del poder general, si al apoderado le fue conferida la facultad de desistirse de las acciones a que se refiere el artículo 2587, fracción I, citado, que exige poder o cláusula especial para ese efecto, pues sólo en caso de que así sea, será válido otorgar eficacia a la ratificación del escrito de desistimiento, siendo suficiente para ello que en el instrumento se exprese que el poder general se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna, conforme al artículo 2554 del Código Civil Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas (ponente), y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DESISTIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO REALIZADO POR EL APODERADO. PARA QUE PROCEDA, EL PODER GENERAL DEBE CONTENER CLÁUSULA ESPECIAL QUE LO FACULTE PARA ELLO CONFORME AL ARTÍCULO 2587, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL.

Si bien es cierto que la Ley de Amparo vigente no contiene un precepto correlativo al artículo 14 de la legislación abrogada, que requiere cláusula especial en el poder general para que el mandatario desista del juicio constitucional, también lo es que como tal ordenamiento no regula el contrato de mandato, sino sólo permite su ejecución, debe partirse de la base de que la efectividad del instrumento respectivo está supeditada a la satisfacción de los requisitos que la legislación común consigna, en tanto que la exigencia del legislador de comparecer a través de apoderado debe entenderse en el sentido de que dicho nombramiento constituya la expresión de un acto jurídico regular, en el que se hayan cumplido los elementos materiales que lo condicionan, así como los requisitos formales que deba contener para su validez, lo que se traduce en que debe atenderse al Código

Civil Federal, de cuyo artículo 2587, fracción I, se advierte que el procurador necesita poder o cláusula especial para desistirse; de ahí que para que se sobresea en el juicio en términos del artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, si bien no se requiere una cláusula que, específicamente, autorice el desistimiento –en esos precisos términos–, sí es necesario que el órgano que conozca del juicio examine, a la luz del poder general, si al apoderado le fue conferida la facultad de desistirse de las acciones a que se refiere el artículo 2587, fracción I, citado, que exige poder o cláusula especial para ese efecto, pues sólo en caso de que así sea, será válido otorgar eficacia a la ratificación del escrito de desistimiento, siendo suficiente para ello que en el instrumento se exprese que el poder general se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan conferidos sin limitación alguna, conforme al artículo 2554 del Código Civil Federal.

2a./J. 104/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 17/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y Quinto de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur. 17 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Diego Alejandro Ramírez Velázquez.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis (V Región)5o.17 K (10a.), de título y subtítulo: "DESISTIMIENTO EN EL AMPARO REALIZADO POR EL APODERADO. ES SUFICIENTE PARA ELLO, EL PODER DE REPRESENTACIÓN CON FACULTADES GENERALES Y ESPECIALES QUE SE LE HAYA CONFERIDO, SIN NECESIDAD DE CLÁUSULA ESPECIAL (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", aprobada por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1732, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 443/2014.

Tesis de jurisprudencia 104/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

MULTAS DERIVADAS DE INFRACCIONES A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 81 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO RESULTA APLICABLE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 75 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 80/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, CUARTO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y CUARTO DEL TERCER CIRCUITO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 24 DE JUNIO DE 2015. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, debido a que el tema a dilucidar es fiscal y corresponde a la materia de su especialidad.

Lo anterior, con apoyo, además, en la tesis P. I/2012 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que se lee bajo el 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 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107,

¹ Consultable en la página 9 del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por un Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

TERCERO.—Criterios contendientes. Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada, es oportuno tener presente que el Pleno ha emitido jurisprudencia en el sentido de que debe considerarse la existencia de una contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

De la misma manera, ha señalado que por "tesis" debe entenderse el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; de ahí que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, expresando los razonamientos lógico-jurídicos necesarios para sustentar sus respectivas decisiones.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 72/2010, que lleva por rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

Entonces, para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario conocer los principales antecedentes de los asuntos de donde emanan los criterios que se denuncian como opositores y las consideraciones que expusieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

1. Los datos que se obtuvieron del juicio de amparo directo número ***** , promovido por ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable,

² Consultable en la página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010, jurisprudencia P./J. 72/2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, son los siguientes:

- El asunto tiene su origen en el requerimiento de obligaciones número 401518D000591, emitido el catorce de noviembre de dos mil ocho, por el administrador de Servicios al Contribuyente de Toluca, para que *****; Sociedad Anónima de Capital Variable, presentara la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de esa anualidad, concediéndole para ello un plazo de quince días, notificado a la contribuyente el veinticinco de noviembre en cita.

- Ante el incumplimiento de la contribuyente, el dieciocho de diciembre de dos mil ocho, la autoridad administrativa emitió los oficios números 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A, mediante los cuales impuso multas, cada una de ellas por la cantidad de \$8,780.00 (ocho mil setecientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional).

- Posteriormente, el treinta y uno de enero, diez de febrero y veintitrés de marzo de dos mil nueve, la contribuyente realizó el pago de los créditos fiscales determinados en los oficios 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A.

- El veintidós de junio de dos mil nueve, la Administración de Cobro Persuasivo y Garantías 2 de la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de Toluca, emitió los oficios 161519A6056783, 161519A6056774 y 161519A6056765, a través de los cuales impuso multas a la contribuyente, cada una de ellas en cantidad de \$10,030.00 (diez mil treinta pesos 00/100 moneda nacional), por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho a requerimiento de la autoridad número 401518D000591.

- Inconforme con lo anterior, la persona moral acudió ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a solicitar la nulidad de los créditos fiscales siguientes:

"a) El formulario de pago número 161519A6056783, de fecha 22 de junio de 2009, notificado a mi representada el 6 de julio de 2009, emitido por la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de Toluca y mediante el cual se requiere el pago a mi representada del crédito fiscal *****; por la cantidad de \$10,030.00 pesos, por concepto de multa, por no cumplir con la declaración mensual por operaciones con terceros, correspondiente al mes

de febrero de 2008, a requerimiento formulado mediante oficio número 401518D0000591, notificado el 25 de noviembre de 2008.

"b) El formulario de pago número 161519A6056774, de fecha 22 de junio de 2009, notificado a mi representada el 6 de julio de 2009, emitido por la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de Toluca y mediante el cual se requiere el pago a mi representada del crédito fiscal *****, por la cantidad de \$10,030.00 pesos, por concepto de multa, por no cumplir con la declaración mensual por operaciones con terceros, correspondiente al mes de marzo de 2008, a requerimiento formulado mediante oficio número 401518D0000591, notificado el 25 de noviembre de 2008.

"c) El formulario de pago número 161519A6056765, de fecha 22 de junio de 2009, notificado a mi representada el 6 de julio de 2009, emitido por la Administración Local de Asistencia al Contribuyente de Toluca y mediante el cual se requiere el pago a mi representada del crédito fiscal *****, por la cantidad de \$10,030.00 pesos, por concepto de multa, por no cumplir con la declaración mensual por operaciones con terceros, correspondiente al mes de abril de 2008, a requerimiento formulado mediante oficio número 401518D0000591, notificado el 25 de noviembre de 2008.

"d) El formulario de pago número 9025-16581354-7/219831-P1, de fecha 26 de febrero de 2009, notificado a mi representada vía correo el día 13 de julio de 2009, emitido por la Administración de Cobro Persuasivo y Garantías 2 de la Administración Local de Toluca y mediante el cual se requiere el pago a mi representada del crédito fiscal 581354, por la cantidad de \$8,830.00 pesos, por concepto de multa, por no cumplir oportunamente con la declaración mensual por operaciones con terceros, correspondiente al mes de abril de 2008.

"e) El formulario de pago número 9046-16581354-7/44315-P2, de fecha 23 de abril de 2009, notificado a mi representada vía correo el día 13 de julio de 2009, emitido por la Administración de Cobro Persuasivo y Garantías 2 de la Administración Local de Toluca y mediante el cual se requiere el pago a mi representada del crédito fiscal 581354, por la cantidad de \$8,900.00 pesos, por concepto de multa, por no cumplir oportunamente con la declaración mensual por operaciones con terceros, correspondiente al mes de abril de 2008.

"f) El formulario de pago número 90507-16581354-7/148105-P2, de fecha 28 de mayo de 2009, notificado a mi representada vía correo el día 13 de julio de 2009, emitido por la Administración de Cobro Persuasivo y Garantías 2 de la Administración Local de Toluca y mediante el cual se requiere el pago a mi representada del crédito fiscal 581354, por la cantidad de \$8,931.00 pesos,

por concepto de multa, por no cumplir oportunamente con la declaración mensual por operaciones con terceros, correspondiente al mes de abril de 2008."

El conocimiento del asunto correspondió a la Segunda Sala Regional Hidalgo México, donde quedó registrada con el expediente número ******, resuelto el treinta de marzo de dos mil diez, en el que, en lo sustancial determinó que la actora probó parcialmente los hechos constitutivos de su pretensión y, en consecuencia, declaró la nulidad de las resoluciones contenidas en los oficios números 9025-16581354-7/219831-P1, 90507-16581354-7/148105-P2 y 9046-16581354-7/44315-P2I y, por otra parte, reconoció la validez de las resoluciones contenidas en los oficios 161519A6056783, 161519A6056774 y 161519A6056765.

- Lo anterior, motivó que ******, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su representante legal, acudiera a reclamar tal determinación a través del juicio de amparo, que precisamente corresponde al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el expediente número ******, resuelto el veintiocho de enero de dos mil once, en que declaró esencialmente fundado el único concepto de violación, bajo las consideraciones siguientes:

- Contrario a lo que consideró la Sala responsable, en la especie, las multas pagadas, así como las impugnadas, tienen su origen en el mismo requerimiento, contenido en el oficio 401518D0000591 y, de igual forma, las mismas se impusieron con el mismo fundamento legal, es decir, por actualizarse las hipótesis de infracción previstas en las fracciones I y XXVI del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, sancionadas en las fracciones I, inciso d) y XXVI del numeral 82 del referido código tributario y para demostrarlo transcribió el requerimiento de obligaciones en cuestión.

- Señaló que de ese requerimiento se desprende que la Administradora Local de Servicios al Contribuyente de Toluca hizo del conocimiento de la ahora quejosa que el Servicio de Administración Tributaria no tenía registrado el cumplimiento de las obligaciones con número de control 10151880000571, 10151800000593 y 10151800000621, relativas a las declaraciones informativas mensuales de operaciones con terceros, de los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 32, primer párrafo y fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

- Por lo que se le requirió para cumplir con tales obligaciones, concediéndole para ello un plazo de quince días, bajo el apercibimiento de que su cumplimiento era independiente de las multas a que se hiciera acreedor, en su caso, por la comisión de las infracciones bajo los supuestos siguientes:

- En el caso de que cumpliera con el requerimiento de referencia y presentara su declaración dentro del plazo concedido.

- Para el caso de que no cumpliera con el requerimiento de autoridad e hiciera caso omiso de éste.

- Cumpliera con el requerimiento de referencia, pero presentara su declaración fuera del plazo establecido.

Supuestos en los que se haría acreedor a la multa establecida en el inciso d), fracción I, en relación con la XXVI, ambas del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

- El dieciocho de diciembre de dos mil ocho, la administradora local de Servicios al Contribuyente de Toluca, emitió los oficios con números de control 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A, mediante los cuales impuso multas a la ahora quejosa, en cantidades cada una de \$8,780.00 (ocho mil setecientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), por no haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, en el plazo establecido en el requerimiento de obligaciones número 401518D0000591.

- El treinta y uno de enero, diez de febrero y veintitrés de marzo de dos mil nueve, realizó el pago de los créditos fiscales determinados en los oficios 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A.

- El veintidós de junio de dos mil nueve, la Administradora Local de Servicios al Contribuyente de Toluca emitió los oficios impugnados con números de control 161519A6056783, 161519A6056774 y 161519A6056765, a través de los cuales impuso multas al ahora quejoso en cantidad cada una de \$10,030.00 (diez mil treinta pesos 00/100 moneda nacional), por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho a requerimiento acumulado de la autoridad número 401518D0000591, notificado el veinticinco de noviembre de dos mil ocho.

- A partir de lo dispuesto por el artículo 81, fracciones I y XXVI, del Código Fiscal de la Federación, vigente en la época en que se impusieron las multas, el órgano del conocimiento desprendió que son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias, entre otras, no presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constan-

cias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados.

Así como no proporcionar la información a que se refiere la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a través de los medios, formatos electrónicos y plazos establecidos en esa ley, o presentarla incompleta o con errores.

- Además, con vista en lo dispuesto por los numerales 82 y 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, obtuvo que del último se desprende, en lo conducente, que las autoridades fiscales, al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta, entre otras cuestiones, que cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción, cuya multa sea mayor; fue entonces que determinó:

"En la especie, como ya se vio, las resoluciones impugnadas tienen su apoyo en el requerimiento acumulado número 401518D0000591, de catorce de noviembre de dos mil ocho, notificado el veinticinco de dicho mes y año, en donde la propia autoridad fiscal requirió a la ahora quejosa para cumplir con la obligación de presentar las declaraciones informativas mensuales de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, concediéndole para ello un plazo de quince días, bajo el apercibimiento de que su cumplimiento era independiente de las multas a que se hiciera acreedor, en su caso, por la comisión de las infracciones, y que podían consistir, a saber: a) que cumpliera con el requerimiento de referencia y presentara su declaración dentro del plazo concedido; b) no cumpliera con el requerimiento de autoridad e hiciera caso omiso del mismo; y, c) que cumpliera con el requerimiento de referencia, pero que presentara su declaración fuera del plazo establecido en el mismo.

"Asimismo, hizo de su conocimiento que en tales supuestos se haría acreedor a la multa establecida en el inciso d), fracción I, en relación con la XXVI, ambas del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

"De igual forma, en dicho requerimiento la autoridad fiscal señaló a la ahora quejosa, que si no cumplía con las obligaciones señaladas, debería

realizar su pago en el banco o presentar la declaración que correspondiera, utilizando para su comodidad la oficina virtual de la página del Servicio de Administración Tributaria y que, con ello, se consideraría aclarado el requerimiento.

"Luego, si en los oficios con números de control 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A se impusieron multas a la ahora quejosa, en cantidades cada una de \$8,780.00 (ocho mil setecientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), por no haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, en el plazo establecido en el requerimiento de obligaciones número 401518D0000591 y en los diversos oficios impugnados con números de control 161519A6056783, 161519A6056774 y 161519A6056765, en cantidad cada una de \$10,030.00 (diez mil treinta pesos 00/100 moneda nacional), por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho a requerimiento acumulado de la autoridad número 401518D0000591, es claro, como lo expone la hoy impetrante de garantías, que el proceder de la autoridad resulta violatorio de lo dispuesto en la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación.

"Lo anterior es así, pues, en la especie, la omisión en que incurrió la empresa quejosa, consistió en no presentar las declaraciones de mérito, lo que dio lugar al requerimiento de la autoridad número 401518D0000591, y a su cumplimiento extemporáneo.

"Así las cosas, es inconcuso que aun cuando dicha omisión dio lugar a que la autoridad estimara actualizadas dos hipótesis de infracción, establecidas en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, a saber, una por no haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, en el plazo establecido en el requerimiento de obligaciones número 401518D0000591 y, otra, por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, a requerimiento acumulado de la autoridad número 401518D0000591, ello sólo daba lugar a que la autoridad aplicara, la que correspondiera a la infracción, cuya multa fuera mayor, pero no dos multas diversas.

"Desde luego, no pasa inadvertido que, tanto en los oficios impugnados, como en los diversos oficios 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A, la autoridad impuso la misma multa, es decir, la prevista

en la fracción I, inciso d), del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, pues se advierte que en los oficios combatidos en el juicio de nulidad, sólo actualizó su monto, de conformidad con el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil nueve; empero, como ya se expuso, el artículo 75, fracción V, establece claramente el que no se apliquen dos multas diversas que tiene su sustento en una misma omisión, que en la especie, consistió en no presentar las declaraciones informativas mensuales de operaciones con terceros correspondientes a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho."

- Conforme a lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la autoridad responsable: 1) Deje insubsistente la sentencia reclamada; y, 2) Emita nueva sentencia, conforme a los lineamientos establecidos en el último considerando de la ejecutoria.

De esta ejecutoria derivó la tesis II.4o.A.37 A (9a.), que es del tenor siguiente:

"MULTA POR INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SÓLO SE APLICARÁ LA QUE RESULTE MAYOR, AUN CUANDO LA AUTORIDAD ESTIME ACTUALIZADA MÁS DE UNA DE LAS HIPÓTESIS ESTABLECIDAS EN EL CITADO PRECEPTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DEL MISMO ORDENAMIENTO.— Conforme al artículo 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, las autoridades tributarias al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes de la materia, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuyo monto sea mayor. Por su parte, el artículo 81, fracción I, del citado ordenamiento establece como supuestos de infracción el no presentar las declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que exijan las disposiciones fiscales; no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales, y no cumplir los requerimientos de éstas para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que dicha fracción se refiere o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos. En este sentido, cuando la conducta en que incurra el contribuyente origine que la autoridad estime actualizadas más de una de estas hipótesis de infracción, por ejemplo, una por no haber presentado la declaración en el plazo establecido en un requerimiento de obligaciones y otra por haberla pre-

sentado a requerimiento de la autoridad, ello sólo da lugar a que imponga la multa que sea mayor, pero no dos diversas, atento a lo indicado en el precepto 75, fracción V."³

2. Por otra parte, del amparo directo *****, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, se desprenden los antecedentes siguientes:

- El nueve de noviembre de dos mil diez, el administrador local de Servicios al Contribuyente de Guadalajara, del Servicio de Administración Tributaria, emitió el oficio con número de folio MPE E00516787, a través del cual determinó a *****, una multa en cantidad de \$8,410.00 (ocho mil cuatrocientos diez pesos 00/100 M.N.), por no proporcionar la información mensual de operaciones con terceros correspondiente al mes de julio de dos mil diez; identificada para efectos de control y cobro, bajo número de crédito ***** y número de control 161330AB888987; notificada al contribuyente el diecisiete de noviembre siguiente.

- Contra tal determinación, el contribuyente interpuso recurso de revocación radicado ante la Administración Local Jurídica de Guadalajara, con número de expediente *****, y resuelto el veintiocho de febrero de dos mil once, en que se confirmó la validez de la resolución sancionatoria controvertida.

- Pero, además, optó por pagar la multa de que se trata, lo que acreditó con la copia simple del formulario con número de folio MP18986097.

- En mérito de lo anterior, ***** compareció ante las Salas Regionales de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a demandar la nulidad de la resolución acabada de relacionar; asunto que fue radicado ante la Tercera Sala Regional de Occidente que, al resolver el veintiséis de octubre de dos mil once, declaró la nulidad, tanto de la resolución impugnada, como de la recurrida, en razón a que resultó fundado el concepto de impugnación a través del cual el actor señaló que la multa controvertida se encontró indebidamente fundada y motivada pues, al analizar la resolución impugnada, advirtió que **"no era jurídicamente procedente sancionar al accionante por incumplir dicha obligación, siendo que el 8 de noviembre de 2010 presentó la declaración informativa de operaciones con ter-**

³ Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital 160818, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 3, octubre de 2011, página 1659.

ceros, es decir, con anterioridad al 17 de noviembre de 2010, en que se practicó la notificación recurrida"; en consecuencia, la motivación específica en que se basa la imposición de la multa es incorrecta, pues a la fecha en que se notificó ya el actor había corregido la omisión por la cual fue sancionado.

- En contra del fallo acabado de mencionar, el administrador local Jurídico de Guadalajara, encargado de la defensa jurídica de la autoridad demandada, interpuso recurso de revisión, del cual también correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con el número de expediente ***** que, al ser resuelto, determinó revocar la sentencia recurrida, ya que, contrario a lo estimado por la Sala Fiscal, sí existía adecuación entre la sanción prevista en la fracción I, inciso d), del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación y la conducta infractora determinada en el diverso numeral 81, fracción XXVI, del mismo cuerpo normativo, toda vez que una de las conductas infractoras es precisamente que la información a que se refiere la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se haya presentado fuera de los plazos establecidos en dicha ley; por tanto, el hecho de que el contribuyente hubiese presentado la declaración informativa con anterioridad a la notificación de la multa, resulta irrelevante, pues ello no impide que, con fundamento en el artículo 82, fracción I, inciso d), en relación con su inciso a), del citado ordenamiento legal, imponga la multa correspondiente, pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada, por no haber presentado oportunamente la declaración relativa.

- En cumplimiento al fallo acabado de relacionar, la Sala Fiscal emitió la sentencia que constituye el acto reclamado en el juicio de amparo de que se trata, donde básicamente declaró la validez de la resolución impugnada, al estimar que la conducta infractora por la cual fue sancionado el actor, radicaba en no haber presentado la información de operaciones con terceros dentro del plazo previsto en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; que en el caso no hubo un cumplimiento espontáneo, dado que en forma previa a la presentación de la declaración, le habían notificado un requerimiento de obligaciones, por tanto, era irrelevante que el accionante hubiese presentado la declaración informativa con anterioridad a la notificación de la multa, pues ello no constituye un obstáculo para que la autoridad imponga la multa correspondiente, en términos de los artículos 82, fracción I, inciso d) y 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada.

Pero, además, la Sala Fiscal estimó infundado el tercero de los conceptos de impugnación, donde el actor, medularmente, adujo que la resolución

recurrida era contraria a derecho, pues sanciona dos veces por la misma infracción, ya que: "... **mediante resolución de fecha 28 de octubre de 2010, contenida en el folio MPE E00516787, que obra agregada al expediente administrativo, ya se había sancionado al compareciente exactamente por la misma supuesta infracción que ahora se vuelve a sancionar, a saber: por supuestamente haber omitido 'información mensual de operaciones con terceros julio 2010'. En ambos documentos (el anterior y el que ahora se impugna) se invocan exactamente los mismos fundamentos, esto es, los artículos 82, fracción XXVI y 70, párrafos primero y tercero, del Código Fiscal de la Federación ...**"; planteamiento que estimó infundado, toda vez que señaló que si bien de las constancias que corrían agregadas en autos, se desprendía que la autoridad impuso dos sanciones, lo cierto era que corresponden a dos infracciones distintas, pues la primera de las multas identificada con el folio 161330AB888987, se advierte que la conducta infractora consistió en "... **no proporcionar la información mensual de operaciones con terceros en el plazo establecido en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado ...**"; en tanto que la diversa contenida en el oficio con folio 151330AA886782, se observa que la infracción cometida por el actor consistió en "... **no cumplir en el plazo establecido en el requerimiento No. 101330MZ00036A, que se notificó el 2010/10/05, con el cual se le requirió la presentación de la información de operaciones con terceros correspondiente al mes de julio de 2010 ...**"; de ahí su conclusión, en cuanto a que se trataba de conductas distintas entre sí, máxime que refirió que el artículo 81, fracciones I y XXVI, del Código Fiscal de la Federación prevé ambas conductas en forma separada y, por ende, declaró infundado el planteamiento que en ese sentido le hizo valer el hoy quejoso.

- Inconforme con esa determinación, la quejosa promovió juicio de amparo, fue turnado al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, registrado bajo el número de amparo directo *****, que por ejecutoria de veintiocho de enero de dos mil once concedió el amparo solicitado en los términos siguientes:

- Declaró fundado el argumento que hizo valer el quejoso relativo a que la Sala Fiscal vulneró en su perjuicio las garantías individuales de fundamentación y motivación, así como la de no ser sancionado dos veces por la misma infracción, consagradas en los artículos 14, 16, 17 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Para ello, atendió a lo dispuesto por los artículo 75, fracción V y 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de los cuales desprendió que las autoridades tributarias, al imponer multas por la comisión de las infrac-

ciones señaladas en las leyes de la materia, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuyo monto sea mayor; así como también que el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece como supuestos de infracción el no presentar las declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que exijan las disposiciones fiscales; no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales, y no cumplir los requerimientos de éstas para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que dicha fracción se refiere o cumplirlos fuera de los plazos señalados.

- Señaló que, al efectuar un análisis de las multas impugnadas, se obtuvo que si bien, la primera de las multas identificada con el folio 161330AB888987, se impuso por "... **no proporcionar la información mensual de operaciones con terceros en el plazo establecido en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado** ..."; en tanto que la diversa contenida en el oficio con folio 151330AA886782, se impuso por "... **no cumplir en el plazo establecido en el requerimiento No. 101330MZ00036A, que se notificó el 2010/10/05, con el cual se le requirió la presentación de la información de operaciones con terceros correspondiente al mes de julio de 2010** ..."; también se desprende que en el apartado de "**obligaciones omitidas o motivos**", en ambas se asentó "**información mensual de operaciones con terceros julio 2010**", es decir, en las dos multas se especificó que la obligación omitida por parte del contribuyente era la misma, pues en las dos se refirió que era por omitir información mensual de operaciones con terceros del mes de julio de dos mil diez.

- Por tanto, concluyó que si el artículo 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades tributarias, al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes de la materia, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuyo monto sea mayor, en tanto que el artículo 81, fracción I, del citado ordenamiento establece como supuestos de infracción el no presentar las declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que exijan las disposiciones fiscales; no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las

autoridades fiscales, y no cumplir los requerimientos de éstas para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que dicha fracción se refiere o cumplirlos fuera de los plazos señalados, es evidente que la autoridad puede aplicar la multa respectiva, que derive de la actualización de cualquiera de esos supuestos; empero, solamente debe sancionar por una sola ocasión al contribuyente para cada obligación incumplida, al margen de que haya incurrido en más de una de las conductas que regula el dispositivo aludido.

- A mayor abundamiento, señaló que la funcionalidad del artículo 81 en comento, se encuentra encaminada a sancionar al contribuyente por el incumplimiento de una obligación formal, con la finalidad de que la solvente la misma y asuma el cargo por la omisión en que incurrió, a través del pago de esa multa, mas no a establecer una discrecional de la autoridad hacendaria, de imponer más de una sanción por el mismo concepto, pues ello implica que está actuando más allá de su facultad recaudatoria, y en contra de la disposición con base en la cual actúa, ya que afectaría en demasía el entorno tributario del causante, por exigirle un cobro por el mismo motivo en más de una ocasión.

Y al efecto invocó la tesis sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por compartir su criterio, intitulada: "MULTA POR INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SÓLO SE APLICARÁ LA QUE RESULTE MAYOR, AUN CUANDO LA AUTORIDAD ESTIME ACTUALIZADA MÁS DE UNA DE LAS HIPÓTESIS ESTABLECIDAS EN EL CITADO PRECEPTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DEL MISMO ORDENAMIENTO."

Conforme a lo anterior, concedió el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra bajo los lineamientos señalados en esa ejecutoria.

3. Finalmente, por lo que hace al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, que conoció del amparo directo administrativo *****, interpuesto por *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, del análisis a la demanda de amparo y a la sentencia de veintiséis de febrero de dos mil quince, se desprenden los datos siguientes:

- El asunto tiene su origen en el crédito fiscal *****, impuesto a la contribuyente por la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Cuernavaca, Morelos, por no haber presentado la declaración de pago provisional mensual del impuesto sobre la renta personas morales régimen gene-

ral de ley, declaración del entero mensual de retención del impuesto sobre la renta ingresos por salarios, declaración del entero mensual de retención del impuesto sobre la renta ingresos por asimilados a salarios, declaración de pago mensual del impuesto al valor agregado y pago provisional mensual del impuesto empresarial a tasa única, todos correspondiente al mes de julio de dos mil trece; dentro del término que le fue concedido en el requerimiento número 100563DX000514, que le fue notificado el veinticinco de septiembre de dos mil trece; crédito fiscal contenido en el oficio con número de control 150563AA337436 de veintiuno de octubre de dos mil trece.

- Posteriormente, **el contribuyente presentó las declaraciones** de impuesto sobre la renta de personas morales, impuesto sobre la renta retenciones por salarios, impuesto sobre la renta retenciones por asimilados a salarios, impuesto sobre la renta por cuenta de terceros o retenciones por arrendamiento de inmuebles, impuesto empresarial a tasa única, impuesto al valor agregado e impuesto al valor agregado, retenciones correspondientes al mes de julio de dos mil trece, **el veintitrés de octubre siguiente** (como se desprende del acuse de recibo aportado por el actor, glosado en autos), esto es, con posterioridad a la fecha en que se le notificó el requerimiento con número de control 100563DX000514.

- Lo anterior motivó que el veintinueve de octubre de dos mil trece, la Administración Local de Servicios al Contribuyente de Cuernavaca, Morelos, emitiera el oficio con número de control 160563AA338245, donde impuso el diverso crédito fiscal *****, porque la contribuyente presentó la obligación de pago antes señalada a requerimiento de la autoridad.

- En desacuerdo con las multas antes descritas, *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó recurso de revocación ante la Administración Local Jurídica de Irapuato, Guanajuato, que lo remitió a la Administración Local Jurídica de Cuernavaca, correspondiéndole el número *****, resuelto el tres de abril de dos mil catorce, en que se ordenó a la autoridad administrativa, emitiera nuevas resoluciones purgando vicios de forma, esto es, fundara y motivara el procedimiento en relación con los cálculos de actualización de las multas, lo que fue notificado a la recurrente mediante oficio 600-45-00-02-01-2014-1380.

- Inconforme con lo anterior, la persona moral, por conducto de su representante legal *****, demandó la nulidad de tal determinación, formándose el juicio contencioso administrativo ***** del índice de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resuelto el uno de septiembre de dos mil catorce, en que se declaró la validez de las resoluciones impugnadas.

- Lo anterior dio motivo a que *****¹, Sociedad Anónima de Capital Variable, promoviera el juicio de amparo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, en el expediente *****², que le negó la protección constitucional, conforme a las consideraciones siguientes:

- En torno al concepto de violación 4, en el que la quejosa adujo, en esencia, que contrariamente a lo resuelto por la Sala responsable, sí se le sancionó dos veces por la misma conducta, toda vez que el crédito número *****³, deriva de una multa que la autoridad impuso por no haber cumplido la obligación de presentar la declaración de pago correspondiente al mes de julio de dos mil trece, dentro del plazo establecido en el requerimiento número 100563DX000514, que se notificó el veinticinco de septiembre del referido año; en tanto que el crédito fiscal número *****⁴, emana de la multa que la autoridad le impuso por haber presentado la declaración de pago correspondiente al mes de julio de dos mil trece, a requerimiento de la autoridad; el órgano del conocimiento lo calificó de infundado, pues señaló que contrario a lo sostenido por la quejosa, la autoridad fiscal no le impuso dos multas por la misma conducta, sino que cada sanción económica derivó de distintas conductas de la contribuyente.

- Como sustento de lo anterior, precisó que de las multas impugnadas se advierte que la contribuyente fue sancionada por lo siguiente:

"No. de crédito: *****⁵

"El Servicio de Administración Tributaria determinó multa por no haber presentado la obligación del pago correspondiente al mes de julio de 2013, que le fue requerida, sin que haya cumplimiento dentro del plazo establecido en el requerimiento No. 100563dx000514, que se le notificó el 2013/09/25."

"No. de crédito: *****⁶

"El Servicio de Administración Tributaria determinó multa, por haber presentado la obligación del pago correspondiente al mes de julio de 2013, a requerimiento de autoridad No. 100563DX000514 que se le notificó el 2013/09/25."

De ahí que, adversamente a lo aseverado por la quejosa, incurrió en dos conductas sancionables y no solamente en una, por lo que fue legal que la autoridad fiscal la sancionara con dos multas.

- Enseguida, el órgano del conocimiento atendió que el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, reglamenta el cumplimiento extemporáneo,

pero espontáneo de obligaciones fiscales, que consiste en aquel que tiene lugar fuera de los plazos legales, pero que deriva de un acto libre de voluntad del contribuyente.

Y sostuvo que, a contrario sensu, no se actualiza el cumplimiento extemporáneo, pero espontáneo, cuando la omisión es descubierta por la autoridad fiscal o existe requerimiento, visita de inspección o cualquier gestión de notificación o de cobro, lo cual depende de la obligación omitida.

Esto es, la excepción a la regla general de cumplimiento, se da cuando la conducta del particular es originada por un actuar anterior de la autoridad fiscal relacionado con la obligación omitida. En este último supuesto, la conducta tendiente a satisfacer la obligación fiscal no surge de la voluntad misma del contribuyente, sino de la gestión de la autoridad fiscal para que se cumpla con las disposiciones fiscales.

En ese supuesto, es decir, cuando existe un requerimiento de autoridad para el cumplimiento de obligaciones fiscales, la conducta del contribuyente no es un acto libre de voluntad, sino coaccionado por el ejercicio de las facultades de la autoridad fiscal; por ende, aquellos obligados que se ubican en ese supuesto no pueden alegar que tienen una relación de igualdad frente a los contribuyentes que, sin que exista una gestión de autoridad, observan la omisión en que incurrieron y corrigen la falta que tuvieron de manera libre y espontánea.

Así, cuando ya existe el requerimiento por parte de la autoridad fiscal y que fue notificado al contribuyente, es evidente que ya es de su conocimiento, por ende, no puede considerarse su cumplimiento en forma espontánea.

- Entonces, para evidenciar que, en el caso particular, la quejosa incurrió en dos conductas y no en una como lo asevera, precisó que tales conductas consistieron en las siguientes:

- a)** No cumplió (dentro del plazo establecido en el requerimiento de obligaciones 100563DX000514) la obligación de presentar declaración de pago de diversos impuestos correspondiente al mes de julio de dos mil trece.

- b)** Presentó tal declaración de pago con posterioridad al requerimiento de autoridad.

- Por tanto, lo infundado del argumento de la quejosa en relación a que solamente se le debió imponer una multa, pues como se indicó, fueron

dos las conductas que desplegó al omitir presentar la declaración de pago en el plazo que se le dio en el requerimiento y por otra parte, haberla presentado a requerimiento de la autoridad.

- Sin que resultare aplicable, para el caso particular, la tesis intitulada: "MULTA POR INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SÓLO SE APLICARÁ LA QUE RESULTE MAYOR, AUN CUANDO LA AUTORIDAD ESTIME ACTUALIZADA MÁS DE UNA DE LAS HIPÓTESIS ESTABLECIDAS EN EL CITADO PRECEPTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DEL MISMO ORDENAMIENTO.", porque además de tratarse de una tesis aislada emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito, que no le resultaba obligatoria, se refiere a un supuesto distinto, dado que parte de la premisa de que un acto u omisión infrinjan diversas disposiciones de carácter formal a las que correspondan varias multas; supuesto que no acontece en la especie, donde son dos conductas distintas las desplegadas por la contribuyente que ameritaron la aplicación de dos sanciones. Y al efecto reprodujo el primer párrafo de la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, que señala:

"Artículo 75. ... V. Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor."

Porción normativa que consideró no resulta aplicable, precisamente por referirse que, cuando por un mismo acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción que resulte mayor; sin embargo, en la especie, no se está en ese supuesto, ya que la autoridad hacendaria no impuso a la contribuyente diversas multas establecidas en una o en diferentes legislaciones, por la misma omisión, sino que le aplicó dos multas por diversas conductas cometidas en momentos diferentes, al estimar que cada infracción en que incurrió es independiente una de otra.

Además, concluyó que de estimar fundado lo que aduce la persona moral quejosa, en cuanto a que se comete la misma infracción, al incumplir obligaciones de presentar la declaración correspondiente y cumplir tal obligación a requerimiento de autoridad; al margen de que ese argumento no encuentra sustento en el dispositivo legal que invoca, se llegaría al absurdo jurídico de que una vez multado un contribuyente, éste pudiera continuar con la misma conducta omisa de manera indefinida, sin poder ser sancionado, lo que resulta inaceptable. De ahí que el motivo de disenso en estudio sea ineficaz.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción tesis.** Acorde con el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, o bien, dos o más Plenos de Circuito, adoptan criterios jurídicos 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.

Lo anterior se desprende de la jurisprudencia y la tesis aislada cuyos rubros y textos son los siguientes:

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

examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7, número de registro digital: 164120)

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó

cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, número de registro digital: 166996)

Según lo expuesto, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de tesis *—mediante aclaraciones—*, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala considera **que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que de la lectura a las ejecutorias relacionadas en párrafos precedentes, se desprende que los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la aplicación del párrafo primero de la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, cuando existen dos multas impuestas como consecuencia de haberse actualizado diversas hipótesis de las previstas en la fracción I del artículo 81 del mismo ordenamiento legal.

En dos de los casos, ante la omisión del contribuyente de cumplir con una obligación fiscal dentro del término concedido en el requerimiento que al efecto giró la autoridad administrativa, así como haber cumplido con tal obligación a requerimiento de la autoridad.

Y en el otro asunto sucedió que la contribuyente no cumplió con la obligación de presentar el informe mensual de operaciones con terceros dentro del término que al efecto prevé la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; aunado a que tampoco cumplió en el plazo establecido dentro del requerimiento que la autoridad giró para que cumpliera tal obligación fiscal.

Así, **mientras que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito declaró** fundado el concepto de violación en el que la quejosa argumentó que la Sala responsable violó en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, porque la autoridad demandada sólo debió imponerle una sanción por las infracciones cometidas, ya que éstas derivaron de un único hecho u omisión, esto es, las multas de que se trata tienen su origen en el mismo requerimiento contenido en el oficio 401518D0000591, de catorce de noviembre de dos mil ocho.

Para demostrar ese extremo el Tribunal Colegiado de Circuito transcribió el requerimiento referido y explicó su contenido; asimismo, indicó que el dieciocho de diciembre de dos mil ocho, la Administradora Local de Servicios al Contribuyente de Toluca, emitió los oficios con números de control 151518AC023948, 151518AC033901 y 151518AC02384A, mediante los cuales impuso multas a la quejosa en cantidades cada una de \$8,780.00 (ocho mil setecientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional), por no haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, en el plazo establecido en el requerimiento de obligaciones número 401518D0000591, y que el veintidós de junio de dos mil nueve, la Administradora Local de Servicios al Contribuyente de Toluca, emitió los oficios impugnados con números de control 161519A6056783, 161519A6056774 y 161519A6056765, a través de los cuales impuso multas en cantidad cada una de \$10,030.00 (diez mil treinta pesos 00/100 moneda nacional), por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, a requerimiento acumulado de la autoridad número 401518D0000591.

Con base en esos documentos, indicó que la autoridad demandada tuvo como hipótesis de infracción las previstas en el artículo 81, fracciones

I y XXVI, del Código Fiscal de la Federación, disposición que transcribió, al igual que los diversos 75, fracción V y 82, fracciones I, inciso d) y XXVI, de ese ordenamiento.

En ese contexto, concluyó que la determinación de la Sala responsable resultaba violatoria de lo dispuesto en la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, pues la omisión en que incurrió la quejosa consistió en no presentar las declaraciones a que estaba obligada, lo que dio lugar al requerimiento número 401518D000591, y a su cumplimiento extemporáneo; esto es, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que es inconcuso que aun cuando dicha omisión dio lugar a que la autoridad estimara actualizadas dos hipótesis de infracción establecidas en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, a saber, una por no haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros, correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, en el plazo establecido en el requerimiento de obligaciones número 401518D0000591, y otra por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho a requerimiento acumulado de la autoridad, lo que sólo daba lugar a que la autoridad aplicara la que correspondiera a la infracción, cuya multa fuera mayor, pero no dos multas diversas.

Ejecutoria de la cual resultó la tesis II.4o.A.37 A (9a.), intitulada: "MULTA POR INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SÓLO SE APLICARÁ LA QUE RESULTE MAYOR, AUN CUANDO LA AUTORIDAD ESTIME ACTUALIZADA MÁS DE UNA DE LAS HIPÓTESIS ESTABLECIDAS EN EL CITADO PRECEPTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DEL MISMO ORDENAMIENTO."

En tanto que el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al compartir** el criterio acabado de relacionar e, incluso, invocar la tesis que al efecto se emitió, declaró fundado el argumento que hizo valer el quejoso relativo a la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado.

Para ello, atendió a lo dispuesto por los artículos 75, fracción V y 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de los cuales desprendió que las autoridades tributarias, al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes de la materia, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución, y tener en cuenta que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas

disposiciones de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción, cuyo monto sea mayor, así como también que el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, establece los supuestos de infracción.

Señaló que, al efectuar un análisis de las multas impugnadas, se obtuvo que si bien la primera de las multas identificada con el folio 161330AB888987, se impuso por "... **no proporcionar la información mensual de operaciones con terceros en el plazo establecido en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado** ..."; en tanto que la diversa contenida en el oficio con folio 151330AA886782, se impuso por "... **no cumplir en el plazo establecido en el requerimiento No. 101330MZ00036A, que se notificó el 2010/10/05, con el cual se le requirió la presentación de la información de operaciones con terceros correspondiente al mes de julio de 2010** ...", también se desprende que en el apartado de "**obligaciones omitidas o motivos**", en ambas se asentó "**información mensual de operaciones con terceros julio 2010**", es decir, en las dos multas se especificó que la obligación omitida por parte del contribuyente era la misma, pues en las dos se refirió que era por omitir información mensual de operaciones con terceros del mes de julio de dos mil diez.

Por tanto, concluyó que si el artículo 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades tributarias, al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes de la materia, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción, cuyo monto sea mayor, en tanto que el artículo 81, fracción I, del citado ordenamiento establece como supuestos de infracción el no presentar las declaraciones, solicitudes, avisos o constancias que exijan las disposiciones fiscales; no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales, y no cumplir los requerimientos de éstas para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que dicha fracción se refiere o cumplirlos fuera de los plazos señalados, es evidente que la autoridad puede aplicar la multa respectiva, que derive de la actualización de cualquiera de esos supuestos; empero, solamente debe sancionar por una sola ocasión al contribuyente para cada obligación incumplida, al margen de que haya incurrido en más de una de las conductas que regula el dispositivo aludido.

Y, a mayor abundamiento, señaló que la funcionalidad del artículo 81 en comento se encuentra encaminada a sancionar al contribuyente por el incumplimiento de una obligación formal, con la finalidad de que la solvente y asuma el cargo por la omisión en que incurrió, a través del pago de esa multa, mas no a establecer una discrecional de la autoridad hacendaria, de imponer más de una sanción por el mismo concepto, pues ello implica que está actuando más allá de su facultad recaudatoria, y en contra de la disposición con base en la cual actúa, ya que afectaría en demasía el entorno tributario del causante, por exigirle un cobro por el mismo motivo en más de una ocasión.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito determinó que la autoridad fiscal no impuso a la contribuyente dos multas por la misma conducta, sino que cada sanción económica derivó de distintas conductas, diferentes y autónomas entre sí, a saber:

"No. de crédito: *****"

"El Servicio de Administración Tributaria determinó multa por no haber presentado la obligación del pago correspondiente al mes de julio de 2013, que le fue requerida, sin que haya cumplimiento dentro del plazo establecido en el requerimiento No. 100563dx000514, que se le notificó el 2013/09/25"

"No. de crédito: *****"

"El Servicio de Administración Tributaria determinó multa por haber presentado la obligación del pago correspondiente al mes de julio de 2013, a requerimiento de autoridad No. 100563DX000514, que se le notificó el 2013/09/25."

De ahí que calificara de legal la actuación de la autoridad fiscal, al imponer dos multas a la quejosa por haber incurrido en dos conductas sancionables y no solamente en una.

Para ello, destacó que el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, reglamenta el cumplimiento extemporáneo, pero espontáneo de obligaciones fiscales, que consiste en aquel que tiene lugar fuera de los plazos legales pero que deriva de un acto libre de voluntad del contribuyente y, a contrario sensu, no se actualiza el cumplimiento extemporáneo, pero espontáneo, cuando la omisión es descubierta por la autoridad fiscal o existe requerimiento, visita de inspección o cualquier gestión de notificación o de cobro, lo cual depende de la obligación omitida. Así, cuando ya existe el

requerimiento por parte de la autoridad fiscal y que fue notificado al contribuyente, es evidente que ya es de su conocimiento, por ende, no puede considerarse su cumplimiento en forma espontánea.

Así, concluyó que no resultaba aplicable el primer párrafo de la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, precisamente por referirse que, cuando por un mismo acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales de carácter formal a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción que resulte mayor; sin embargo, en la especie, no se está en ese supuesto, ya que la autoridad hacendaria no impuso a la contribuyente diversas multas establecidas en una o en diferentes legislaciones, por la misma omisión, sino que le aplicó dos multas por diversas conductas cometidas en momentos diferentes, al estimar que cada infracción en que incurrió es independiente una de otra.

Del contenido de las ejecutorias que participan en la presente contradicción de tesis deriva que sí se verifica la divergencia de criterios que ha sido denunciada, en tanto que, a partir de antecedentes similares, consistentes en la actualización de infracciones, previstas en la fracción I del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, a saber, en dos de los casos, ante la existencia de un requerimiento para que los contribuyentes cumplieran con sus obligaciones fiscales (presentar la declaración de impuestos y cumplir con el informe mensual de operaciones con terceros), esa falta de cumplimiento derivó en la imposición de una multa y, posteriormente, al cumplir con tal obligación a requerimiento de la autoridad, se impuso una segunda multa. En tanto que en el otro asunto, la omisión de proporcionar la información mensual de operaciones con terceros, dentro del término que al efecto prevé la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, originó la primer multa; lo cual derivó en un requerimiento que, al no ser acatado, también provocó la imposición de una multa.

Los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones opuestas, pues mientras que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 541/2010, tuvo por actualizado el supuesto normativo previsto en la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, porque la quejosa **incurrió en una omisión**, consistente en no presentar las declaraciones relativas a las operaciones celebradas con terceros, correspondientes a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, lo que dio lugar a la emisión del requerimiento número 401518D0000591, omisión que, indicó, provocó que la autoridad estimara actualizadas dos

hipótesis de infracción establecidas en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, una por no haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho, en el plazo establecido en el requerimiento de obligaciones número 401518D0000591, y otra por haber presentado la obligación de la declaración informativa mensual de operaciones con terceros correspondiente a los meses de febrero, marzo y abril de dos mil ocho a requerimiento acumulado de la autoridad.

Criterio que compartió el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el amparo ******, al sostener que del análisis a las multas impugnadas, se obtuvo que si bien, la primera, se impuso por "... **no proporcionar la información mensual de operaciones con terceros en el plazo establecido en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado ...**" y, la segunda, por "... **no cumplir en el plazo establecido en el requerimiento No. 101330MZ00036A, que se notificó el 2010/10/05, con el cual se le requirió la presentación de la información de operaciones con terceros, correspondiente al mes de julio de 2010 ...**", también se desprende que en el apartado de "**obligaciones omitidas o motivos**", en ambas se asentó "**información mensual de operaciones con terceros julio 2010**"; es decir, en las dos multas se especificó que **la obligación omitida** por parte del contribuyente, **era la misma**, pues en las dos se refirió que era por omitir información mensual de operaciones con terceros del mes de julio de dos mil diez; concluyó que en aplicación del artículo 75, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, solamente debe sancionarse por una sola ocasión al contribuyente para cada obligación incumplida, al margen de que haya incurrido en más de una de las conductas que regula el dispositivo aludido.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo ******, concluyó que cuando existe un requerimiento de autoridad para el cumplimiento de obligaciones fiscales, notificado al contribuyente, no puede considerarse que cumplió en forma espontánea. Por tanto, es legal la actuación de la autoridad fiscal que impone una multa ante el incumplimiento de la obligación dentro del término dado en el requerimiento que, al efecto, se giró y otra multa por haber cumplido con tal obligación a requerimiento de la autoridad, dado que se incurre en dos conductas sancionables, es decir, dos actos distintos sucedidos de manera independiente. Sin que en estos casos resulte aplicable la fracción V del artículo 75 de la Ley de Amparo, ya que la hipótesis ahí prevista parte

de la premisa de que un acto u omisión infrinja diversas disposiciones de carácter formal a las que corresponden varias multas.

En consecuencia, el punto de contradicción a resolver consiste en determinar si el párrafo primero de la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación resulta aplicable cuando la autoridad fiscal impuso dos multas de las previstas en la fracción I del artículo 81 del mismo ordenamiento legal, tales como no haber presentado su declaración, haber omitido presentar la declaración dentro del término concedido en el requerimiento que al efecto le fue girado, o haber cumplido con tal obligación a requerimiento de la autoridad.

QUINTO.—**Estudio.** Precisada así la existencia de la contradicción de tesis, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Segunda Sala con apoyo en las consideraciones que enseguida se exponen:

De inicio, es oportuno atender que lo dispuesto por el artículo 81 del Código Fiscal de la Federación ha sido motivo de estudio por esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis número 367/2010, en la sesión correspondiente al uno de diciembre de dos mil diez, en la cual, por mayoría de cuatro votos, siendo disidente el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, se llevaron a cabo las consideraciones siguientes:

"Ahora, con el fin de resolver la presente contradicción, es conveniente citar el contenido del artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que es del tenor siguiente:

"Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil ocho:

"Artículo 81. Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias:

"I. No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos."

"Código Fiscal de la Federación actualmente vigente:

"Artículo 81. Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedir constancias:

"I. No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales. No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere esta fracción, o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.'

"De la lectura de los preceptos transcritos de contenido similar, se advierte que en ambos, son consideradas como infracciones de carácter fiscal, relacionadas con la obligación del pago de contribuciones, presentación de solicitudes, avisos, información o de expedición de constancias y actualmente también con la presentación de documentos, las siguientes:

"a) No presentar las declaraciones.

"b) No presentar las solicitudes.

"c) No presentar los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales.

"d) No presentar todos los precisados, a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"e) Presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales.

"f) No cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales para presentar alguno de los documentos o medios electrónicos a que se refiere la fracción en comento.

"g) Cumplir con dichos requerimientos fuera de los plazos señalados en los mismos.

"De tales supuestos de infracción es de destacar la prevención de los relativos a la no presentación de declaraciones y el de su presenta-

ción a requerimiento de las autoridades fiscales, materia de la presente contradicción, los cuales, como se aprecia, se tratan de dos hipótesis distintas:

"La primera consiste en una omisión, la cual con el solo hecho de incurrir en ésta, da lugar a que se configure la infracción a sancionar; y

"La segunda, se traduce en el extremo de que si la autoridad fiscal formula un requerimiento con la finalidad de que el contribuyente cumpla con una obligación de carácter fiscal, ello dará lugar a que en su caso, se configure una infracción a sancionar, en virtud de haberse tenido que formular ese requerimiento, para que fuese cumplida esa obligación.

"Lo anterior, independientemente de que el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo del requerimiento formulado, pueda dar lugar a la comisión de una infracción distinta, como se corrobora del contenido de la fracción I del precepto legal citado, y aludido en los incisos f) y g) del desglose realizado, respecto del contenido de dicha fracción.

"En ese tenor, es de destacar que por lo que hace al primer supuesto, materia de la presente contradicción, esto es, el relativo a la omisión de presentar las declaraciones, sin duda se refiere a que deben ser presentadas en tiempo y forma, en los términos precisados por la normatividad fiscal, pues incluso el hecho de no realizar esa presentación cumpliendo con las condiciones precisadas en los ordenamientos fiscales, dará lugar a que se incurra en alguna de las infracciones previstas en el artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, sancionables desde el momento mismo de su comisión, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación.

"No obstante, es de señalar que a pesar de que tales infracciones sean sancionables desde el momento mismo de su comisión, por lo que hace a la omisión referida, el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación establece que, no se impondrán las multas correspondientes cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales, a pesar de que esto se haga fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito, siempre y cuando, la omisión no sea descubierta por las autoridades fiscales o haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren noti-

ficado una orden de visita domiciliaria, o que no haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.

"Esto es, podrá no ser aplicada la multa que le corresponde, a pesar de que la omisión fuese subsanada fuera de tiempo, siempre y cuando la autoridad fiscal no hubiese descubierto esa omisión o no exista un requerimiento por parte de dicha autoridad para subsanarla, pues de estar en alguno de estos últimos supuestos, ello eliminará la posibilidad de que el contribuyente se beneficie de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el cual literalmente dispone:

"Artículo 73. No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:

"I. La omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.

"II. La omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.'

"Luego, en caso de haber incurrido en la omisión aludida y existir un requerimiento por parte de la autoridad hacendaria, no será aplicable el beneficio previsto en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, a pesar de que el contribuyente cumpla en tiempo y forma con dicho requerimiento, esto es, de cualquier forma se hará acreedor a la aplicación de la sanción referida, y en ese caso, será la existencia del requerimiento de la autoridad hacendaria la que eliminará la posibilidad de que surta efectos el mencionado beneficio a favor del contribuyente omiso, subsistiendo la posibilidad de aplicar la sanción aludida, por la presentación fuera de plazo del cumplimiento de la obligación fiscal en mención, en términos de lo previsto en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala:

"Artículo 82. A quien cometa las infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes, documentación, avisos o

información, así como de expedir constancias a que se refiere el artículo 81 de este Código, se impondrán las siguientes multas:

"I. Para la señalada en la fracción I:

"...

"d) De \$10,030.00 a \$20,070.00, por no presentar las declaraciones en los medios electrónicos estando obligado a ello, presentarlas fuera del plazo o no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos."

"Bajo ese tenor, si bien es cierto que el citado artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, establece que se considerará como infracción el hecho de que las declaraciones, solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, sean presentados a requerimiento de las autoridades fiscales, también es cierto que tal dispositivo no debe ser interpretado de manera aislada, toda vez que en armonía con lo dispuesto en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, será precisamente el requerimiento formulado por la autoridad hacendaria, el acto formal a través del cual hará saber al contribuyente, que ha descubierto la omisión en que incurrió y además dicho requerimiento, dará pauta en todo caso, al inicio del procedimiento de aplicación de las sanciones correspondientes, aplicables en virtud de la omisión en que hubiese incurrido en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales y que pudo haber subsanado hasta antes de la existencia del requerimiento en mención.

"Así, la sanción aplicable será la prevista en el inciso d) de la fracción I del artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, por el cumplimiento fuera del plazo establecido por los ordenamientos correspondientes, de las obligaciones fiscales que tiene a su cargo el contribuyente, pues como se indicó, el hecho de que exista un requerimiento por parte de la autoridad hacendaria para conminar al contribuyente a cumplir con la obligación que tiene a su cargo, elimina la posibilidad de que sea cumplida de manera voluntaria y sin la aplicación de una sanción motivada por no haber cumplido con ésta, en el tiempo que establecen los ordenamientos fiscales correspondientes. ..."

Ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 206/2010, que es del tenor siguiente:

"MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN.—Conforme al artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, el contribuyente que incurra en alguna de las infracciones tipificadas por el artículo 81, fracción I, de dicho ordenamiento, por haber omitido el cumplimiento de alguna de las obligaciones fiscales, no podrá ser sancionado en tanto cumpla voluntariamente con dicha obligación; esto es, para que el cumplimiento sea voluntario no debe mediar requerimiento de la autoridad exactora, pues éste tiene como efecto eliminar toda posibilidad de cumplir voluntariamente la obligación omitida y de concretar la exigencia de cumplimiento dentro del plazo en él establecido. Por tanto, si la autoridad requiere al contribuyente para que dentro de un plazo perentorio cumpla con la obligación omitida, ello no impide que, con fundamento en el artículo 82, fracción I, inciso d), en relación con su inciso a), del citado ordenamiento legal, imponga la multa correspondiente, pues lo que se sanciona es una omisión ya configurada por no haber presentado oportunamente la declaración relativa. De ahí que de la interpretación sistemática de los preceptos relativos, se concluye que si la autoridad exactora impone la multa señalando que lo hace por haber mediado requerimiento, ello significa que el cumplimiento de la obligación no fue voluntario y en tal supuesto la multa impuesta tiene, por ese motivo, la debida fundamentación legal."⁴

Entonces, para los efectos de la presente contradicción de tesis, queda claramente delimitado que los supuestos de infracción, previstos en la fracción I del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación son hipótesis distintas, que dan lugar a que se configuren infracciones diversas; en la especie, no presentar declaraciones, presentarlas a requerimiento de las autoridades fiscales o cumplir con tales requerimientos fuera de los plazos señalados en los mismos.

La primera consiste en una omisión, que con el solo hecho de incurrir en ella, da lugar a que se configure la infracción a sancionar y, la segunda, se traduce en el extremo de que si la autoridad fiscal formula un requerimiento con la finalidad de que el contribuyente cumpla con una obligación de carácter fiscal, ello dará lugar a que, en su caso, se configure una infracción a sancionar, en virtud de haberse tenido que formular ese requerimiento, para que fuese cumplida esa obligación. Lo anterior con independencia de que el

⁴ Relativa a la Novena Época, con número de registro digital 162784, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 774.

incumplimiento o cumplimiento extemporáneo del requerimiento formulado, pueda dar lugar a la comisión de una infracción distinta.

Resulta oportuno ahora atender al contenido del párrafo primero de la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, cuya aplicación es materia de la presente contradicción de tesis, la cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este código, las autoridades fiscales al imponer multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

"...

"V. Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor."

De la porción normativa acabada de reproducir se obtiene la obligación que tiene la autoridad fiscal de fundar y motivar la resolución a través de la cual imponga multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior.

Pero además, debe tener en cuenta que tiene el deber de imponer una sola multa cuando con un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales sancionables en lo particular.

Así, ante la posibilidad de que con una sola conducta del sujeto infractor, se infrinjan varias figuras típicas contenidas en disposiciones fiscales, es decir, **ante una pluralidad de ilícitos integrados por un solo acto u omisión del obligado**, es que cobra aplicación la hipótesis prevista en el párrafo primero de la fracción V del Código Fiscal de la Federación; así lo determinó esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 152/2004, que es del tenor literal siguiente:

"MULTA DERIVADA DE INFRACCIONES, POR UNA SOLA CONDUCTA, A DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES. CONFORME AL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, DEBE IMPONERSE SÓLO

LA MAYOR, AUN CUANDO LAS INFRACCIONES DIMANEN DE DISTINTOS ORDENAMIENTOS LEGALES.—Conforme al citado precepto las autoridades hacendarias, al imponer multas por la comisión de infracciones fiscales, deben fundar y motivar sus determinaciones sin soslayar las reglas que al respecto prevé el propio numeral en sus diversas fracciones, entre ellas, la contenida en el primer párrafo de la fracción V, consistente en que cuando por un acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la multa mayor, aunque las infracciones dimanen de disposiciones contenidas en distintos ordenamientos legales, pues en la disposición mencionada se recoge el principio de consunción, por el que se aplica solamente la sanción más grave, lo que tiende a evitar excesos en la represión, cuya base primaria se encuentra en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el infractor no debe ser sancionado dos o más veces por la misma conducta (acción u omisión).⁵

En este contexto, resulta que el párrafo primero de la fracción V del artículo 75 del Código Fiscal de la Federación, no es aplicable cuando se actualizan diversos supuestos de infracción, previstos en la fracción I del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación, ya que, como quedó señalado en párrafos precedentes, se trata de hipótesis distintas, que dan lugar a que se configuren infracciones diversas.

En el entendido de que un acto u omisión se traduce en el hecho o abstención que el agente obligado lleva a cabo, contraria a las disposiciones legales, que se materializa cuando se deja de cumplir con una obligación tributaria establecida en un ordenamiento jurídico, como la falta de presentación de una declaración, presentarla a requerimiento de la autoridad, o bien, cumplir con tales requerimientos fuera de los plazos señalados en los mismos, lo que motiva que se aplique una multa al infractor, en cada uno de esos supuestos.

De ahí que resulte intrascendente que las diversas conductas sancionables deriven de la omisión de cumplir con una determinada obligación fiscal, o bien, su origen sea un mismo requerimiento, o que sean impuestas con el mismo fundamento legal, pues lo cierto es que ante cada una de las conductas u omisiones con las que incumplen las obligaciones o requerimientos, el contribuyente se hace acreedor a una multa independiente.

⁵ Corresponsdiente a la Novena Época, con número de registro digital 180320, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, página 376.

En consecuencia, la tesis que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es la siguiente:

MULTAS DERIVADAS DE INFRACCIONES A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 81 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO RESULTA APLICABLE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 75 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 367/2010 (*), de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 206/2010 (**), determinó que los supuestos previstos en la fracción I del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación son perfectamente distinguibles entre sí y pueden dar lugar a infracciones diversas, tales como no presentar declaraciones, presentarlas a requerimiento de las autoridades fiscales o cumplir con tales requerimientos fuera de los plazos señalados. De ahí que cuando se impongan multas derivadas de las infracciones a que se refiere la citada fracción I, no resulta aplicable el párrafo primero de la fracción V del artículo 75 del ordenamiento aludido, que prevé la obligación de la autoridad fiscal de imponer una sola multa cuando con motivo de un solo acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales sancionables en lo particular, ya que se trata de hipótesis distintas a la que sucede cuando en diversos actos u omisiones se configuren infracciones diversas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis que ha sido denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la que sustenta esta Segunda Sala en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítanse la indicada jurisprudencia y la

Nota: (*) La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 367/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 807.

()** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 206/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 774, con el rubro: "MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN."

parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el toca.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTAS DERIVADAS DE INFRACCIONES A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 81 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO RESULTA APLICABLE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 75 DEL MISMO ORDENAMIENTO LEGAL. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 367/2010 (*), de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 206/2010 (**), determinó que los supuestos previstos en la frac-

Nota: (*) La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 367/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 807.

()** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 206/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 774, con el

ción I del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación son perfectamente distinguibles entre sí y pueden dar lugar a infracciones diversas, tales como no presentar declaraciones, presentarlas a requerimiento de las autoridades fiscales o cumplir con tales requerimientos fuera de los plazos señalados. De ahí que cuando se impongan multas derivadas de las infracciones a que se refiere la citada fracción I, no resulta aplicable el párrafo primero de la fracción V del artículo 75 del ordenamiento aludido, que prevé la obligación de la autoridad fiscal de imponer una sola multa cuando con motivo de un solo acto u omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales sancionables en lo particular, ya que se trata de hipótesis distintas a la que sucede cuando en diversos actos u omisiones se configuren infracciones diversas.

2a./J. 110/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 80/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Sexto Circuito, Cuarto del Segundo Circuito y Cuarto del Tercer Circuito, todos en Materia Administrativa. 24 de junio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis II.4o.A.37 A (9a.), de rubro: "MULTA POR INFRACCIÓN AL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SÓLO SE APLICARÁ LA QUE RESULTE MAYOR, AUN CUANDO LA AUTORIDAD ESTIME ACTUALIZADA MÁS DE UNA DE LAS HIPÓTESIS ESTABLECIDAS EN EL CITADO PRECEPTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DEL MISMO ORDENAMIENTO.", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 3, octubre de 2011, página 1659,

El criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 481/2012, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 477/2014.

Tesis de jurisprudencia 110/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

rubro: "MULTA POR CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES EN VIRTUD DE REQUERIMIENTO PREVIO DE LA AUTORIDAD FISCAL. SU FUNDAMENTACIÓN."

PERSONAS MORALES OFICIALES. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, EN LA VÍA QUE CORRESPONDA, CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE LES IMPONE UNA MULTA O LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO EN SU CONTRA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 39/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL TERCER CIRCUITO Y SEGUNDO DEL CUARTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Y SEGUNDO DEL NOVENO CIRCUITO. 20 DE MAYO DE 2015. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: JUAN N. SILVA MEZA. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: DIEGO ALEJANDRO RAMÍREZ VELÁZQUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis.¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el cual sustentó uno de los criterios contendientes.

TERCERO.—**Contenido de las ejecutorias que participan en la contradicción de tesis.**

¹ 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en términos del artículo primero transitorio de dicha ley, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis sustentadas por tres Tribunales Colegiados, dos de ellos de especialidad administrativa de diferente circuito, y otro con competencia mixta, al resolver un asunto también administrativo, lo cual es de la especialidad de esta Sala.

El Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, al resolver el amparo directo *****, en sesión del veintiséis de septiembre de dos mil siete, en la parte que interesa, sostuvo:

"QUINTO.—En principio, se procede analizar las causales de improcedencia del juicio de garantías, por ser de orden público y, por ende, su estudio es preferente conforme a lo dispuesto en el artículo 73, última parte, de la Ley de Amparo.

"Resultando aplicable la tesis de jurisprudencia sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, publicada con el número 814, en las páginas 553 y 554 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* correspondiente a los años de 1917 a 1995, cuya sinopsis y texto enseguida se reproducen: (se transcriben).

"En el caso concreto se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 9o. de la Ley de Amparo, en razón de que el acto que se reclama no afecta intereses patrimoniales de la persona moral oficial quejosa, según lo que a continuación se expone:

"Las disposiciones legales citadas, por su orden, literalmente disponen lo siguiente: (se transcriben).

"De los citados numerales se obtiene que el juicio de amparo es improcedente cuando quien promueve el amparo es una persona moral oficial y no defiende intereses patrimoniales y, a contrario sensu, el juicio de amparo será procedente cuando la persona moral oficial quejosa defienda intereses patrimoniales.

"Por otro lado, en el juicio génesis, la parte actora *****, en su carácter de síndico municipal del ***** Ciudad Valles, San Luis Potosí, promovió demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en la que señaló como autoridades demandadas y acto que se impugna, los siguientes: (se transcriben).

"En resumen, la parte actora señala como acto impugnado la resolución administrativa, mediante la que la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado de San Luis Potosí, le impuso una multa por violaciones a la Ley Ambiental del Estado.

"Consta en los autos del juicio contencioso administrativo de origen, que la referida demanda se desechó, porque se actualizó la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XII del artículo 46, en relación con el 3 de la

Ley de Justicia Administrativa del Estado, en virtud de que el promovente no puede comparecer ante el tribunal a reclamar la resolución que impugna, dado que fue por no observar y cumplir con la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 en el tiradero municipal de Ciudad Valles, por tanto, al derivarse de actos administrativos provenientes de una serie de acciones y/o omisiones ejecutados en ese lugar, en la realización que debió ser de su actividad administrativa reglada en el Servicio de Tiradero Municipal que presta a la ciudadanía, en su actuación administrativa de autoridad frente a los gobernados, emitida por otra autoridad, circunstancia que genera la improcedencia de la Sala Colegiada para conocer de la controversia planteada por la autoridad actora, en contra de la autoridad demandada que la sanciona por violar normas ambientales.

"Desechamiento que fue confirmado por la propia autoridad responsable en el recurso de reclamación interpuesto por la parte promovente.

"Ahora bien, es de explorado derecho que el principal objetivo del juicio de garantías es dirimir cualquier controversia que se suscite por leyes o actos del orden público que violen las garantías individuales, y que éstas, como derechos subjetivos públicos, sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las entidades públicas.

"La anterior regla admite como excepción el supuesto contenido en el reproducido artículo 9o. de la Ley de Amparo, que faculta a las personas morales oficiales a ocurrir en demanda de amparo; pese a ello, esa reserva está condicionada a que la afectación que resiente el organismo oficial comprenda única y exclusivamente los intereses patrimoniales del Estado o Municipio, lo que se actualiza únicamente cuando actúa como persona de derecho privado, excluyéndose el acceso al juicio constitucional cuando el organismo, ya sea estatal o municipal, pretende, a través de éste, defender actos que emitió en su carácter de persona moral de derecho público, en razón de que en ese supuesto actuó como autoridad, dado que su actuar se produjo de manera unilateral e imperativa.

"Luego, resulta jurídicamente inaceptable que las oficinas públicas o dependencias del Gobierno Federal, estatal o municipal, invoquen violación de garantías individuales cuando los actos que se defienden derivan de su actuar como autoridad, lo que conduce a estimar que, en el caso, el ***** Ciudad Valles, San Luis Potosí, carece de legitimación para impugnar, a través del juicio de amparo, la resolución emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que desechó la demanda de nulidad, porque los actos que le dieron origen tienen su génesis en el propio actuar del promovente, pero

como autoridad y no como particular, pues no es posible conceder a tal órgano la protección de la Justicia Federal por los actos del mismo Estado, dado que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a quien se señaló como responsable, actúa como órgano también del Estado y, por consiguiente, no puede llegarse al extremo de establecerse una contienda entre los mismos sujetos de poder, lo cual va en contra de la naturaleza del juicio de garantías, supuesto que, como se dijo, el quejoso ocurre como persona moral oficial de derecho público y no como persona de derecho privado, circunstancias éstas por las que opera la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1o., 4o. y 9o. de la citada ley reglamentaria del juicio de garantías.

"En efecto, el acto que dio origen a la formulación de la demanda de nulidad, consistente en la multa impuesta al Ayuntamiento actor por la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado, fue a consecuencia del actuar de aquél en su carácter de autoridad, es decir, las acciones u omisiones que generaron la multa impugnada nacen de la actuación de la parte actora en su carácter de autoridad y, por ello, no puede considerarse que ahora pretenda defender intereses patrimoniales como persona de derecho privado.

"Se dice que el acto impugnado fue causado por el ente moral oficial, como autoridad, porque esa es una función propia del Ayuntamiento quejoso, según se establece en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente señala: (se transcribe).

"Del contenido del referido Texto Constitucional se obtiene que es una función propia e inherente al Ayuntamiento la prestación de servicios públicos, entre los que se encuentran el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos (tiradero municipal).

"Lo anterior se robustece, además, con el contenido del artículo 114, fracción III, de la Constitución Política del Estado, que dice: (se transcribe).

"En resumen, tanto la Constitución Federal, como la del Estado, prevén como función propia del ente municipal, la prestación de servicios públicos, entre los que se encuentran el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, en los que cabe ubicar el tiradero municipal.

"En consecuencia, al ser el tiradero municipal un servicio de limpia y que constitucionalmente es una actividad propia del Ayuntamiento, en consecuencia, los actos u omisiones ocasionados por o en la prestación de ese servicio son en carácter de autoridad y no de particular.

"De ahí que no pueda considerarse que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo defienda intereses particulares so pretexto de que se trata del patrimonio del Ayuntamiento, pues, como ya se dijo, la multa impugnada surge como consecuencia de su actuar como autoridad y no como particular.

"En consecuencia, al ser el acto impugnado una consecuencia inmediata de la actuación del ente moral oficial como autoridad, entonces, carece de legitimación para promover el juicio de amparo, porque no actuó como persona moral de derecho privado.

"Es aplicable, por las razones que la sustentan, la jurisprudencia 2a./J. 45/2003, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 4/2003-SS, publicada en la página doscientos cincuenta y cuatro del Tomo XVII, junio de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: (se transcribe).

"Sin que obste a lo anterior, el hecho consistente en que la jurisprudencia de referencia haga alusión a las personas morales oficiales como parte demandada, pues su esencia radica en que éstas carecen de legitimación para instaurar el juicio constitucional cuando hayan actuado como autoridad.

"Esto es así, porque de la ejecutoria se desprenden los siguientes elementos esenciales:

"1) La autoridad demandada en el juicio ordinario no puede promover juicio de amparo, porque no lo hace en defensa de sus intereses patrimoniales, única hipótesis en que ello es posible, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

"2) Si en dichas controversias la actuación de la autoridad es como tal, entonces, no tiene legitimación para promover juicio de amparo, pues el hecho de que acuda al juicio ordinario no le da legitimación para promover amparo, al no concretarse la hipótesis del artículo 9o. de la Ley de Amparo, ya que el objeto del procedimiento constitucional es resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales establecidas para proteger los derechos de las personas físicas o morales, las que no pueden hacerse extensivas a las personas de derecho público, máxime cuando no opera la excepción a esta regla, esto es, la defensa de los derechos patrimoniales, ya que no actúa como persona moral de derecho privado, sino como ente público.

"3) De acuerdo con los artículos 107, fracción I, constitucional y 4o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede promoverse por la parte a

quien el acto o la ley que se reclama le ocasione un agravio personal y directo, pues es lo que le otorga legitimación para promover la instancia constitucional; sin embargo, la circunstancia de haber actuado como parte demandada en el juicio ordinario no le da la legitimación necesaria, por carecer de interés suficiente para acudir al juicio de amparo directo, porque no lo hace defendiendo derechos patrimoniales.

"Como se ve, tratándose de personas morales oficiales que fueron parte demandada en un juicio ordinario, la única posibilidad de que puedan promover juicio de amparo directo es cuando lo hagan en defensa de sus intereses patrimoniales, habida cuenta que lo que les otorga legitimación en el procedimiento constitucional es el perjuicio que les ocasione el acto o la ley que reclamen.

"Por otro lado, también sirve de sustento a lo expuesto en esta ejecutoria la jurisprudencia de este Tribunal Colegiado, que literalmente señala: (se transcribe).

"Además, por otro lado, si el Ayuntamiento quejoso consideraba que durante el procedimiento administrativo seguido en su contra por la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado, se le había llamado como particular y que se cambió su personalidad, entonces, desde ese momento pudo acudir al amparo.

"Así las cosas, al operar la citada causal de improcedencia, lo procedente es sobreseer en el presente juicio, de conformidad con lo expuesto en el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo. ..."

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo *****, en sesión del dos de diciembre de dos mil trece, sostuvo, en la parte que interesa, lo que a continuación se transcribe:

"SEXTO.—**Procedencia del juicio de garantías.** Este juicio de amparo directo promovido por el apoderado general para pleitos y cobranzas de *****, institución pública descentralizada, es procedente, de conformidad con el artículo 7o., primer párrafo, de la Ley de Amparo.

"A fin de estar en aptitud de demostrar esta afirmación, es preciso realizar un breve análisis respecto de la naturaleza jurídica del juicio de amparo, así como el criterio jurídico asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 9o. de la Ley de Amparo, abrogada mediante

decreto publicado el dos de abril de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, que establecía, en términos similares al artículo 7o. de la ley vigente antes referido, la posibilidad de que los órganos estatales acudan al juicio de amparo.

"Pues bien, de conformidad con los artículos 103 y 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo tiene como finalidad la protección de los derechos humanos del gobernado y sus garantías establecidas en la Constitución o en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como la tutela del régimen de competencias que la Constitución ha reservado a las autoridades federales y a los Estados, siempre que la invasión en la esfera de atribuciones se traduzca en una violación de un derecho del propio gobernado.

"En ese sentido, son los derechos humanos y sus garantías, consagradas en los ordenamientos antes referidos y creados a favor de los gobernados con la finalidad de reconocer sus derechos fundamentales y que los mismos sean respetados por el Estado en el ejercicio de poder que llevan las autoridades, los que están protegidos por el juicio de amparo y, como se verá más adelante, sólo excepcionalmente el Estado podrá ocurrir en demanda de amparo y protección de la Justicia Federal, cuando la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública se vean afectadas en su patrimonio, respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

"Por su parte, la Ley de Amparo abrogada mediante decreto publicado el dos de abril de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, específicamente en su artículo 9o., primer párrafo, establecía que las personas morales oficiales podían hacer uso de dicho medio extraordinario de defensa, siempre y cuando el acto que reclamaran afectara sus intereses patrimoniales.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el sentido de dicha disposición revelaba que esas personas podían acudir al juicio de amparo cuando no actuaran provistas del *ius imperium*, sino en el mismo plano de un particular y que, en esa circunstancia, era el propio Estado quien, por una ficción legal, actuando como persona moral de derecho privado estaba legitimado para hacer uso del juicio en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, que la condición para que pudiera acudir a dicho medio de defensa era que los actos impugnados afectaran sus intereses patrimoniales, es decir, que esa afectación se dirija a bienes o derechos que le pertenezcan, semejantes al de los particulares sobre los suyos.

"En ese sentido, concluyó que el Estado tenía una doble personalidad, a saber: la primera, cuando actúa soberanamente imponiendo sus decisiones a la voluntad de los particulares y ejerciendo la facultad de imperio y, la segunda, cuando se coloca en una situación análoga a aquella en que jurídicamente se halla el particular, convirtiéndose en una persona capaz de adquirir derechos y obligaciones.

"De ahí, derivó que si el Estado actúa bajo la primera personalidad, es decir, en función de la facultad de imperio, no actúa reclamando derechos individuales, sino que involucra garantías sociales que no son tuteladas a través del juicio de amparo. En cambio, al obrar en las mismas condiciones que los particulares, al contraer obligaciones y adquirir derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos, como una persona moral de derecho privado, es el propio legislador quien le dotó de los mismos derechos tutelares que al individuo, entre los que se encontraban las garantías individuales protegidas por el juicio constitucional.

"Lo anterior se advierte de la tesis emitida por la anterior integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: (se transcribe).

"Este criterio jurídico fue retomado en múltiples ocasiones por la actual integración del Alto Tribunal, precisamente en el sentido de que debía distinguirse entre los actos que realizan los órganos del Estado como entidad soberana, esto es, en un nivel de supraordinación, por medio de dictados imperativos, cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad, y que la razón de ser de dicha distinción radica en la naturaleza del juicio de amparo, como medio de control del poder público a favor de los gobernados, por lo que no puede el propio poder público acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad.

"Así se advierte de los siguientes sumarios:

"(se transcriben)

"Aunado a lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis aislada XXV/2010, de rubro: 'CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES.', determinó, en lo que aquí interesa, que la afectación a los intereses patrimoniales, en términos del

artículo 9o. de la Ley de Amparo (abrogada) que podía sufrir una persona moral oficial, no debía verse como una situación estricta vinculada a la privación de algún derecho de propiedad o posesión, sino en un sentido amplio para comprender cualquier situación especial que pudiera afectar esos intereses y que, en el caso específico, relativo al cobro de contribuciones, era factible la promoción del juicio de amparo, al actuar en un plano de derecho en que aquélla quedó ceñida al cumplimiento de obligaciones fiscales como sujeto pasivo ante el sujeto activo, teniendo la calidad de cualquier otro contribuyente y, por tanto, de una persona moral oficial de derecho privado.

"De ahí, se advierte que el Alto Tribunal estableció el criterio jurídico general, consistente en que las personas morales oficiales están legitimadas para acudir al juicio de amparo por cualquier situación especial que pudiera afectar sus intereses patrimoniales, en la que se ubiquen en un plano de derecho equiparable al de cualquier persona del derecho privado, incluso, ante otros entes jurídicos oficiales.

"Es decir, que no sólo las relaciones de coordinación que las personas morales oficiales sostienen con los particulares pueden originar un acto respecto del cual están legitimadas para ejercitar la acción de garantías, sino que también la relación de supra a subordinación existente entre dos entes públicos, en el que uno, por no estar dotado de imperio, se subordina a la potestad o facultades de otro, es susceptible de producir un acto que la autoridad a quien afecte sus intereses patrimoniales, pueda reclamar mediante juicio de amparo.

"Ahora bien, para la determinación de interés en este apartado de la sentencia, es importante referir que el artículo 7o. de la Ley de Amparo vigente es similar al anterior 9o. de la Ley de Amparo abrogada e interpretada en los términos anteriores.

"Las diferencias existentes entre ambas disposiciones estriban en que la referencia: 'personas morales oficiales' de la abrogada, fue sustituida por: 'la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública'; asimismo, en lugar de aludirse únicamente al 'acto o a ley que se reclame', la ley vigente dice expresamente 'norma general, acto u omisión', como reclamables y, finalmente, en la disposición vigente se expresa que la afectación patrimonial debe ser en las 'relaciones jurídicas en que aquéllas se encuentren en un plano de igualdad con los particulares'.

"El Poder Reformador, desde la iniciativa presentada por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, segunda,

el once de octubre de dos mil once, incluyó el texto del referido numeral que, a la postre, fue aprobado y publicado en esos términos. Sin embargo, ahí no se expresó específicamente el motivo que dio lugar a la modificación de la disposición en comento.

"No obstante ello, debe considerarse que la intención del propio legislador, al crear el artículo 9o. antes referido, con una redacción diferente a la utilizada en la norma abrogada, no implica ninguna variación en su sentido y alcance, que amerite darle una interpretación distinta, por lo cual, los criterios que la Suprema Corte de Justicia ha sostenido desde la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en relación al amparo solicitado por las personas morales oficiales, siguen vigentes, de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, pues no contrarían sus disposiciones, como se verá enseguida:

"Como ya se precisó, la norma vigente refiere a la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios o cualquier persona moral pública, a diferencia de la anterior que únicamente aludía a las 'personas morales oficiales' y, a este respecto, conviene señalar que un ordenamiento que define a las personas morales, también llamadas colectivas o jurídicas, es la Convención Interamericana sobre Personalidad y Capacidad de las Personas Jurídicas en el Derecho Internacional Privado, publicada el diecinueve de agosto de mil novecientos ochenta y siete, cuyo artículo 1 señala que se entenderá por persona jurídica toda entidad que tenga existencia y responsabilidad propias, distintas a las de sus miembros o fundadores, y que sea calificada como persona jurídica, según la ley del lugar de su constitución.

"Además, estas personas jurídicas, a título enunciativo, están previstas en el título segundo del Código Civil Federal, haciéndose referencia a las de carácter público y de naturaleza privada; contexto en el cual, las personas jurídicas públicas son aquellas entidades que, teniendo personalidad, están comprendidas en la organización estatal, formando parte de ella en uno u otro sector y, por exclusión, son personas jurídicas privadas aquellas que, por su naturaleza, no tienen estas características, por lo que la persona jurídica pública recae en un ente indeterminado denominado Estado-Gobierno, el cual se compone de diversos órganos públicos que dependen de él.

"En consecuencia, las personas morales o jurídicas públicas, como se denominan en la ley actual, también son llamadas personas morales o jurídicas oficiales, como se señalaba en la ley abrogada y, en esencia, están referidas a la entidad Estado-Gobierno, por lo que la variación en la redacción de la norma actual no implica un entendimiento distinto al sentido que la legislación anterior indicaba.

"En esta línea de pensamiento, el hecho de que en la ley actual se precise que esas personas morales públicas pueden promover amparo contra toda norma general, acto u omisión de la autoridad, cuando la previa refería a las 'leyes o actos', implica lógicamente la adecuación en la redacción de la norma con las demás disposiciones que integran el ordenamiento fuente, sin mayor trascendencia en cuanto al punto a dilucidar en este momento.

"Finalmente, el hecho de que en la norma vigente se añadiera que el amparo procede contra una norma general, un acto u omisión, que afecten a aquellas personas en su patrimonio, 'respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares', tampoco implica dar una interpretación diversa al sentido de la norma, pues esa precisión válidamente puede derivar de los múltiples criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que, como se ha visto, se interpretó la Ley de Amparo anterior, en el sentido de que, al obrar el Estado, en ocasiones, en las mismas condiciones que los particulares al contraer obligaciones y adquirir derechos de la misma naturaleza, como una persona moral de derecho privado, se le permitía acudir al juicio para defender esos derechos.

"Máxime que en la propia iniciativa a la que se hizo alusión párrafos atrás, donde se propuso la norma tal como fue publicada, se precisó que el antecedente de las propuestas era resultado de múltiples consultas y opiniones formuladas por miembros de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, académicos, juristas y, en general, por operadores del derecho, así como de los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión de Análisis de Propuestas para una nueva Ley de Amparo, creada a fines de mil novecientos noventa y nueve, cristalizados con la presentación del proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde, a su vez, se integró el numeral 6o. con redacción similar al publicado, motivándose en el sentido de que se optó por permitir a los entes ahí mencionados el acceso al amparo cuando actúen en un plano de igualdad con los particulares, puesto que en tales casos se han despojado de sus facultades de imperio.

"Establecido lo anterior, y para determinar que la parte quejosa ***** , institución pública descentralizada, se ubica en los supuestos establecidos en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, es decir, que se trata de una persona moral pública que solicita el amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, y que la norma

general, acto u omisión le afecta en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentre en un plano de igualdad con los particulares, es necesario narrar los antecedentes más importantes del caso:

(se transcriben)

"Pues bien, en principio, es evidente que la parte quejosa Servicios de *****, es una persona moral pública, pues de conformidad con los artículos 1o., 2o. y 3o. de la ley que crea a dicha institución, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el nueve de mayo de mil novecientos cincuenta y seis, es una institución pública descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá por objeto prestar los servicios públicos de agua potable, no potable, residual tratada y agua negra, saneamiento de las aguas residuales y drenajes sanitario y pluvial a los habitantes del Estado de Nuevo León, de conformidad con las disposiciones de esa ley, de la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León, Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

"Asimismo, de conformidad con los antecedentes narrados, la relación que dicha institución guarda con la autoridad demandada en el juicio de origen, es de aquellas denominadas como de supra a subordinación, donde está sometida a una potestad autoritaria diversa.

"En efecto, de los artículos 27 y 73, fracciones XVII y XXIX, punto 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende cuáles son las aguas propiedad de la nación; que las aguas del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y establecer zonas vedadas, así como que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, por parte de particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, requerirá de la concesión respectiva otorgada por el Ejecutivo Federal, conforme a la ley; así como que corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

"Ese Congreso, en ejercicio de la facultad aludida, expidió la Ley de Aguas Nacionales, en la que, conforme al mandato constitucional, regula lo concerniente al uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

"Luego, de los artículos 1o., 3o., fracciones I, II, IV, VI, VIII, XIII, XVII, XXII, XXXI, XXXII, XXXIV, XXXVIII y LXV, 4o., 9o., 86 y 91 de la referida ley, así como 143 de su reglamento, se advierte que la Ley de Aguas Nacionales es reglamentaria del artículo 27 constitucional en esa materia y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad.

"Asimismo, que por aguas nacionales se entienden aquellas referidas en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, y por acuífero, cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectadas entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento; que las aguas del subsuelo son aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre, y aguas residuales son las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos público, urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y, en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas.

"También, que la 'autoridad y administración en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes', corresponde al Ejecutivo Federal, quien puede ejercerla directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, estableciendo las atribuciones que le corresponden a esta última, entre ellas, administrar y custodiar las aguas nacionales, y preservar y controlar la calidad de éstas, en el ámbito nacional.

"Finalmente, que la infiltración de aguas residuales para recargar acuíferos, requiere permiso de la 'autoridad del agua' y debe ajustarse a las normas oficiales mexicanas relativas, y que la comisión establecerá las condiciones que deberán cumplir las descargas de aguas residuales en el caso de su infiltración a un acuífero, así como que dicho organismo podrá otorgar el permiso para recargar acuíferos con aguas depuradas en los términos de esa ley y su reglamento.

"De lo expuesto se evidencia que, tratándose de aguas del subsuelo, por mandato constitucional, que retoma la legislación secundaria relativa, corresponde al Poder Ejecutivo Federal regular su explotación, uso o aprovechamiento, incluido lo relativo a la extracción o descarga de esas aguas. Asimismo, la legislación federal aplicable establece expresamente que la infiltración de aguas residuales para recargar acuíferos requerirá permiso de la comisión, así como que deberá ajustarse a las normas oficiales mexicanas que al efecto se emitan.

"Luego, de las constancias que integran los autos del juicio contencioso administrativo, específicamente de la resolución por la cual se dio inicio al procedimiento administrativo antes descrito, se advierte que la Comisión Nacional del Agua, por conducto del Organismo de Cuenca Río Bravo, emitió el título de asignación ***** a la quejosa, que contenía el permiso para descargar aguas residuales, sujeto a diversas condiciones específicas y particulares, entre las que destaca la obligación del permisionario a instalar el medidor totalizador de volumen, cuyo incumplimiento generó el dictado de la resolución en que se impuso la multa, impugnada en el juicio natural.

"En ese contexto, es evidente que ***** , institución pública descentralizada, aun en su carácter de persona moral pública, se ubicó en una relación de subordinación equiparable a la de cualquier particular permisionario de descarga de aguas residuales ante la Comisión Nacional del Agua, sometiéndose a las condiciones que esta misma estableció, de conformidad con su competencia constitucional y legal para regular esa actividad.

"Asimismo, esa comisión tiene la facultad de imponer la multa establecida en el artículo 120, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, por infracción a la disposición contenida en el artículo 119, fracción VII, del mismo ordenamiento, después de desarrollarse el procedimiento administrativo correspondiente, en términos del artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

"Luego, si en el caso concreto se aplicó la multa establecida en esas disposiciones legales por parte de la autoridad del agua a la quejosa ***** , en cantidad de ***** (*****) de manera directa, es evidente que se hizo con imperio y unilateralmente, por ubicarse ésta en un grado de subordinación como cualquier persona moral de derecho privado, lo que lleva a considerar que se le causa también una afectación patrimonial, pues es claro que a ésta le corresponderá cubrir su monto de su propio peculio.

"Atento a lo anterior, si de conformidad con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es válido considerar que las personas morales oficiales pueden acudir al amparo, no sólo cuando sostienen relaciones de coordinación con los particulares, sino también cuando se trata de una relación de supra a subordinación existente entre dos entes públicos, en el que uno se subordina a la potestad o facultades de otro, que es susceptible de producir un acto que afecte sus intereses patrimoniales, en este caso es válido afirmar que la persona moral oficial quejosa tiene legitimación para promover el juicio de amparo directo en contra de la sentencia que declara la

validez de la resolución en que se le impuso aquella sanción antes descrita, porque en ese supuesto se ubica como permisionaria de la Comisión Nacional del Agua en similares términos a los de cualquier gobernado que se encuentre en la misma situación y bajo la regulación que constitucionalmente le corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua y, evidentemente, se afectan sus derechos patrimoniales, pues tal multa deberá ser cubierta de su propio patrimonio al imponérsele directamente. ..."

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** el veintinueve de enero de dos mil quince, determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

"SEXTO.— ...

"Expuesto lo anterior, como se anticipó, el sintetizado agravio es sustancialmente fundado para revocar la sentencia de sobreseimiento recurrida.

"Así es, la causal de improcedencia en que la Juez de Distrito sostuvo el sentido de su fallo, se prevé en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 7o., aplicado a contrario sensu, de la Ley de Amparo, que dicen lo siguiente: (se transcriben).

"Ahora bien, en el caso a estudio, como se puso de manifiesto, el quejoso alega que compareció al juicio de amparo como tercero extraño, acompañando sólo unas constancias de requerimiento de pago de unas multas que dijo desconocer, impuestas por la Comisión Nacional del Agua, por infringir disposiciones en materia de la Ley de Aguas Nacionales, por descargar aguas residuales sin contar con los permisos correspondientes.

"De esta forma, claro está que se surte el supuesto del transcrito artículo 7o. de la Ley de Amparo, que establece que la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo, por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

"Ciertamente, contrario a lo apreciado por la Juez a quo, este Tribunal Colegiado coincide con el recurrente, al considerar que el organismo público al que representa, sí cuenta con legitimación suficiente para acudir en demanda de amparo.

"El artículo 103 de la Norma Fundamental dispone, en su parte conducente, lo siguiente: (se transcribe).

"En el mismo tenor, el artículo 107 de la citada Constitución Federal establece, a su vez, en lo que aquí interesa: (se transcribe).

"Asimismo, la Ley de Amparo, reglamentaria de los transcritos artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina al respecto, lo siguiente: (se transcribe).

"De acuerdo con los artículos (sic) 107, fracción I, constitucional, en relación con el 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede promoverse por una persona física o moral de derecho privado, cuando considere que el acto o la ley que reclama le ocasione un agravio personal y directo, en sus derechos humanos o en sus garantías consagradas en la Constitución Federal, o en los tratados internacionales de que México sea parte, dado que dicha afectación es lo que le otorga legitimación para promover la instancia constitucional; sin embargo, existe la posibilidad de que las personas morales oficiales ocurran al juicio de garantías, para lo cual es menester que lo hagan en defensa de sus 'intereses patrimoniales'.

"Lo anterior se explica en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos creó al juicio de amparo para proteger a los individuos contra la acción del Estado que sea lesiva de las garantías individuales. Por ello, siendo en esencia las garantías individuales restricciones al poder público, que salvaguardan derechos fundamentales del individuo, queda al margen de toda discusión que el Estado no goza de derechos humanos y/o garantías individuales y, por lo mismo, salvo casos excepcionales, no puede promover juicio de garantías.

"En efecto, el artículo 7o. de la Ley de Amparo señala, enfáticamente, que las personas morales oficiales sólo pueden acudir al juicio de amparo cuando los actos reclamados '... los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares', lo cual requiere que no realicen funciones de autoridad, sino que actúen como personas morales de derecho privado; como acontece en el caso a estudio, en que el Ayuntamiento quejoso, sancionado por la Comisión Nacional del Agua, comparece a demandar las violaciones de procedimiento que dice sufrió, al no haber sido legalmente notificado a los procedimientos instaurados por la Comisión Nacional del Agua.

"Cierto, a fin de que sea procedente el juicio de amparo, en términos de lo establecido por el transcrito numeral 7o. de ley de la materia, se requiere

que la autoridad quejosa no actúe como órgano soberano, sino como entidad jurídica poseedora de bienes propios, en el mismo plano que los particulares, como lo refiere el citado precepto legal; como ocurre en el caso a estudio, en que fue afectado en su patrimonio, por unas multas que se le impusieron, dentro de una relación en la que se encontraba en un plano similar al de los particulares, teniendo, en ese caso, a la Comisión Nacional del Agua, como a un organismo superior, que le sancionó, por infringir disposiciones en materia de la Ley de Aguas Nacionales.

"La anterior determinación es en aplicación de la jurisprudencia número 76, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice 2000 al Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, administrativa, página ochenta y siete, que dice: (se transcribe).

"De igual modo, resulta aplicable la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página quinientos ochenta y tres, Tomo LXVI, Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice: (se transcribe).

"Ciertamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley de Amparo, se tiene que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo a través de los funcionarios o representantes que designen las leyes respectivas, cuando el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales, y se encuentren en un plano de igualdad con los particulares, lo cual, como se ha puesto de manifiesto, sí ocurre en el caso a estudio, en el que al Ayuntamiento quejoso se le impusieron dos sanciones económicas por infracción a la Ley de Aguas Nacionales, en una relación de supra a subordinación para con la autoridad responsable, Comisión Nacional del Agua.

"Así es, adjunto a su informe con justificación, el encargado de la Dirección de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, acompañó copias certificadas de las resoluciones sancionatorias reclamadas, números ***** y ***** , y sus constancias de notificación; resoluciones estas últimas, de las que se desprende que se sancionó al Ayuntamiento demandante de garantías, como resultado de sendas visitas de inspección, en el primer caso, respecto a tres descargas de aguas residuales ubicadas en las coordenadas geográficas Latitud Norte ***** y Longitud Oeste ***** , Latitud Norte ***** y Longitud Oeste ***** y Latitud Norte ***** y Longitud Oeste *****

*****', a efecto de verificar la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, encontrando la autoridad administrativa responsable que '... ***** cuenta con tres descargas de aguas residuales provenientes de la población de *****', las cuales realiza sin el permiso correspondiente, conforme a lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento' (foja 30 del cuaderno de amparo) (énfasis añadido) y, en el segundo caso, por la diversa visita realizada en el *****', en el Municipio de *****', *****', con el objetivo de verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, respecto de las descargas de aguas residuales en el cuerpo receptor de aguas, propiedad de la nación, o por infiltración al subsuelo o acuífero, como lo es el citado *****', provenientes de la población de *****', *****', en donde encontró dicha autoridad en materia de aguas nacionales, '... Que se ha acreditado la conducta infractora en que ha incurrido el *****', *****', previstas en la fracción I del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales, en relación a los artículos 88, primer párrafo y 88 Bis, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales, al realizar de manera intermitente descargas de aguas residuales al *****', provenientes del cárcamo secundario que se encuentra localizado en las coordenadas geográficas Latitud Norte *****' y Longitud Oeste *****', sin contar con permiso de descarga de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación, toda vez que el H. Ayuntamiento de *****', *****', realiza descargas en el *****' y con ello ha violado los preceptos citados ...' (folio 39 del expediente de amparo) (lo resaltado es por este Tribunal Federal)

"De ahí que se evidencie, como se adelantó, que el juicio de amparo es promovido por una autoridad que comparece a esta instancia constitucional, a controvertir sendos procedimientos administrativos instaurados por la Comisión Nacional del Agua, por violación a la Ley de Aguas Nacionales, derivados del actuar de esta última, en ejercicio de su función pública, dotada de imperio, ejerciendo actos de supra a subordinación para con el Ayuntamiento quejoso, en tanto que le sancionó por infringir disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, por verter aguas residuales sin contar con el permiso correspondiente del organismo nacional en materia de aguas. Por tanto, es evidente que las multas de que se trata, de las que su pago, evidentemente, afectará el patrimonio del Municipio agraviado, se originaron en una situación jurídica en la que el Ayuntamiento demandante del amparo se ubicó en un plano de igualdad para con los particulares, esto es, como cualquier gobernado que hubiese realizado una acción semejante y en una situación de subordinación, en relación con la autoridad responsable.

"Además que el procedimiento administrativo de ejecución (cobro) de tales adeudos que se ordenó a cargo del quejoso, a fin de hacer efectivas dichas multas, que lleva a cabo la diversa autoridad responsable –Servicio de Administración Tributaria–, evidencia aún más la situación de subordinación en que se encuentra el ente quejoso.

"Al respecto se comparte, en lo conducente, el criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, contenido en la tesis número IV.2o.A.77 A (10a.), correspondiente a la Décima Época, con registro número 2005712, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro III, Tomo 3, febrero de 2014, Tomo III, página 2632, que dice: (se transcribe).

"Ciertamente, las consideraciones del Tribunal Colegiado homólogo del Cuarto Circuito, que este Tribunal Federal comparte en la presente ejecutoria, para apoyar su fundamentación y motivación, que derivaron del amparo directo número *****-III, sesionado por ese órgano colegiado el dos de diciembre de dos mil trece, en lo conducente, dicen lo siguiente: (se transcribe).

"Derivado de lo anterior, ante lo fundado de los agravios, se considera que, contrario a lo sostenido por la Juez de Distrito en la sentencia sujeta a revisión, no se surte la causal de improcedencia a que alude dicha juzgadora, que apoyó en lo establecido por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o. y 7o. de la Ley de Amparo y 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello en razón de sí tener legitimación la parte quejosa para promover el juicio amparo, por lo que, con fundamento en lo dispuesto por el numeral 93 de la citada ley de la materia, lo que procede es revocar la sentencia que sobreseyó en el juicio de amparo y proceder al análisis del juicio de amparo, en los términos ahí indicados. ..."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Procede ahora determinar si, en el caso, existe o no la contradicción de tesis denunciada, para lo cual se estima indispensable destacar los aspectos relevantes de las consideraciones en que se apoyaron los Tribunales Colegiados, cuyos criterios fueron denunciados como contradictorios.

Lo anterior, con el propósito de dilucidar que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto de la solución de la controversia planteada.

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 (registro digital número 164120), cuyos rubro y datos de publicación son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

² El contenido de dicha tesis es el siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (Tesis P./J. 72/2010. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010. Novena Época, página 7, registro digital: 164120)

De la lectura de las ejecutorias que participan en la presente denuncia, se advierte que, en el caso, sí se verifica la divergencia de criterios, en tanto que los tres órganos colegiados se pronunciaron sobre un mismo problema jurídico, a saber, sobre si una persona moral oficial, que es multada por otra autoridad, tiene legitimación para promover el juicio de amparo, al verse afectada en su esfera patrimonial y situarse en un plano de igualdad con los particulares, arribando a posturas contrarias.

Con la finalidad de corroborar el aserto anterior, es menester tener presente lo establecido en las ejecutorias dictadas en los asuntos que intervienen en la contradicción de posturas que se denuncia.

I. El amparo directo ***** , del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, tiene como antecedentes los siguientes:

a) El síndico municipal del ***** ciudad ***** , ***** , promovió demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, contra una resolución en que la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado de San Luis Potosí le fincó una sanción económica por violaciones a la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí y a la normatividad en materia ecológica, derivada de irregularidades advertidas en el funcionamiento del tiradero municipal de ***** .

b) La referida demanda se desechó, por considerar la responsable que la actora promovió el juicio contra otra autoridad y que la Ley de Justicia Administrativa señala que el tribunal dirimirá controversias suscitadas entre particulares y autoridades, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 46, en relación con el 3, ambos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí.

c) En contra de la anterior determinación, el ***** ***** interpuso recurso de reclamación, en el cual se confirmó el auto de desechamiento.

d) Inconforme, el citado Ayuntamiento presentó demanda de amparo directo, la cual tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, quien resolvió en el sentido de sobreseer en el juicio, bajo las siguientes consideraciones:

- Que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 9o. de la Ley de Amparo abrogada, puesto que conforme a tales disposiciones el juicio de garantías

es improcedente cuando quien lo promueve es una persona moral oficial y no defiende intereses patrimoniales.

- Que, en la especie, el Ayuntamiento quejoso demandó la nulidad de la resolución administrativa, mediante la que la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado de San Luis Potosí le impuso una multa por violaciones a la Ley Ambiental del Estado –al no observar y cumplir con la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 en el tiradero municipal–, lo cual no prosperó, al actualizarse la causal de improcedencia a que se refiere la fracción XII del artículo 46, en relación con el 3 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, al impugnarse una resolución que se originó por actos que debían realizarse en su actividad reglada del servicio de tiradero municipal que presta a la ciudadanía, y que dicha determinación fue confirmada por la autoridad responsable en el recurso de reclamación.

- Que el juicio de amparo tiene como finalidad dirimir cualquier controversia que se suscite por leyes o actos del orden público que violen garantías individuales, las que sólo son otorgadas a las personas físicas o morales y no a las entidades públicas. Sin embargo, la anterior regla admite la excepción contenida en el artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada, que faculta a las personas morales oficiales a ocurrir en demanda de amparo, cuando éstas resientan afectación en sus intereses patrimoniales, lo que se actualiza cuando actúan como personas de derecho privado y no como autoridades.

- Que es inaceptable que las oficinas públicas o dependencias del Gobierno Federal, estatal o municipal invoquen violación a las garantías individuales cuando los actos que se defienden derivan de su actuar como autoridad, como en el caso, que el Ayuntamiento quejoso carece de legitimación para impugnar en juicio de amparo la resolución emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, puesto que los actos que le dieron origen tienen su génesis en el propio actuar del promovente como autoridad, y el tribunal señalado como responsable actúa también como autoridad, por lo que no puede llegarse al extremo de establecer una contienda entre los mismos sujetos de poder público.

- Que el acto impugnado fue originado por la persona moral oficial como autoridad, porque la multa impuesta derivó de una función propia del Ayuntamiento quejoso, al prestar los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, dentro de los que se encuentra el tiradero municipal, conforme a lo establecido en los artículos 115, fracción III, de la Constitución Federal y 114, fracción III, de la Constitución del Estado de

San Luis Potosí; por tanto, al ser el acto cuestionado una consecuencia inmediata de la actuación del ente moral oficial como autoridad, carece de legitimación para promover el juicio de amparo, pues no actuó como persona moral de derecho privado, aplicando en apoyo de su consideración la jurisprudencia 2a./J. 45/2003, emitida por esta Segunda Sala, de rubro: "PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA." (Tesis 2a./J. 45/2003. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio de 2003, Novena Época, página 254, registro digital: 184063)

- Finalmente, indicó que si el Ayuntamiento quejoso consideraba que durante el procedimiento administrativo seguido en su contra por la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado, se le había llamado como particular y que se cambió su personalidad, entonces, desde ese momento pudo acudir al amparo.

e) De dicho asunto emanó la tesis aislada IX.2o.28 A, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1680, de rubro: "AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO CUANDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL QUE DERIVA LA SENTENCIA IMPUGNADA CONTROVIRTIERON UNA MULTA IMPUESTA POR VIOLACIÓN A LA LEY AMBIENTAL LOCAL AL EJERCER SU FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE PRESTAR LOS SERVICIOS DE LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS."³

³ Tesis que es del contenido siguiente: "De la jurisprudencia 2a./J. 45/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2003, página 254, de rubro: 'PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.', se advierte que las personas morales oficiales pueden actuar con un doble carácter, es decir, como entes dotados de poder público y, esencialmente, como personas morales de derecho privado. Así, en el primer caso su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se hallan investidas y, en el segundo, obran en condiciones similares que los particulares, esto es, contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos. En congruencia con lo anterior, el artículo 9o. de la Ley de Amparo prevé que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de garantías a través de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley

II. En el amparo directo *****, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, la secuela procesal fue la siguiente:

a) El apoderado general para pleitos y cobranzas de servicios de *****, institución pública descentralizada, promovió juicio contencioso administrativo federal, en contra de un oficio del director de Administración de Agua del Organismo de Cuenca Río Bravo de la Comisión Nacional del Agua, por el que le impuso una multa por la infracción prevista en el artículo 119, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales, por no reparar el medidor de descargas de aguas residuales.

b) Del asunto correspondió conocer a la Primera Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la que reconoció la validez del oficio cuestionado.

c) Inconforme con lo anterior, el apoderado legal de servicios de *****, institución pública descentralizada, promovió juicio de amparo directo, el cual fue conocido y resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en el que determinó que era procedente la demanda, bajo las siguientes consideraciones:

- Que el juicio de amparo era procedente, de conformidad con el artículo 7o., primer párrafo, de la Ley de Amparo vigente, para lo cual realizó un análisis de la naturaleza jurídica del juicio de amparo y del criterio emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del diverso 9o. de la Ley de Amparo abrogada, indicando que, conforme a los artículos 103 y 107, fracción I, de la Constitución Federal y 1o. y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, se advertía que el juicio de garantías tiene la finalidad de proteger derechos humanos del gobernado y sus garantías establecidas en la Constitución o en

que se reclame afecte sus intereses patrimoniales. En esa tesitura, si en un procedimiento administrativo seguido por la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado de San Luis Potosí, ésta le impone una multa a un Ayuntamiento de la citada entidad federativa por violar la Ley Ambiental local al ejercer su función de prestar los servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, prevista en los artículos 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción III, inciso c), de la Constitución Estatal, y tal determinación es controvertida mediante el juicio contencioso administrativo, es inconscuso que la mencionada persona moral oficial carece de legitimación para impugnar en defensa de sus intereses patrimoniales mediante el amparo directo la sentencia que en él se dicte, porque el acto debatido en la instancia ordinaria tiene su origen en el ejercicio de las funciones propias del Ayuntamiento como autoridad."

tratados internacionales, así como tutelar el régimen competencial que la Carta Magna reserva a las autoridades federales y de los Estados, frente a la invasión de esferas que se traduzca en violación de un derecho del gobernado.

- Que, por tanto, los derechos humanos y sus garantías fueron creados a favor de los gobernados con la finalidad de reconocer sus derechos fundamentales y que fueran respetados por el Estado en su ejercicio de poder, protegiéndolos con el juicio de amparo, pudiendo acudir a éste, excepcionalmente, el propio Estado, cuando la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública se vea afectada en su patrimonio, respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

- Que la Ley de Amparo abrogada, en su artículo 9o., establecía que las personas morales que se vieran afectadas en su patrimonio, respecto de relaciones jurídicas en las que se encontraran en un plano de igualdad con los particulares, podían promover juicio de amparo, y que esta Suprema Corte, al interpretar ese numeral, determinó que los entes oficiales podían acudir al amparo cuando no actuaran provistos del *ius imperium*, sino en el mismo plano que un particular, circunstancia en que el propio Estado, por ficción legal y actuando como persona moral de derecho privado, estaba legitimado para hacer uso del juicio en defensa de sus intereses patrimoniales. Por lo anterior, concluyó que el Estado tiene una doble personalidad, la primera, actuando soberanamente imponiendo sus decisiones a la voluntad de los particulares y en ejercicio de su facultad de imperio y, la segunda, cuando se coloca en una situación análoga a aquella en que jurídicamente se halla el particular, convirtiéndose en una persona capaz de adquirir derechos y obligaciones.

- Que el Pleno de este Alto Tribunal determinó en la tesis aislada P.XXV/2010, de rubro: "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES." (Tesis P. XXV/2010. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, Novena Época, página 11, registro digital: 165308), que la afectación a los intereses patrimoniales, en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada, que podía sufrir una persona moral oficial, no debía verse como una situación estricta vinculada a la privación de algún derecho de propiedad o posesión, sino en un sentido amplio para comprender cualquier situación especial que pudiera afectar esos intereses, en el caso específico, respecto del cobro de contribuciones, siendo factible el juicio de amparo, al actuar en un plano de derecho en que aquélla quedó ceñida al cumplimiento

de obligaciones fiscales como sujeto pasivo ante el sujeto activo, teniendo la calidad de cualquier otro contribuyente y, por ende, de una persona moral oficial de derecho privado.

- Que este Alto Tribunal estableció el criterio jurídico general consistente en que las personas morales oficiales están legitimadas para acudir al juicio de amparo por cualquier situación especial que pudiera afectar sus intereses patrimoniales, cuando se ubiquen en un plano de derecho equiparable al de cualquier persona del derecho privado, incluso, ante otros entes jurídicos oficiales, es decir, que no sólo en relaciones de coordinación que las personas morales oficiales sostienen con los particulares están legitimadas para ejercer la acción de amparo, sino también en relaciones de supra a subordinación existentes entre dos entes públicos, en el que uno esté dotado de imperio y el otro se subordine a la potestad del otro, en las que se afecten intereses patrimoniales.

- Que el artículo 7o. de la Ley de Amparo vigente, que sustituyó al anterior 9o. de la abrogada ley de la materia, es similar, y que aunque cambiaron algunos términos utilizados, ello no implica una variación en su sentido o alcance que amerite darle una interpretación distinta, por lo que los criterios de este Alto Tribunal, en relación con el amparo solicitado por parte de las personas morales oficiales, siguen vigentes, conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no contrariar sus disposiciones.

- Que, en el caso concreto, servicios de ***** guarda con la autoridad demandada en el juicio de origen una relación de supra a subordinación, donde está sometida a una potestad autoritaria diversa, pues la Comisión Nacional del Agua le otorgó un título de asignación que contiene el permiso para descargar aguas residuales, sujeto a diversas condiciones específicas y particulares, por lo que se ubica en una relación de subordinación equiparable a la de cualquier particular permisionario de descarga de aguas residuales ante la aludida comisión, sometiéndose a las condiciones que esta misma estableció, de conformidad con su competencia constitucional y legal para regular esa actividad.

- Finalmente, señaló que las personas morales oficiales pueden acudir al amparo no sólo cuando sostienen relaciones de coordinación con los particulares, sino también cuando se trata de una relación de supra a subordinación existente entre dos entes públicos, en el que uno se subordina a la potestad o facultades de otro, que es susceptible de producir un acto que afecte sus intereses patrimoniales.

d) De dicho asunto emanó la tesis aislada IV.2o.A.77 A (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2632, de rubro: "SERVICIOS DE AGUA Y DRENAJE DE MONTERREY, INSTITUCIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA VALIDEZ DE UNA MULTA IMPUESTA POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR INCUMPLIR LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS Y PARTICULARES DEL PERMISO OTORGADO PARA DESCARGAR AGUAS RESIDUALES."⁴

III. Por su parte, los antecedentes del amparo en revisión *****, conocido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, son los siguientes:

a) Mediante diversas resoluciones dentro del procedimiento administrativo con número de expediente *****, instaurado en contra del

⁴ Tesis que es del contenido siguiente: "El organismo denominado Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, institución pública descentralizada, tiene legitimación para promover amparo directo contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que declara la validez de una multa impuesta por la Comisión Nacional del Agua por incumplir las condiciones específicas y particulares del permiso otorgado para descargar aguas residuales, de conformidad con el artículo 7o. de la Ley de Amparo. Esto es así, porque de los preceptos 27, párrafo quinto, y 73, fracciones XVII, XXIX, punto 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 3, fracciones I, II, IV, VI, VIII, XIII, XVII, XXII, XXXI, XXXII, XXXIV, XXXVIII y LXV, 4, 9, quinto párrafo, fracción XVII, 86 y 91 de la Ley de Aguas Nacionales, así como 143 de su reglamento, se advierte que las aguas residuales son las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos público, urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y, en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas; la 'autoridad y administración en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes' corresponde al Ejecutivo Federal, quien puede ejercerla directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, estableciendo las atribuciones que le corresponden a esta última, entre ellas, administrar y custodiar las aguas nacionales, y preservar y controlar la calidad de éstas, en el ámbito nacional; la infiltración de aguas residuales para recargar acuíferos, requiere permiso de la 'autoridad del agua' y debe ajustarse a las normas oficiales mexicanas relativas, y la comisión mencionada establecerá las condiciones que deberán cumplir las descargas de aguas residuales en el caso de su infiltración a un acuífero, así como que dicho organismo podrá otorgar el permiso para recargar acuíferos con aguas depuradas en los términos de esa ley y su reglamento. Entonces, si tratándose de esos permisos la Comisión Nacional del Agua tiene la facultad de emitir la regulación que constitucionalmente le corresponde y de imponer la multa establecida en el artículo 120, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, por infracción a la disposición contenida en el artículo 119, fracción VII, del mismo ordenamiento, después de desarrollarse el procedimiento administrativo correspondiente en términos del artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es evidente que lo hace con imperio y unilateralmente, y la mencionada institución permissionaria se ubica en similares términos a los de cualquier gobernado que se encuentre en la misma situación, con lo que se afectan, evidentemente, sus derechos patrimoniales, porque dicha multa deberá ser cubierta de su propio patrimonio."

Ayuntamiento de *****, por parte de la Dirección de Administración del Agua del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Comisión Nacional del Agua, con residencia en Guadalajara, se impusieron al referido Ayuntamiento diversas multas por incurrir en la falta prevista en la fracción I del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales.

b) En contra de lo anterior, el *****, por conducto de su síndico y representante legal, promovió demanda de amparo indirecto, en contra de actos que reclamó de la Comisión Nacional del Agua, Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, Dirección de Administración de Agua, así como del Servicio de Administración Tributaria en Guadalajara Sur, por las sanciones económicas que se le impusieron; sus notificaciones, así como los procedimientos administrativos de ejecución de las mismas, y los procedimientos de los que hubieran derivado, los cuales dijo desconocer y por los que compareció como tercero extraño.

c) Del asunto conoció el Juez Tercero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de *****, y lo apoyó en el dictado de la sentencia, la Juez Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Uruapan, Michoacán, quien sobreseyó en el juicio.

d) Inconforme con la anterior determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, conocido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el que resolvió revocar el fallo combatido, bajo las siguientes consideraciones:

- Que, en el caso, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 7o., ambos de la Ley de Amparo, ya que el quejoso alega que compareció al juicio de amparo como tercero extraño, con constancias de notificación de unas multas que dijo desconocer, impuestas por la Comisión Nacional del Agua, por infringir disposiciones en materia de la Ley de Aguas Nacionales, por descargar aguas residuales sin contar con los permisos correspondientes, lo que lo legitima suficientemente para promover juicio de amparo.

- Que de acuerdo con los artículos 107, fracción I, constitucional, 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías sólo puede promoverse por una persona física o moral de derecho privado, cuando considere que el acto o la ley que reclama le ocasione un agravio personal y directo en sus derechos humanos o en sus garantías, dado que tal afectación es la que le otorga legitimación para promover la instancia constitucional, y que, aunado a lo anterior, existen supuestos en los que las personas morales ofi-

ciales pueden ocurrir al juicio de garantías, para lo cual es necesario que lo hagan en defensa de sus intereses patrimoniales.

- Que el artículo 7o. de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales sólo pueden acudir al juicio constitucional cuando los actos reclamados "los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares", lo cual requiere que no realicen funciones de autoridad, sino como personas morales de derecho privado, como en el caso aconteció, en que el Ayuntamiento quejoso compareció a demandar violaciones de procedimiento, al no haber sido notificado legalmente a los procedimientos instaurados por la Comisión Nacional del Agua.

- Que para la procedencia del juicio de amparo se requiere que la autoridad quejosa no actúe como órgano soberano, sino como entidad jurídica poseedora de bienes propios, en el mismo plano que los particulares. Y que en el juicio de origen la autoridad que acudió al amparo a controvertir los procedimientos administrativos instaurados por la Comisión Nacional del Agua, se ubicó en un plano de igualdad para con los particulares, pues aquellos derivaron de que vertió aguas residuales sin contar con el permiso correspondiente del órgano nacional en materia de aguas, violando la ley de la materia, y que la mencionada comisión actuó en ejercicio de su función pública y dotada de imperio, lo que evidencia que el Municipio se vio afectado en su patrimonio con la imposición de multas.

De las ejecutorias que contienen se observa, como se anticipó, que los Tribunales Colegiados de Circuito que participan concluyeron en forma opuesta en torno a la problemática consistente en determinar si una persona moral oficial que es multada por otra autoridad tiene legitimación para promover juicio de amparo, al verse afectada en su esfera patrimonial y situarse en un plano de igualdad con los particulares.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito concluyó que la persona moral oficial quejosa carece de legitimación para promover amparo contra una resolución pronunciada en un juicio de nulidad, cuyo acto impugnado lo constituye una multa, derivado de que la infracción encuentra origen en el ejercicio de una función pública; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito estimaron, de manera coincidente, que los entes gubernamentales quejosos están legitimados para instar la acción constitucional, porque la multa impugnada de origen (una de ellas en un juicio contencioso administrativo,

cuya sentencia fue el acto reclamado en la vía directa, y otra combatida, desde luego, en amparo indirecto, ostentándose el demandante como tercero extraño al procedimiento) fue impuesta a los órganos del Estado por otra autoridad en un marco de supra a subordinación, en el que esta última ejerció su potestad de imperio y que, además, incide en el patrimonio de la parte agraviada.

No es óbice para tener por configurada la referida contradicción, el hecho de que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito no haya reflejado el criterio que sustentó formalmente en una tesis, como sí lo hicieron el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, pues el Pleno de este Alto Tribunal ha definido jurisprudencialmente que para que proceda la denuncia de contradicción de tesis es suficiente que en las sentencias se sostengan posturas discrepantes en relación con un tema determinado, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto y los datos de identificación del asunto en que se mantuvieron.

Las consideraciones de las que se dio noticia aparecen en la jurisprudencia P/J. 27/2001, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, que expresa:

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

A su vez, la circunstancia de que el análisis efectuado por tales Tribunales Colegiados derivó de normas contenidas en ordenamientos distintos, esto es, en la Ley de Amparo abrogada y en la ahora vigente, no constituye un obstáculo para estimar existente la contradicción que nos ocupa, en virtud de que el texto del anterior artículo 9o. y el del 7o. en vigor es fundamentalmente igual; de ahí que, como lo ha sostenido este Máximo Tribunal, a pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada, porque la legislación vigente repite, en lo esencial, la hipótesis normativa, cuya interpretación por los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación dio lugar a la contradicción, con la finalidad de fijar criterios que conserven vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica.

Sirve de apoyo a la conclusión alcanzada, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 87/2000 de esta Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 70, cuyos rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES.—A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentren en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."

Por tanto, el punto jurídico a dilucidar en la presente contradicción consiste en determinar si una persona moral oficial que es multada por otra autoridad tiene legitimación para promover juicio de amparo, al verse afectada en su esfera patrimonial y situarse en un plano de igualdad con los particulares.

QUINTO.—**Estudio.** A efecto de resolver la contradicción de tesis que ha sido denunciada, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

La Ley de Amparo abrogada, en vigor hasta el dos de abril de dos mil trece, en su artículo 9o., disponía:

"Artículo 9o. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. ..."

A su vez, el artículo 7o. de la legislación en vigor, que repite esencialmente la hipótesis normativa consignada en el diverso 9o. del ordenamiento anterior, establece:

"Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. ..."

De dichas disposiciones se observa que las personas morales de derecho público pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional, en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales, en aquellas relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los gobernados.

Con relación al tema que nos ocupa, esta Segunda Sala ha sostenido que las personas morales oficiales pueden actuar con un doble carácter: como entes dotados de poder público y, esencialmente, como personas morales de derecho privado.

En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de facultades de que se hallan investidas; en la segunda situación, obran en condiciones similares que los particulares, esto es, contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos.

Tratándose del supuesto en que una autoridad impone a otra una sanción económica, derivada de la infracción a la normatividad a la que está sujeta en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, o bien, en las relaciones de coordinación en que interviene, surge una situación particular que, aun cuando se entabla entre dos entes oficiales, dista de aquella en que ambos órganos gubernamentales actúan en un margen de colaboración o, dicho de otra manera, de igual a igual.

Ciertamente, en tal hipótesis, la persona moral de derecho público, que se ve afectada por la imposición de una multa, no se encuentra en un plano en que ejerce facultades decisorias en relación con un tercero, como cotidianamente sucede, sino que, por excepción, es la propia autoridad la que se ve perjudicada por la actuación de otro órgano de igual carácter que sí ejerce su *ius imperium* para definir una situación concreta que trasciende en forma inmediata y directa en la esfera jurídica de la otra, concretamente en el ámbito patrimonial del ente que es destinatario del acto de carácter sancionatorio, el cual, tal como cualquier particular, se encuentra sometido a esa determinación, sin que, so pretexto de que se trata también de un órgano del Estado, pueda desvincularse de esa decisión o restarle efectividad, pues en ese preciso caso carece de las atribuciones que distinguen a una autoridad, encontrándose en condiciones similares a los particulares.

En consecuencia, el punto de partida para definir la procedencia del juicio de amparo instado por una persona moral oficial, en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada, correlativo del 7o. de la legislación actual, no puede ser la naturaleza del acto origen de la infracción, y que a la postre motivó la imposición de la multa, sino el vínculo generado entre las autoridades que intervienen en la relación jurídica en que tuvo lugar la emisión de la resolución impositora de la sanción económica.

En ese contexto, debe concluirse que el ente de Gobierno que se ve afectado por la imposición de una multa, con independencia de si la infracción que la generó encontró su génesis en el ejercicio de funciones estatales como la prestación de un servicio público, o en la realización de una actividad supeditada al otorgamiento de una autorización, licencia o permiso, se sitúa en un ámbito de supra a subordinación, con respecto a la autoridad sancionadora que, evidentemente, actuó en uso de su potestad de imperio, en tanto que su acción proviene del ejercicio de las facultades sancionatorias de que se halla investida por ministerio de ley; de ahí que la persona moral oficial a quien se impone la multa se ubica, en ese supuesto, en condiciones esencialmente iguales que los particulares a quienes se les fija una sanción pecuniaria, al verse sometida a la decisión de una autoridad diversa que goza de fuerza vinculante y que impacta directamente en su esfera patrimonial, cuya efectividad no se ve desvirtuada por la naturaleza pública del destinatario de ese acto.

Consiguientemente, si la condición para que las personas morales de derecho público puedan ejercitar la acción de amparo se resume en que el acto reclamado afecte sus intereses patrimoniales, en aquellas relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los gobernados, es patente

que tal exigencia se colma en el caso de que el acto, cuya constitucionalidad subyazca en el fondo (ya sea que se trate de la vía directa, cuando se combata la resolución que pone fin al procedimiento o la sentencia dictada en el juicio contencioso en que se impugna una multa, o bien, en la indirecta, cuando sea procedente por no existir medio ordinario de defensa en su contra o por operar una excepción al principio de definitividad), sea una resolución en que otro ente de Gobierno le impone una sanción pecuniaria —acto que incide en su esfera patrimonial—, caso en el que necesariamente el ente afectado se ubica, respecto de la autoridad sancionadora, en una relación de supra a subordinación —en la que guarda igualdad de condiciones con los particulares—.

Corolario de lo expuesto es que una persona moral oficial que es multada por otra autoridad tiene legitimación para promover juicio de amparo, en la vía que corresponda, según el caso, al satisfacerse los requisitos previstos por el artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada, correlativo del 7o. de la legislación actualmente vigente.

En atención a las consideraciones que preceden, esta Segunda Sala establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que aquí se sustenta, el cual queda redactado con el rubro y texto que a continuación se indican:

PERSONAS MORALES OFICIALES. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, EN LA VÍA QUE CORRESPONDA, CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE LES IMPONE UNA MULTA O LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO EN SU CONTRA. Acorde con los artículos 9o. de la Ley de Amparo abrogada y 7o. de la vigente, las personas morales de derecho público pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional, en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales, en aquellas relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los gobernados. En ese contexto, cuando una autoridad impone a otra una multa derivada de la infracción a la normativa a la que está sujeta, surge una situación particular que, aun cuando se entabla entre dos entes oficiales, dista de aquella en la que ambos actúan en un margen de colaboración. Consecuentemente, la persona moral oficial afectada por la imposición de una multa, con independencia de si la infracción que la generó encontró su génesis en el ejercicio de funciones estatales, como la prestación de un servicio público, o en la realización de una actividad supeditada al otorgamiento de una autorización, licencia o permiso, se sitúa en un ámbito de supra a subordinación con respecto a la autoridad

sancionadora que, evidentemente, actuó en uso de su potestad de imperio, en tanto que su acción proviene del ejercicio de las facultades sancionatorias de las que se halla investida por ministerio de ley; de ahí que la entidad pública a la que se impone la multa se ubica, en ese supuesto, en condiciones esencialmente iguales que los particulares a quienes se les fija una sanción pecuniaria, al verse sometida a la decisión de una autoridad diversa que goza de fuerza vinculante y que impacta directamente en su esfera patrimonial, cuya efectividad no se ve desvirtuada por la naturaleza pública del destinatario de ese acto, lo que legitima a este último para promover juicio de amparo, ya sea que se trate de la vía directa, cuando se combata la resolución que pone fin al procedimiento o la sentencia dictada en el juicio contencioso en que se impugna una multa, o bien, en la indirecta, cuando proceda desde luego al no existir medio ordinario de defensa en su contra o por operar una excepción al principio de definitividad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro Juan N. Silva Meza emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como

en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada IV.2o.A.77 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS MORALES OFICIALES. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, EN LA VÍA QUE CORRESPONDA, CONTRA LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE LES IMPONE UNA MULTA O LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PROMOVIDO EN SU CONTRA.

Acorde con los artículos 9o. de la Ley de Amparo abrogada y 7o. de la vigente, las personas morales de derecho público pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional, en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales, en aquellas relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los gobernados. En ese contexto, cuando una autoridad impone a otra una multa derivada de la infracción a la normativa a la que está sujeta, surge una situación particular que, aun cuando se entabla entre dos entes oficiales, dista de aquella en la que ambos actúan en un margen de colaboración. Consecuentemente, la persona moral oficial afectada por la imposición de una multa, con independencia de si la infracción que la generó encontró su génesis en el ejercicio de funciones estatales, como la prestación de un servicio público, o en la realización de una actividad supeditada al otorgamiento de una autorización, licencia o permiso, se sitúa en un ámbito de supra a subordinación con respecto a la autoridad sancionadora que, evidentemente, actuó en uso de su potestad de imperio, en tanto que su acción proviene del ejercicio de las facultades sancionatorias de las que se halla investida por ministerio de ley; de ahí que la entidad pública a la que se impone la multa se ubica, en ese supuesto, en condiciones esencialmente iguales que los particulares a quienes se les fija una sanción pecuniaria, al verse sometida a la decisión de una autoridad diversa que goza de fuerza vinculante y que impacta directamente en su esfera patrimonial, cuya efectividad no se ve desvirtuada por la naturaleza pública del destinatario de ese acto, lo que legitima a este último para

promover juicio de amparo, ya sea que se trate de la vía directa, cuando se combata la resolución que pone fin al procedimiento o la sentencia dictada en el juicio contencioso en que se impugna una multa, o bien, en la indirecta, cuando proceda desde luego al no existir medio ordinario de defensa en su contra o por operar una excepción al principio de definitividad.

2a./J. 85/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 39/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Tercer Circuito y Segundo del Cuarto Circuito, ambos en Materia Administrativa, y Segundo del Noveno Circuito. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Diego Alejandro Ramírez Velázquez.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis IV.2o.A.77 A (10a.), de título y subtítulo: "SERVICIOS DE AGUA Y DRENAJE DE MONTERREY, INSTITUCIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA VALIDEZ DE UNA MULTA IMPUESTA POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA POR INCUMPLIR LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS Y PARTICULARES DEL PERMISO OTORGADO PARA DESCARGAR AGUAS RESIDUALES.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2632,

Tesis IX.2o.28 A, de rubro: "AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO CUANDO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL QUE DERIVA LA SENTENCIA IMPUGNADA CONTROVIRTIERON UNA MULTA IMPUESTA POR VIOLACIÓN A LA LEY AMBIENTAL LOCAL AL EJERCER SU FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE PRESTAR LOS SERVICIOS DE LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1680, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 561/2014.

Tesis de jurisprudencia 85/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE SEÑALAR FECHA DE AUDIENCIA PARA QUE LOS PERITOS DE LAS PARTES Y TERCERO EN DISCORDIA COMPAREZCAN PERSONALMENTE A SU DESAHOGO, A FIN DE QUE LAS PARTES PUEDAN INTERROGARLOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 87/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA. 13 DE MAYO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: LUIS JAVIER GUZMÁN RAMOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada en un tema de materia laboral, especialidad de esta Segunda Sala, entre un Tribunal Colegiado de número y un Tribunal Colegiado Auxiliar, en auxilio de aquél, pero en el circuito respectivo no existe constituido un Pleno de Circuito.

En efecto, la contradicción de tesis se suscita entre el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en auxilio precisamente de aquél; en cuyo caso, tomando en cuenta que el Tribunal Colegiado Auxiliar asume la jurisdicción del Tribunal Colegiado auxiliado, la contradicción de tesis se generaría entre Tribunales Colegiados del Vigésimo Quinto Circuito.

Sin embargo, en el Vigésimo Quinto Circuito no existe un Pleno de Circuito, porque sólo existe el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito; razón por la cual, en este tipo de asuntos corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver de la contradicción de tesis respectiva.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia siguiente.

"Registro: 2008428

"Décima Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 15, Tomo II, febrero de 2015

"Materias: constitucional y común

"Tesis: 2a./J. 3/2015 (10a.)

"Página: 1656

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas»

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los tribunales auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada,

porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado integrante del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, quien está facultado para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo ***** , en sesión de veintitrés de febrero de dos mil quince, en la parte que interesa, determinó:

"SÉPTIMO.— ... En el caso concreto, las constancias que integran el juicio laboral de origen revelan lo siguiente: 1. Mediante escrito presentado el once de enero de dos mil siete ... [se promovió] demanda laboral en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, de quien [se exigió] ... las siguientes prestaciones: 'a) Por la modificación del porcentaje de la pensión que se le otorgó por parte de la demandada, Instituto Mexicano del Seguro Social, al actor, derivada de un riesgo de trabajo ...'.—... 3. El veintidós de mayo de dos mil siete, se celebró la audiencia trifásica, en la que el actor ratificó su escrito de demanda y el instituto demandado dio contestación a la acción instaurada en su contra; asimismo, las partes ofrecieron las pruebas de su intención, las cuales fueron admitidas en sus términos, en particular, la prueba pericial médica ofrecida por las partes.—Al respecto, en escrito de esa fecha, el licenciado ***** , apoderado del ahora quejoso, sostuvo que la citada pericial debería desahogarse al tenor del siguiente interrogatorio: [transcribe].—De la misma manera, el licenciado ***** , apoderado legal del instituto demandado, adicionó el interrogatorio en los siguientes términos: [se transcribe].—4. En audiencia celebrada el nueve de julio de dos mil siete, se desahogó la prueba pericial ofrecida por las partes en los siguientes términos: [se transcribe audiencia; de su contenido se observa que el perito del actor ***** , rindió su dictamen de manera verbal; a su vez el perito del Instituto Mexicano del Seguro Social, ***** , rindió su dictamen por escrito; así como la Junta solicitó un perito tercero en discordia, ante la discrepancia de aquéllos].—El escrito del perito propuesto por el instituto demandado, doctor ***** , en el cual respondió a los cuestionarios de las partes, es del siguiente tenor literal: [transcribe].—En virtud de la comparecencia del actor ante la perito tercero en discordia, quien le solicitó la ampliación del peritaje emitido por el doctor ***** , por escrito de veintiocho de septiembre de dos mil siete, el licenciado ***** , apoderado del ahora quejoso, remitió a la Junta

responsable la citada ampliación del peritaje, la cual se desarrolló en los siguientes términos: [transcribe].—Por acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil siete, la Junta responsable tuvo por recibida la ampliación señalada y giró oficio al jefe de Departamento de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, con la finalidad de remitir a la doctora ***** , designada perito médico tercero en discordia, la ampliación del peritaje rendido por el doctor *****.—

5. El veintidós de marzo de dos mil trece, la perito tercero en discordia ***** compareció ante la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, en cuya diligencia se acordó lo siguiente: [transcribe; de su contenido se observa que la perito tercero en discordia aceptó y protestó el cargo, y exhibió dictamen médico, el cual ratificó; posteriormente la 'Junta' tuvo por rendido el dictamen y ordenó remitirlo a la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Durango].—Asimismo, con el dictamen antes señalado, la perito tercero en discordia adjuntó copia del título profesional como médico cirujano, expedido a su nombre por la Universidad Nacional Autónoma de México; también, copia de la cédula profesional ***** , que la faculta para el ejercicio de la profesión de médico cirujano, así como la cédula profesional ***** , que le autoriza para ejercer profesionalmente en el nivel de especialidad en medicina del trabajo, ambas cédulas expedidas a su favor por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.—6. En proveído de veintitrés de octubre de dos mil trece, la Junta responsable tuvo por recibido el dictamen de la perito tercero en discordia, por lo que concedió a las partes el término de tres días para que por escrito formularan repreguntas.—7. En auto de doce de diciembre de dos mil trece, debido a que las partes no formularon repreguntas a la perito tercero en discordia dentro del término concedido, se les tuvo por perdido su derecho a hacerlo posteriormente.—La reseña anterior pone de manifiesto que tanto el perito de la parte actora, como el del instituto demandado, así como la tercero en discordia, no exhibieron su título y cédula profesional, o bien, copia certificada de las mismas, con los que acreditaran tener conocimiento en la ciencia sobre la cual versó el dictamen pericial que emitieron, en términos del artículo 822 de la Ley Federal del Trabajo, a pesar de lo cual, la Junta responsable omitió requerirlos, a fin de que acreditaran estar autorizados para dictaminar en la materia en que lo hicieron.—Empero, en relación con la recepción de su dictamen, así como en la de la ampliación del peritaje rendido por el experto de la parte actora, se observa lo siguiente: Los artículos 824 y 825 de la Ley Federal del Trabajo disponen: [se transcriben artículos].—Del numeral transcrito en segundo término se desprende que para el desahogo de la prueba pericial: a) Cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo en el caso de que

la Junta nombre el perito que corresponde al trabajador, pues en este caso aquél queda relevado de presentarlo, pero no se excluye la obligación de que el perito rinda su dictamen en audiencia.—b) Después de protestar desempeñar su cargo con arreglo a la ley, inmediatamente después los peritos rendirán su dictamen, a menos que por causa justificada soliciten que se señale nueva fecha para que lo rindan.—c) La prueba se desahogará con el perito que concurra y, en el caso de que quien no concurra sea el perito del trabajador designado por la Junta, ésta señalará fecha y hora para ello y dictará las medidas necesarias para que comparezca el perito.—d) Las partes y los miembros de la Junta podrán hacerle a los peritos las preguntas que juzguen convenientes y, en caso de que exista discrepancia en los dictámenes, la Junta laboral designará un perito tercero en discordia.—Apoya lo anterior la tesis III.4o.T.6 L (10a.), que se comparte, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, localizable en la página dos mil doscientos sesenta y siete, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 3, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: 'PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. EN SU DESAHOGO, EL PERITO DEBE RENDIR SU DICTAMEN EN LA AUDIENCIA Y NO LIMITARSE A PRESENTARLO EN LA OFICIALÍA DE PARTES DE LA JUNTA.' [se transcribe texto].—Las reglas establecidas en tales normas deben también ser respetadas en relación con el perito tercero en discordia, dado que no hay motivo para establecer que está sujeto a un régimen procesal distinto del que atañe a los peritos de las partes.—Al respecto, es aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 42/99, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cuatrocientos setenta y ocho, Tomo IX, mayo de 1999, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que establece: 'PERITOS. LA FORMALIDAD DE SU COMPARECENCIA PERSONAL A PROTESTAR SU CARGO ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 825, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, ES APLICABLE A TODOS LOS PERITOS.' [se transcribe texto].—También resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 36/2000, de la propia Sala, publicada en la página ciento sesenta y tres, Tomo XI, abril de 2000, Época y *Semanario* mencionados; criterio que, a la letra, dice: 'PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. EL PERITO TERCERO EN DISCORDIA DEBE RENDIR SU DICTAMEN SUJETÁNDOSE AL CUESTIONARIO FORMULADO POR EL OFERENTE DE LA PRUEBA.' [se transcribe texto].—Sustenta la aplicación analógica de tales jurisprudencias, la tesis XXXI/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página quinientos sesenta, Tomo XXV, abril de 2007, materia común, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que establece: 'JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL HECHO DE QUE EN ÉSTA NO SE HAYA INTERPRETADO EL MISMO PRECEPTO QUE EL

ANALIZADO EN EL CASO CONCRETO, NO BASTA PARA ESTIMAR SU INAPLICABILIDAD.' [se transcribe texto].—En el caso concreto, como ya se precisó, por escrito de veintiocho de septiembre de dos mil siete, el licenciado ***** , apoderado del ahora quejoso, remitió a la Junta responsable la ampliación del peritaje del doctor *****.—Por acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil siete, la Junta responsable tuvo por recibida la ampliación señalada y giró oficio al jefe de Departamento de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, para que remitiera a la doctora ***** , la ampliación señalada.—Asimismo, en comparecencia ante la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, el veintidós de marzo de dos mil trece, la perito tercero en discordia rindió por escrito su dictamen, según se reseñó en párrafos anteriores, concretamente en la actuación transcrita en el punto cinco.—En acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil trece, la Junta responsable tuvo por rendido el dictamen de la perito tercero en discordia y, en lo que interesa, concedió a las partes el término de tres días para que por escrito formularan sus repreguntas.—Lo narrado revela que tanto el escrito de ampliación del dictamen del experto de la parte actora, como el de la perito tercero en discordia, no se recibieron en audiencia previamente señalada por la Junta responsable, en que se respetaran las formalidades previstas en el artículo 825, fracciones II, III y IV, de la Ley Federal del Trabajo aplicable, entre ellas, la de que las partes y los miembros de la Junta pudieran hacer a la perito las preguntas que juzguen convenientes.—Apoya lo anterior, en lo conducente, la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, que se comparte, visible en la página seiscientos dos, Tomo III, Segunda Parte-2, del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, que señala: 'PRUEBA PERICIAL EN MATERIA DE TRABAJO. DEBE RECIBIRSE EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA.' [se transcribe texto].—Por tales motivos, la prueba pericial de que se trata no está legalmente desahogada; de manera que se configura la violación procesal contenida en la fracción III del artículo 172 de la Ley de Amparo. ..."

CUARTO.—El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en auxilio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo auxiliar ***** , en sesión de once de julio de dos mil catorce, en la parte que interesa, determinó:

"QUINTO.—De los conceptos de violación vertidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, uno es en parte infundado y, en parte, fundado y suficiente para conceder el amparo solicitado y, por ende, el restante deviene de estudio innecesario.—Por cuestión de método se examinará de forma preferente el concepto de violación en el que se aduce una violación a las normas

que rigen el procedimiento laboral.—En él aduce que la Junta responsable no llevó a cabo el ofrecimiento y desahogo de la prueba pericial de conformidad con las reglas que enmarcan los artículos 823, 824, 825 y 826 de la Ley Federal del Trabajo, pues no tuvo oportunidad de interrogar al perito de la actora ni al tercero en discordia.—Asimismo, en la Ley Federal del Trabajo aplicable no se contempla la facultad de las Juntas para poner a la vista los dictámenes de los peritos, pues aun cuando éstos residan en un lugar distinto al de la jurisdicción de la responsable (situación que por sí misma es ilegal), todos deben presentarse personalmente ante la autoridad para rendir su dictamen y ratificar.—Además, dice, si bien es cierto que al rendirse el peritaje del perito tercero en discordia se requirió a las partes para que en un término de tres días, si era su deseo, le formularan las preguntas por escrito, también lo es que tal vista es ilegal, pues, en primer lugar, ya existe un procedimiento para el desahogo de la prueba pericial y, en segundo lugar, dicho término genérico sólo puede ser aplicado para aquellos actos procesales que no tengan fijado un término en la ley y, en el caso, sí lo hay.—Lo anterior, continúa, trascendió al resultado del laudo, puesto que la responsable basa su resolución en el dictamen de dichos peritos, incluso, fue la única prueba que tomó en cuenta para la condena, por lo que si no se le dio oportunidad de desvirtuarlos, es evidente que se transgredieron sus derechos constitucionales.—Tal argumento es, por un lado, infundado y, por otro, fundado.—De las constancias que integran el juicio laboral de origen se desprende lo siguiente: El doce de mayo de dos mil once, ***** demandó al Instituto Mexicano del Seguro Social, el reconocimiento del riesgo de trabajo sufrido el treinta y uno de diciembre de dos mil diez y el otorgamiento de una pensión por incapacidad parcial permanente y otras prestaciones.—De tal demanda conoció la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje Número Veintisiete, residente en Durango, Durango, bajo el número *****, quien le dio trámite y ordenó emplazar a la demandada, la cual contestó su demanda.—Ambas partes asistieron a la celebración de la audiencia de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, la Junta responsable tuvo a la actora ratificando su escrito de demanda y a la demandada oponiendo sus excepciones y defensas; asimismo, de las pruebas ofrecidas por las partes admitió, entre otras, la pericial médica, le designó perito a la parte actora, el cual solicitó a la Coordinación de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, residente en México, Distrito Federal y, finalmente, señaló fecha para la audiencia de desahogo de pruebas.—Por oficio de dieciocho de septiembre de dos mil doce, la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias Unidad de Peritajes Médicos, informó la sustitución del perito designado a la parte actora en el juicio.—El quince de octubre de dos mil doce, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, la perito de la parte actora protestó y aceptó el cargo conferido y rindió su dictamen por

escrito.—El veintinueve de noviembre de dos mil doce, se llevó a cabo la referida audiencia de desahogo de pruebas, a la que sólo asistió el perito de la demandada, ahora quejosa, el que aceptó y protestó su cargo y exhibió el dictamen respectivo, quien no fue repreguntado por la actora, por no desear hacerlo; asimismo, se solicitó la designación de un perito tercero en discordia a la Coordinación de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, residente en México, Distrito Federal.—El once de enero de dos mil trece, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, la perito tercero en discordia aceptó y protestó el cargo conferido y rindió por escrito la opinión correspondiente.—El ocho de marzo de dos mil trece, la Junta responsable tuvo por recibido el escrito en el que rindió y protestó el cargo la experta tercero en discordia y otorgó a las partes un término de tres días para que, si deseaban interrogarla, presentaran las preguntas por escrito, apercibidos que de no hacerlo se les tendría por perdido su derecho a hacerlo.—El tres de junio de dos mil trece, el secretario de Acuerdos de la Junta certificó que no existían elementos probatorios pendientes de desahogar o recibir, razón por la cual, la responsable, ese mismo día, otorgó setenta y dos horas a las partes para que exhibieran sus alegatos, para, posteriormente, el veintiocho siguiente, dar por perdido el derecho a presentarlos, declarando cerrada la instrucción y turnando los autos para que se formulara el proyecto de resolución.—Finalmente, el once de febrero de dos mil catorce, la responsable emitió su resolución, en la que determinó, con base en los peritajes, que los padecimientos del actor derivaban del riesgo de trabajo que sufrió, otorgando el treinta por ciento de disminución funcional, pues tanto el experto tercero en discordia, como el de la actora, coincidían en dicho porcentaje, por lo que condenó a la aquí quejosa al pago de una pensión por incapacidad parcial permanente en la proporción aludida.—Dicho fallo es el que constituye el acto que aquí se reclama.—Ahora, como se dijo, el concepto de violación en análisis es, por una parte, infundado y, por otra, fundado.—Lo infundado estriba en el hecho de que no se violaron las normas que rigen el procedimiento sólo respecto al peritaje del tercero en discordia, pues su desahogo no fue ilegal y la Junta responsable sí dio oportunidad a las partes para que le formularan preguntas.—Para llegar a tal conclusión, es menester precisar, en lo que interesa, la forma en que se desahogó la pericial médica a cargo del perito tercero en discordia de que se duele el quejoso.—De las constancias de autos se obtiene que en la diligencia de once de mayo de dos mil doce, una vez que se desahogada (sic) las periciales médicas a cargo de la actora y del demandado, aquí inconforme, la Junta responsable refirió: [se transcribe; de su contenido se advierte que se tuvo por desahoga la pericial médica a cargo del perito del Instituto Mexicano del Seguro Social y, ante la discrepancia, se solicitó el desahogo de un perito tercero en discordia].—Posteriormente, mediante diligencia de once de enero de dos mil trece, desahogada

ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, y recibida por la Junta responsable el cinco de febrero siguiente, se hizo constar lo siguiente: [se transcribe; de su contenido se observa que ante la Secretaría Auxiliar, la perito tercero en discordia aceptó y protestó el cargo, exhibió dictamen médico y lo ratificó; posteriormente, la 'Junta' tuvo por rendido el dictamen y ordenó remitirlo a la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje con residencia en Durango].—Atento a la diligencia aludida, la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Ciudad Victoria de Durango, Durango, mediante proveído de ocho de marzo de dos mil trece (visible a foja 72), agregó a los autos el dictamen emitido por el perito tercero en discordia, con el que dio vista a las partes, a fin de que, dentro del término de tres días contados a partir de la notificación del auto que se reseña, exhibieran los pliegos de repreguntas de su intención que estimaran convenientes, apercibiéndolas en el sentido de que, en caso de no hacerlo, se les tendría declinando tal derecho, lo que se notificó en forma personal a la apoderada legal del instituto quejoso el cuatro de abril siguiente, como se desprende a foja 72 vuelta del sumario laboral de origen.—Por último, el tres de junio de dos mil trece, procedió a conceder el término de alegatos correspondiente y, en su momento, al dictado del laudo aquí impugnado.—Atento a todo lo anterior, resulta innegable que si bien la Junta del conocimiento fue omisa en señalar fecha y hora para el desahogo de la prueba pericial a cargo del perito tercero en discordia, como se duele el quejoso, ello no puede, en el caso justiciable, constituir una ilegalidad.—Esto, en virtud de que el objeto de que la Junta cite a una diligencia para el desahogo de la pericial a cargo del experto tercero en discordia, es que tanto los miembros de la Junta, como las partes, se encuentren en aptitud de cuestionar a dicho perito respecto de la prueba a su cargo.—Ahora, como se dijo y ahora se reitera, si bien en el caso justiciable, la responsable fue omisa en señalar fecha para el desahogo de la pericial de mérito, a efecto de que las partes estuvieran en aptitud de cuestionar al experto de mérito (pues no indicó que los miembros de la Junta requirieran cuestionar a dicho perito), lo cierto es que tal circunstancia se vio subsanada, en atención a que mediante proveído de ocho de marzo de dos mil trece, la Junta dio vista a las partes con el contenido del dictamen del perito tercero en discordia, concediéndoles el término de tres días, contado a partir de la notificación respectiva, para que exhibieran los pliegos de repreguntas de su intención que estimaran conveniente, subsanando de esta forma, se reitera, la irregularidad apuntada, cumpliendo, en consecuencia, lo que previenen en este aspecto las fracciones I y IV del artículo 825 en estudio.—Lo anterior se corrobora si se toma en consideración lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 301/2012, en donde, en lo sustancial, señaló lo siguiente: [se transcribe texto].—

Transcripción de la que se obtiene que la citada Sala estimó que era innecesario repetir la audiencia de desahogo de pruebas cuando la violación resulta en un aspecto específico y concreto; en aquel caso, consistente en que los peritos no acreditaron su calidad para emitir el dictamen a su cargo, lo cual se solventa otorgándoles el plazo necesario para que cumplan con ese requisito, sin que sea procedente reponer el procedimiento completo, pues con ello se cumple con la finalidad del requisito omitido y, además, porque sería ocioso obligar a las partes y a la Junta a tener que repetir una diligencia que podría quedar incólume en caso de que la infracción procesal se solventara satisfactoriamente, lo que en aquel caso se realiza, al acreditar que el perito cuenta con los conocimientos científicos, técnicos o artísticos para rendir el dictamen que le fue solicitado.—El razonamiento anterior resulta aplicable al caso que se resuelve, pues la finalidad de señalar una audiencia para el desahogo de la pericial a cargo del experto tercero en discordia, tiene como objeto, se reitera, que las partes hagan uso de su derecho de interrogarlo, a fin de que la Junta esté en aptitud de determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a su dictamen, y de apreciar las pruebas para resolver en conciencia y con apego a la verdad, tal como lo determinó la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 4a./J. 11/90, visible a foja doscientos cuarenta y cinco, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, de la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: 'PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LAS PARTES DEBEN TENER OPORTUNIDAD DE INTERROGAR AL PERITO TERCERO EN DISCORDIA.'—De ahí, dicha finalidad se cumplió en la especie, en tanto que la responsable dio vista a las partes con el contenido del dictamen del perito tercero en discordia, y les otorgó el plazo de tres días, contado a partir de la notificación correspondiente, a fin de que exhibieran sus preguntas al experto de mérito; pues en el supuesto de que no se les hubiera concedido tal plazo, el efecto del amparo sería, acorde a lo señalado en la contradicción de tesis 301/2012, que se le otorgara a las partes la oportunidad de preguntar al citado experto, sin repetir la pericial, como lo pretende el aquí inconforme.—Lo que en el caso justiciable resultaría ocioso e implicaría un retraso innecesario en la administración de justicia, pues precisamente la Junta del conocimiento subsanó esa deficiencia, al conceder a las partes el plazo antes referido, dando ello como consecuencia que, finalmente, se cumpliera con la formalidad establecida en las fracciones I y IV de artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo, siendo por ello legal el desahogo de la prueba de mérito, lo que hace inaplicable el artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo; de ahí lo infundado del motivo de disenso que se atiende. ..."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es relevante precisar que es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que, para

tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por aquellas en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente, cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia y la tesis aislada, cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."²

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

I. El Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en el amparo directo ***.**

En el juicio

a) Ante la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Durango, ***** demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social la modificación del porcentaje de la pensión de incapacidad parcial permanente a total permanente.

b) En la audiencia de ley, el actor ratificó su escrito de demanda y el instituto demandado dio contestación; asimismo, la parte actora ofreció la peri-

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro digital 164120.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, registro digital IUS 166996.

cial médica y el apoderado de la demandada amplió el interrogatorio de la pericial.

c) En audiencia llevada cabo ante la Junta Especial indicada, el perito de la parte actora aceptó y protestó el cargo conferido, y rindió su dictamen de manera verbal; a su vez, el perito del instituto demandado aceptó y protestó el cargo, y rindió su dictamen de manera escrita. Ante la discrepancia, la Junta solicitó a la Coordinación de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en México, Distrito Federal, un perito tercero en discordia.

d) En la comparecencia del actor ante el perito tercero en discordia, éste le solicitó a aquél la ampliación del dictamen rendido por su perito.

e) Como consecuencia, el apoderado de la parte actora remitió a la Junta la ampliación del peritaje del doctor *****.

f) La Junta Especial tuvo por recibida la ampliación señalada y giró oficio al jefe de Departamento de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, para que la doctora *****, designada perito médico tercero en discordia, remitiera la ampliación del peritaje rendido por el doctor *****.

g) *****, perito tercero en discordia, compareció ante la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, quien aceptó y protestó su cargo y rindió por escrito su dictamen. La secretaria aludida ordenó remitir el dictamen a la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Durango.

h) La Junta Especial citada tuvo por rendido el dictamen de la perito tercero en discordia y concedió a las partes el término de tres días para que por escrito formularan sus repreguntas.

i) Debido a que las partes no formularon repreguntas al perito tercero en discordia dentro del término concedido, la Junta Especial tuvo por perdido su derecho a hacerlo posteriormente.

j) Finalmente, la Junta Especial dictó laudo absolviendo al instituto demandado de modificar el porcentaje de la pensión.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- El escrito de ampliación del dictamen del experto de la parte actora, como el perito tercero en discordia, no se recibieron en audiencia previamente

señalada, en la que se respetaran las formalidades previstas en el artículo 825, fracciones II, III y IV, de la Ley Federal del Trabajo, para que las partes y los miembros de la Junta puedan hacerle al perito las preguntas que juzguen conveniente.

- Por tanto, la prueba pericial no está legalmente desahogada, lo que configura una violación procesal.

II. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en el amparo directo ***.**

En el juicio

a) Ante la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Durango, ***** demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el reconocimiento del riesgo de trabajo y el otorgamiento de una pensión por incapacidad parcial permanente.

b) En la audiencia de ley, la actora ratificó su escrito de demanda y el instituto demandado dio contestación; asimismo, la parte actora ofreció la pericial médica.

c) La Junta Especial aceptó la prueba pericial y solicitó a la Coordinación de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, que designara un perito a la actora.

d) La Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias, Unidad de Peritajes Médicos, designó perito a la parte actora; quien compareció ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, para aceptar y protestar el cargo, y rendir su dictamen por escrito.

e) Posteriormente, en audiencia llevada a cabo ante la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje, se desahogó la prueba pericial únicamente con la asistencia del perito del instituto demandado, quien aceptó y protestó su cargo y exhibió su dictamen respectivo, sin ser repreguntado; asimismo, debido a la discrepancia entre los peritos, se solicitó la designación de un perito tercero en discordia a la Coordinación de Peritajes Médicos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal.

f) La perito tercero en discordia compareció ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en México, Distrito Federal, para aceptar y protestar el cargo, y exhibir su dictamen respectivo.

g) Luego, la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Durango agregó el dictamen del perito tercero en discordia, con el que dio vista a las partes por el término de tres días, para que exhibieran los pliegos de repreguntas, apercibidos que, de no hacerlo, se les tendría por perdido su derecho a hacerlo.

h) La Junta Especial concedió el término de alegatos.

i) Finalmente, la Junta Especial Número Veintisiete de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Durango condenó al instituto demandado al pago de una pensión por incapacidad parcial permanente.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- Si bien la Junta fue omisa en señalar fecha para el desahogo de la pericial a cargo del perito tercero en discordia; esto no constituye una ilegalidad, porque el objeto de que se cite a la diligencia para el desahogo de la pericial, es que los miembros de la Junta y las partes están en aptitud de cuestionar a los peritos.

- De manera que si la Junta fue omisa en señalar fecha para el desahogo de la pericial, a efecto de que las partes pudieran cuestionar al perito; lo cierto es que tal circunstancia queda subsanada con la vista que se le dio a las partes, para que exhibieran los pliegos de repreguntas que estimaran convenientes, conforme a las fracciones I y IV del artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo.

- La finalidad de señalar una audiencia para el desahogo de la pericial a cargo del experto tercero en discordia, tiene como objeto que las partes hagan uso de su derecho de interrogarlo, a fin de que la Junta esté en aptitud de determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a su dictamen, y de apreciar las pruebas para resolver en conciencia y con apego a la verdad.

Los antecedentes relatados ponen en evidencia que **sí existe** contradicción de criterios, porque en los asuntos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, prevalecen los siguientes elementos comunes:

a) En juicios laborales, la parte actora ofreció la pericial médica.

b) La Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje que instruyó los juicios [en ambos casos, con residencia en Durango], ordenó el desahogo de la prueba.

c) En ambos casos, al menos uno de los peritos compareció ante la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en México, Distrito Federal [Unidad de Peritajes Médicos, de la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias], autoridad distinta de la Junta Especial que instruyó el juicio, a aceptar y protestar el cargo conferido, y rendir su dictamen médico.

d) La Junta Especial que instruyó los juicios recibió los dictámenes periciales y otorgó a las partes plazo para que exhibieran los pliegos de repreguntas.

e) Las partes no formularon repreguntas.

Así, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito estima que el dictamen del perito tercero en discordia debe recibirse en audiencia previamente señalada por la Junta, de lo contrario, resulta ilegal, porque no se respetan las formalidades previstas en el artículo 825, fracciones II, III y IV, de la Ley Federal del Trabajo, entre ellas, que las partes y los miembros de la Junta puedan hacer al perito las preguntas que juzguen conveniente.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región considera que no es ilegal la omisión de la Junta de señalar fecha para el desahogo de la pericial, porque la finalidad que se persigue, relativa a que las partes puedan cuestionar al perito, queda subsanada con la vista que se le da para que exhiban los pliegos de repreguntas que estimen convenientes, conforme a las fracciones I y IV del artículo 825 de la Ley Federal del Trabajo.

SEXTO.—Punto de contradicción. Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción consiste en determinar si en el desahogo de la prueba pericial, la Junta de Conciliación y Arbitraje debe señalar audiencia para que los peritos comparezcan personalmente, a efecto de que las partes tengan oportunidad de interrogarlos; o basta que se dé vista a las partes con el contenido de los dictámenes, para que en un plazo determinado puedan formular las preguntas que estimen convenientes.

No constituye punto de contradicción, ni de estudio en esta resolución, si la prueba pericial puede desahogarse ante una autoridad distinta de la Junta de Conciliación y Arbitraje que instruye el juicio laboral, porque ninguno de los Tribunales Colegiados hizo pronunciamiento al respecto.

SÉPTIMO.—Decisión. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes:

En el título catorce, capítulo XII, de la Ley Federal del Trabajo,³ está regulado el tema relativo a las pruebas en el proceso laboral. El artículo 776 señala que son admisibles todos los medios probatorios que no sean contrarios a la moral y al derecho, en especial, la confesional, la documental, la testimonial, la pericial, la inspección, la presuncional, la instrumental de actuaciones y, en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

La sección quinta del capítulo XII mencionado, desarrolla las reglas relativas a la prueba pericial, en los términos siguientes:

(Adicionada, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Sección quinta

"De la pericial

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 821. La prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica, o arte."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 822. Los peritos deben tener conocimiento en la ciencia, técnica, o arte sobre el cual debe versar su dictamen; si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados, los peritos deberán acreditar estar autorizados conforme a la ley."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 823. La prueba pericial deberá ofrecerse indicando la materia sobre la que deba versar, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 824. La Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, en cualquiera de los siguientes casos:

"I. Si no hiciera nombramiento de perito;

"II. Si designándolo no compareciera a la audiencia respectiva a rendir su dictamen; y

³ Vigente antes de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, debido a que esa ley fue la que aplicaron todos los Tribunales Colegiados contendientes.

"III. Cuando el trabajador lo solicite, por no estar en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes."

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 825. En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes:

"I. Cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo el caso previsto en el artículo anterior;

"II. Los peritos protestarán de desempeñar su cargo con arreglo a la ley e inmediatamente rendirán su dictamen; a menos que por causa justificada soliciten se señale nueva fecha para rendir su dictamen;

"III. La prueba se desahogará con el perito que concurra, salvo el caso de la fracción II del artículo que antecede, la Junta señalará nueva fecha, y dictará las medidas necesarias para que comparezca el perito;

"IV. Las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen conveniente; y

"V. En caso de existir discrepancia en los dictámenes, la Junta designará un perito tercero."

De los preceptos legales recién reproducidos, destacan para la solución del punto de contradicción, las siguientes premisas:

- La prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica, o arte.

- Los peritos deberán tener conocimiento en la ciencia, técnica o arte respectiva, y acreditar estar autorizados conforme a la ley, si la profesión o el arte estuviera reglamentada.

- La prueba pericial deberá exhibirse con el cuestionario respectivo, indicando la materia de su estudio.

- La Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, si no hiciera nombramiento de perito, si designándolo no compareciera a la audiencia a rendir su dictamen, y cuando el trabajador lo solicite y no esté en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes.

- En el desahogo de la prueba pericial, cada parte presentará **personalmente** a su perito el día de la audiencia, excepción hecha del perito designado por la Junta, en cuyo caso, ésta deberá procurar su comparecencia.

- Los peritos **protestarán** desempeñar su cargo e inmediatamente rendirán su dictamen, a menos que soliciten nueva fecha, con causa justificada.

- La prueba se desahogará con el perito que concurra, salvo cuando la Junta haya designado perito a la parte actora.

- Las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen convenientes.

- La Junta **designará** un perito tercero en discordia, en caso de existir discrepancia, entre los peritos de las partes.

De las anteriores proposiciones deriva que en el desahogo de la prueba pericial, cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia, salvo que se trate del perito designado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, en términos del artículo 824 de la Ley Federal del Trabajo (cuando el trabajador no hiciera designación, cuando no acuda el designado por éste y cuando lo solicite), así cuando se trate del tercero en discordia, en cuyo caso ésta deberá procurar su comparecencia. Asimismo, surge que las partes tendrán la oportunidad de formular preguntas a los expertos que juzguen convenientes.

Es decir, sea un perito propuesto directamente por las partes, o sea un perito designado por la Junta de Conciliación y Arbitraje, incluyendo al tercero en discordia, la idea que permea en el desahogo de la prueba pericial es que los expertos comparezcan personalmente a la audiencia de desahogo respectiva, a fin de rendir su dictamen, momento en el cual, las partes podrán hacerles las preguntas que estimen convenientes.

En cuanto al derecho de las partes en el juicio laboral para interrogar a los peritos, la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

"Registro: 207949

"Octava Época

"Instancia: Cuarta Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990

"Materia: laboral

"Tesis: 4a./J. 11/90

"Página: 245

"PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LAS PARTES DEBEN TENER OPORTUNIDAD DE INTERROGAR AL PERITO TERCERO EN DISCORDIA.— La regla contenida en el artículo 825, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo que consagra el derecho de interrogar a los peritos cuando rindan su dictamen, en relación con el artículo 781 del propio ordenamiento, que garantiza a las partes su intervención para que aporten todos los elementos necesarios para el descubrimiento de la verdad y el pronunciamiento de un fallo fundado y motivado, así como el derecho de interrogar a quienes intervengan en el desahogo de las pruebas, permite considerar que las partes tienen el derecho de interrogar al perito tercero, pues a través de las preguntas que se le hagan, la Junta estará en aptitud de determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a su dictamen y de apreciar las pruebas en su valor real para resolver como tribunales de conciencia. El derecho de interrogar a los peritos, sean o no nombrados por las partes constituye así una formalidad del procedimiento de especial relevancia tratándose del tercero en discordia, por cuanto su opinión puede resultar determinante en la decisión del asunto."

Asimismo, la actual Segunda Sala determinó la necesidad de repreguntar a los peritos, cuando el dictamen rendido fuese incompleto o insuficiente, en cuyo caso se puso de relieve la importancia de ordenar la práctica de la diligencia para mejor proveer [desahogo de una audiencia], con citación de las partes.

El criterio indicado se contiene en la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 177224

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXII, septiembre de 2005

"Materia: laboral

"Tesis: 2a./J. 98/2005

"Página: 355

"PERICIAL MÉDICA. SI LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DETERMINA QUE EL DICTAMEN RENDIDO ES INCOMPLETO O INSUFICIENTE, DEBERÁ HACER A LOS PERITOS LAS PREGUNTAS QUE ESTIME CONVENIENTES (ARTÍCULO 825, FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).—Con-

forme al citado precepto, la facultad otorgada a los miembros de las Juntas para hacer las preguntas que juzguen convenientes, los obliga a formularlas a los peritos médicos designados por las partes o al tercero en discordia, cuando habiéndose ofrecido para comprobar la existencia de una enfermedad del orden general o profesional, estimen que el dictamen rendido es incompleto o insuficiente por no ajustarse al interrogatorio al que estaban sujetos los peritos; o bien por requerir información sobre el objeto para el que se propuso la prueba relativa que les permita resolver la litis natural planteada, pues toca a dicho órgano jurisdiccional velar por el correcto desahogo de las pruebas. Por tanto, el cumplimiento de esa formalidad del procedimiento implica que si la Junta determina que el dictamen rendido por los peritos es incompleto o insuficiente, debe hacerles las preguntas que estime conveniente en el momento mismo del desahogo de la prueba en términos del artículo 825, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, o bien ejercer esa facultad una vez recibido el proyecto de laudo, en cuyo caso ordenará la práctica de la diligencia para mejor proveer, con citación de las partes, de conformidad con los artículos 782 y 886 de la ley citada, pues de no proceder así carecerá de los elementos necesarios para tomar una decisión fundada y motivada al resolver la litis en el aspecto de que se trata. En consecuencia, el incorrecto desahogo de la prueba pericial de mérito da lugar a la reposición del procedimiento, porque el incumplimiento por parte de la Junta a esas reglas afectará las defensas del oferente de la prueba, trascendiendo al resultado del laudo."

De manera que no existe duda en cuanto a que es derecho de las partes y obligación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, cuando advierta que el dictamen es incompleto o insuficiente, repreguntar a los peritos respectivos, pues a partir de este acto procesal la autoridad laboral podrá determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a los dictámenes, con lo cual podrá allegarse de elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio.

Por otra parte, el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo establece los principios del derecho procesal del trabajo; al respecto, dispone:

(Reformado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

"Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la

acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley."

Como se ve, el proceso del derecho del trabajo será inmediato y predominantemente oral, es decir, en los procedimientos laborales imperan los principios de inmediatez y de oralidad. Esto significa que la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce e instruye el juicio está en constante contacto con las partes en el desahogo de las audiencias y diligencias, y que las partes tienen el derecho de alegar oralmente en las diversas etapas del juicio, en defensa de sus derechos.

El artículo 781 de la Ley Federal del Trabajo confirma lo anterior.

"Artículo 781. Las partes podrán interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas, sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes, y examinar los documentos y objetos que se exhiban."

El precepto en cita es claro en garantizar a las partes su intervención en los distintos momentos del juicio, especialmente, en la etapa probatoria, con lo cual se pone al alcance de la Junta de Conciliación y Arbitraje, que conoce e instruye el juicio, todos los elementos necesarios para el descubrimiento de la verdad y el pronunciamiento de un fallo fundado y motivado, ya sea mediante el reconocimiento y examen de las cosas allegadas al juicio, ya a través del interrogatorio de todas las personas que intervengan en él, dentro de las cuales quedan comprendidos los sujetos auxiliares del proceso, como son los peritos.

En ese orden de ideas, si los peritos de las partes y tercero en discordia deben comparecer personalmente a la audiencia de desahogo respectiva para rendir su dictamen, y el derecho de las partes de repreguntarles a los peritos respectivos tiene como finalidad determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a los dictámenes, con lo cual se aportan elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio.

Entonces, esta Segunda Sala estima que en el desahogo de la prueba pericial, la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce e instruye el juicio, debe señalar audiencia para que los peritos comparezcan personalmente, a efecto de que las partes tengan oportunidad de interrogarlos, porque conforme a los principios de inmediatez y oralidad que rigen en el derecho procesal del

trabajo, las partes tienen el derecho de intervenir directa y personalmente en todas las etapas del procedimiento, a fin de interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas, sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes y examinar los documentos y objetos que se exhiban.

Por tanto, el hecho de que la Junta incurra en la omisión de señalar fecha para el desahogo de la audiencia pericial, en la que los peritos puedan ser repreguntados por las partes y por la propia Junta, actualiza la violación procesal contenida en el artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo, lo que implica que se ordene la reposición del procedimiento.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE SEÑALAR FECHA DE AUDIENCIA PARA QUE LOS PERITOS DE LAS PARTES Y TERCERO EN DISCORDIA COMPAREZCAN PERSONALMENTE A SU DESAHOGO, A FIN DE QUE LAS PARTES PUEDAN INTERROGARLOS. Del artículo 825, fracciones I, II, IV y V de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, deriva que los peritos de las partes y tercero en discordia deben comparecer personalmente a la audiencia de desahogo respectiva para rendir su dictamen; y que el derecho de las partes de repreguntarles tiene como finalidad determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a sus dictámenes, con lo cual se aportan elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio. Conforme a lo anterior, en el desahogo de la prueba pericial, la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce e instruye el juicio debe señalar fecha de audiencia para que los peritos comparezcan personalmente, a fin de que las partes puedan interrogarlos, porque conforme a los principios de inmediatez y oralidad que rigen en el derecho procesal del trabajo y con fundamento en el artículo 781 de la ley citada, las partes tienen el derecho de intervenir directa y personalmente en todas las etapas del procedimiento, a fin de interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes y examinar los documentos y objetos que se exhiban. Por tanto, si la Junta omite señalar fecha para la celebración de la audiencia aludida, se actualiza la violación procesal prevista en el artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo, lo que amerita la reposición del procedimiento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO LABORAL. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE SEÑALAR FECHA DE AUDIENCIA PARA QUE LOS PERITOS DE LAS PARTES Y TERCERO EN DISCORDIA COMPAREZCAN PERSONALMENTE A SU DESAHOGO, A FIN DE QUE LAS PARTES PUEDAN INTERROGARLOS. Del

artículo 825, fracciones I, II, IV y V de la Ley Federal del Trabajo, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, deriva que los peritos de las partes y tercero en discordia deben comparecer personalmente a la audiencia de desahogo respectiva para rendir su dictamen; y que el derecho de las partes de repreguntarles tiene como finalidad determinar el grado de razón, experiencia o información que sirve de sustento a sus dictámenes, con lo cual se aportan elementos necesarios para tomar una decisión jurisdiccional sobre su valor probatorio. Conforme a lo anterior, en el desahogo de la prueba pericial, la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce e instruye el juicio debe señalar fecha de audiencia para que los peritos comparezcan personalmente, a fin de que las partes puedan interrogarlos, porque conforme a los principios de inmediatez y oralidad que rigen en el derecho procesal del trabajo y con fundamento en el artículo 781 de la ley citada, las partes tienen el derecho de intervenir directa y personalmente en todas las etapas del procedimiento, a fin de interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes y examinar los documentos y objetos que se exhiban. Por tanto, si la Junta omite señalar fecha para la celebración de la audiencia aludida, se actualiza la violación procesal prevista en el artículo 172, fracción III, de la Ley de Amparo, lo que amerita la reposición del procedimiento.

2a./J. 80/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 87/2015. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila. 13 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 957/2014, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo directo 467/2014.

Tesis de jurisprudencia 80/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE TIENE POR DESIERTA UNA PRUEBA PERICIAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 135/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. 24 DE JUNIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito.

Lo anterior encuentra su apoyo, además, en el criterio contenido en la tesis P. I/2012 (10a.), que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradiccio-

nes suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, tesis aislada, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, tesis P. I/2012 (10a.), página 9, número de registro digital: 2000331]

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.

En efecto, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227 de la Ley de Amparo,¹ fijan los lineamientos para integrar jurisprudencia por el sistema de unificación de criterios en los casos de tesis contradictorias sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito. Asimismo, prevén que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el procurador general de la República, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, los Ma-

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

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el 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 del 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 de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a las que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el procurador general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

gistrados que los integran, los Jueces de Distrito y las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas, se encuentran facultados para denunciar la contradicción de criterios ante este Alto Tribunal, a fin de que se determine cuál debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Según se expuso, dentro de los sujetos legitimados para denunciar una contradicción de tesis se encuentran los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso, la denuncia correspondiente fue formulada por el presidente de este Alto Tribunal. Luego, es claro que está legitimado para formular la denuncia correspondiente, de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—Tribunales contendientes. En los resultandos de esta ejecutoria se hizo referencia al acuerdo de veinte de mayo de dos mil quince, por medio del cual se determinó que quedaría a consideración del Ministro ponente determinar si se integra o no a este expediente el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja *****.

Al respecto, esta Sala determina que resulta innecesario integrar a la denuncia el criterio referido, ya que la conclusión de procedencia del recurso de queja que de manera implícita sostuvo ese tribunal, coincide con el criterio expreso del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja *****, cuya ejecutoria forma parte de este expediente; por tanto, las consideraciones sustentadas por los órganos jurisdiccionales con los que quedó integrada la contradicción en el acuerdo de once de mayo de dos mil quince, son suficientes para resolver el criterio denunciado.

CUARTO.—Ejecutorias contendientes. Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es menester formular una breve referencia a los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados contendientes.

I. Por lo que hace al recurso de queja *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, resuelto en sesión de doce de septiembre de dos mil catorce, tenemos como antecedentes,² los siguientes:

² La descripción de alguno de los antecedentes se obtuvo de las actuaciones dictadas en el juicio de amparo *****, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

1. ***** y/o *****, promovió demanda de amparo en contra del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 5, entre otras autoridades, por el acto consistente en la desposesión del bien inmueble del que se ostentó propietaria y poseedora, ubicado en *****, ello derivado del procedimiento de ejecución del juicio agrario ***** y bajo el argumento toral de que tiene el carácter de tercero extraño por equiparación.

2. Tocó conocer de la demanda al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, cuyo titular por acuerdo de doce de junio de dos mil trece la admitió a trámite y registró con el número *****.

3. Durante la tramitación del juicio de amparo, la parte quejosa ofreció prueba pericial en materia de topografía, para el efecto de acreditar ser propietaria del inmueble materia del juicio de amparo; dicha probanza se admitió por auto de diez de octubre dos mil trece, ordenando preparar su desahogo; y, realizados diversos trámites procesales tendentes a la preparación de ese medio de prueba, el Juez de Distrito dictó acuerdo de nueve de julio de dos mil catorce, en el que declaró desierta la prueba pericial en materia de topografía ofrecida por la parte quejosa, bajo la consideración sustancial de que a pesar de la existencia de diversos requerimientos, la quejosa no proporcionó los elementos necesarios para el desahogo de la prueba, pues incluso, el perito oficial y el designado por el ejido tercero interesado manifestaron la imposibilidad de ubicar o geoposicionar el predio materia de la litis; esto es, el a quo subrayó que con los documentos exhibidos por la quejosa no era físicamente posible la localización del predio materia del dictamen, además de que no existen planos que establezcan las posiciones UTM de los predios, necesarias para su debida ubicación, así como que no mostró un interés en el desahogo del medio de prueba, pues además, no proporcionó la información para localizar al propietario del predio e, incluso, nunca presentó a su perito para la aceptación del cargo.

4. En contra de ese proveído, la parte quejosa interpuso recurso de queja, cuya ejecutoria es materia de la presente contradicción de tesis, la cual, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"CUARTO.—Este tribunal no realizará pronunciamiento en cuanto a la legalidad de las consideraciones del auto impugnado, así como respecto de los agravios expuestos, en atención a que el presente recurso de queja resulta improcedente.

"En primer término, resulta menester reseñar los siguientes datos jurídicamente relevantes:

"a) La parte quejosa, promovió juicio de amparo reclamando, en lo esencial, la desposesión del bien inmueble del que se ostenta propietaria y poseedora, ubicado en *****, derivada del procedimiento de ejecución emanado del juicio agrario *****, aduciendo que tiene el carácter de tercero extraño por equiparación.

"En el capítulo de antecedentes narró, en lo de interés, que el nueve de marzo de mil novecientos cuarenta y ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una resolución presidencial sobre la *****, en donde se determinó que el único predio afectable es el denominado *****, de su puesta propiedad del *****; que se dictó sentencia en el juicio agrario ***** en la que se ordenó a la Secretaría de la Reforma Agraria, actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial, que ejecute en forma complementaria la resolución presidencial de catorce de enero de mil novecientos cuarenta y ocho, que dotó al *****, con una superficie de ***** y que ha tenido conocimiento de que se pretende ejecutar dicha resolución presidencial en el predio de su propiedad.

"b) De la citada demanda correspondió conocer al Juzgado Octavo de Distrito, quien la admitió a trámite.

"c) Al rendir su informe justificado, la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 05 hizo del conocimiento que a esa fecha la parte demandada en el juicio agrario *****, actualmente *****, la Secretaría de la Reforma Agraria, actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, no ha ejecutado completamente la citada resolución presidencial, argumentando para ello, que existe imposibilidad para llevar a cabo la ejecución complementaria de la misma, ya que de acuerdo a los trabajos técnicos e informativos que ha realizado la delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado, se encontró que la superficie que se ordenó afectar en el fallo presidencial, para la ampliación del *****, se localiza inmerso en lo que corresponde al ***** y que se encuentra totalmente lotificado y titulado a favor de sus ocupantes, por lo que afirma que resulta claro que existe imposibilidad para considerar esa superficie para elaborar el plano proyecto de localización que permita ejecutar complementariamente el fallo presidencial en cuestión, ya que la Secretaría de la Reforma Agraria, actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, carece de competencia para declarar la nulidad de los títulos de propiedad expedidos a sus ocupantes y que la superficie que la resolución presidencial ordenó afectar para dicha ampliación de ejido, no corresponde al ***** como afirma la resolución, sino a un predio totalmente distinto, que es el *****, que el

Gobierno Federal adquirió para construir el ******, sobre el cual expidió los títulos antes referidos.

"Que ese tribunal requirió al delegado Estatal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para que informara la fecha en que llevaría a cabo la diligencia de ejecución complementaria de la resolución presidencial.

"d) La parte quejosa ofreció la prueba pericial en materia topográfica, nombró perito y exhibió el cuestionario respectivo; prueba que se tuvo por anunciada una vez que obraron en autos las constancias de emplazamiento a la totalidad de las partes y a fin de preparar su desahogo se tuvo como perito designado de la oferente, al que propuso, se ordenó que se distribuyera entre las partes copia del cuestionario respectivo, se requirió a la oferente de la prueba para que presentara a su perito para la aceptación y protesta del cargo conferido, apercibida que de no hacerlo la prueba pericial se desahogaría únicamente con el dictamen que emitiera el perito designado por ese Juzgado Federal; se concedió término a las demás partes para que adicionaran el cuestionario y nombraran perito si así lo deseaban y se giró oficio solicitando la proposición de un perito en topografía para que fuera nombrado como perito oficial.

"e) Durante la secuela procesal, en atención a que la parte quejosa no presentó a su perito, se hizo efectivo el apercibimiento que se le realizó y se tuvo por precluido su derecho; asimismo se tuvo al tercero interesado adicionando el cuestionario y se le requirió para que presentara a su perito para los efectos de la aceptación y protesta del cargo conferido.

"f) El perito designado por el tercero interesado ******, solicitó que se requiriera a la parte quejosa para que le proporcionara el lugar de su residencia y de ser posible su número de teléfono, para coordinarse con ella para realizar el trabajo pericial encomendado. Petición que se acordó en el sentido de que resultaba más práctico que el perito se coordinará con los autorizados de la parte quejosa, por lo que se le proporcionó su nombre y domicilio y a esta última se le dijo que si era su deseo y lo consideraba pertinente para la mayor celeridad en el desahogo de la prueba, proporcionara su número telefónico, a efecto de hacérselo saber al perito designado por el ejido tercero interesado.

"g) El perito del ejido tercero interesado reiteró su solicitud, por lo que el juzgado acordó que se requiriera a la parte quejosa para que auxiliara al desahogo de la prueba pericial a través de la localización física del bien inmue-

ble de su propiedad y, que es materia del juicio de amparo, proporcionando su domicilio o número telefónico para ser contactada por el perito designado por el aludido tercero interesado.

"h) La parte quejosa pretendió cumplir con lo solicitado proporcionando un domicilio conocido y un número telefónico de su autorizado; por lo que se le apercibió que de no proporcionar la información requerida dentro del plazo concedido, se declararía desierta la prueba pericial que ofreció.

"i) Por diverso auto se requirió a la parte quejosa para que proporcionara el plano respectivo de la colonia *****", en el que aparecieran todos y cada uno de los lotes que la constituyen con el objeto de ubicar el lote propiedad de la inconforme, para emitir la pericial del ejido tercero interesado.

"j) Al haber agotado el Juzgado de Distrito todos los medios a su alcance para el desahogo de la prueba pericial, bajo la consideración de que la parte quejosa había sido quien había impedido el desahogo adecuado del medio de convicción ante su actitud negativa de ubicar al perito físicamente en el predio del que afirma es propietaria, se declaró la deserción de la prueba pericial en materia de topografía ofrecida por la parte quejosa.

"Ahora, se afirma que el presente recurso de queja resulta improcedente, toda vez que, este tribunal estima que el acuerdo por medio del cual el Juez Octavo de Distrito en el Estado, declaró desierta la prueba pericial (al margen de que sea legal o no), no causa un daño o perjuicio grave, trascendente e irreparable que adquieran consumación en el mundo fáctico, lesionando los intereses de la parte recurrente, de manera que pueda ser combatido mediante el presente recurso de queja.

"En efecto, el recurso de queja materia de análisis, se encuentra previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, que establece:

"Artículo 97.' (se transcribe)

"De la lectura de la fracción transcrita, se advierte un supuesto normativo genérico de procedencia del recurso de queja, conforme al cual el medio de impugnación precisado, procede en contra de actos emitidos por los Jueces de Distrito durante la tramitación del juicio de amparo, antes de la celebración de la audiencia constitucional, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.

"Como se ve, el supuesto de que se trata contiene requisitos de procedibilidad que atienden a la intención evidente de garantizar la expeditéz del amparo (principio de celeridad procesal), dada su naturaleza de juicio concentrado (principio de concentración procesal) y sumario (principio de economía procesal), en función de lo cual el legislador previó la manera de evitar que dicho medio de impugnación fuera utilizado en forma desmedida y con el propósito de retrasar innecesariamente el desarrollo del procedimiento constitucional; por tanto, de manera especial sujetó la procedencia del medio impugnativo referido a la satisfacción de requisitos específicos, consistentes en que:

"a) Se trate de resoluciones que emitan los Jueces de Distrito;

"b) Se dicten durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión;

"c) No sean impugnables a través del recurso de revisión; y,

"d) Sean de naturaleza trascendental y grave, de modo que puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; esto es, se precisa que tales resoluciones afecten considerablemente los intereses respectivos de las partes en el procedimiento principal o incidental de que se trate.

"Una vez establecido lo anterior, se debe analizar si el recurso de queja interpuesto por la parte quejosa en contra de un proveído dictado en un juicio de amparo indirecto que declaró desierta la prueba pericial, se encuentra en el supuesto de procedencia antes señalado.

"En relación con el primer requisito, éste queda satisfecho, toda vez que el auto combatido fue dictado por un Juez de Distrito.

"En esa misma tesitura, el citado auto es dictado durante la tramitación del juicio de amparo indirecto, por lo que es inconcuso que se satisface el segundo requisito.

"El artículo 81 de la Ley de Amparo no contempla expresamente la procedencia del recurso de revisión en contra del auto dictado por el Juez en el que se declara desierta la prueba pericial, de manera que también se encuentra justificado el tercer requisito.

"Por último, en relación con el cuarto elemento relativo a que el auto o resolución recurrida por su naturaleza, grave y trascendental, pueda causar

perjuicio a alguna de las partes, y el mismo no sea reparable en la sentencia definitiva, no se encuentra satisfecho por las siguientes razones.

"En efecto, por principio de cuentas resulta inobjetable colegir que no todos los autos dictados en el procedimiento del juicio de amparo indirecto son impugnables a través del recurso de queja. La declaración de desierta de una prueba, requiere de ciertas características para ser recurrible a través del medio de impugnación que nos ocupa.

"En efecto, deviene claro que el legislador, tomando como pauta el criterio de permitir que los autos de los Jueces de Distrito pudieran ser revocados o modificados mediante la tramitación de recursos ordinarios en el juicio de amparo biinstancial, estableció la procedencia del recurso de queja, con base en la premisa principal consistente en que las resoluciones impugnables no admitieran expresamente el diverso de revisión en términos del artículo 83 de la ley de la materia. Y con objeto de garantizar la expeditéz del juicio (principio de celeridad), contempló la manera de evitar que dicho medio de impugnación fuera utilizado en forma desmedida y con la única finalidad de retrasar innecesariamente su desarrollo; es por ello, que de manera especial, sujetó la procedencia de dicho recurso de queja, se reitera, a la satisfacción de los siguientes requisitos, que como ya se dijo se consideran no satisfechos en la especie: a) Que la resolución dictada por el Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de garantías indirecto, tenga naturaleza trascendental y grave y con motivo de ello, exista la posibilidad de causar algún daño o perjuicio a alguna de las partes; y, b) Que ese daño o perjuicio que 'pudieran causarse', sean de imposible reparación, aun en el dictado de la sentencia definitiva. En el anterior contexto, la materia del recurso de queja excepcional a que se refiere el numeral 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, se contraerá en desentrañar si con la orden de declarar desierta una prueba, es factible o no, causar daño o perjuicio a alguna de las partes del juicio constitucional biinstancial, que sea de imposible reparación aun en el dictado del fallo definitivo. Lo anterior significa, que con independencia de la apropiada o inapropiada declaración de desierta que se haga de las pruebas, o bien, de que la sentencia definitiva resulte favorable o desfavorable, existe el riesgo de exponer a alguna de las partes a diversa situación extremadamente compleja, que pueda repercutir en su esfera personal y jurídica de forma grave y trascendente. Sobre el particular, no debe perderse de vista que aquellas resoluciones o autos son de carácter obligatorio, inminente y vinculatorio; y por tal razón, sucede que las obligaciones, deberes, facultades y derechos de ellos emanados, contienen en muy particulares circunstancias una posibilidad latente e involuntaria de afectar a alguno de los sujetos de la relación

procesal, con cierto daño o perjuicio de carácter normal u ordinario. Es por ello, que a fin de evitar la materialización objetiva de algún daño o perjuicio que además sea trascendental y grave, se concedió a los posibles agraviados la opción de impugnar la resolución probablemente afectadora a través del multicomentado recurso de queja, cuya sustanciación lograría impedir no sólo la consecución del procedimiento, sino también, dar margen para probar ante los Tribunales Colegiados de Circuito que conocieran del mismo, la multicitada amenaza. Pero no sólo eso, sino también, de acreditar la imposible reparabilidad –del daño o perjuicio grave y trascendente–, a través de la deficiente o aun eficiente valoración que los Jueces de Distrito realizaran en torno a las pruebas aportadas. Con apoyo en lo anterior, resulta válido colegir que el análisis fondal de esta excepcional hipótesis de procedencia del recurso de queja, obliga a los órganos colegiados –de acuerdo con los artículos conducentes de la Ley de Amparo–, a efectuar una pronta, compleja y aún noble valoración, tendiente a ponderar la veracidad o no de que los tantas veces citados daño o perjuicio grave, trascendente e irreparable –claro está, dependiendo siempre de la controversia concreta sometida a su consideración– adquieran consumación en el mundo fáctico, lesionando los intereses de la parte recurrente. A guisa de ejemplo, es factible citar aquellos supuestos en los cuales se emiten proveídos que ordenan preparar y desahogar pruebas que, siendo legales, probable y seguramente atenten, verbigracia, contra la privacidad personal, el secreto profesional, etcétera; hipótesis que el legislador tomó en cuenta con el propósito de ser analizados bajo una óptica discrecional, fidedigna y cierta de los tribunales de amparo y que, de ser transgredidos, serían irreparables aun en el dictado de la resolución fundamental del juicio constitucional biinstancial.

"De ahí que, tomando en consideración las características generales y abstractas del precepto, haya sido imposible para el legislador, vislumbrar todos y cada uno de los supuestos que pudieran darse con la emisión de las resoluciones de los Jueces de Distrito en el conocimiento de casos particulares, para de esa manera, encontrarse en aptitud de enumerarlos casuísticamente en la legislación positiva. Con apoyo en lo asentado y sin afán de minimizar el relevante supuesto contemplado por el legislador, deviene claro concluir, que para la procedencia del recurso de queja en análisis, se requiere la satisfacción de los extremos consistentes en que, atendiendo al caso específico, la resolución donde se declara desierta una prueba, sea de naturaleza trascendental y grave, que puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, de imposible reparación, incluso en la determinación final del juicio de garantías promovido en la vía indirecta.

"En esa virtud, será la autoridad jurisdiccional competente, la que atendiendo al caso concreto, funde y motive la procedencia del recurso, atendiendo a los lineamientos establecidos por el legislador, en torno a que la resolución impugnada, contenga la característica excepcional de mérito.

"Además de lo ya señalado y siguiendo el criterio jurisprudencial referido, la connotación de naturaleza trascendental y grave, de modo que puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, debe decirse que será analizado conforme al sistema actual de supletoriedad de la Ley de Amparo, que dispone en su artículo 2o., segundo párrafo, que a falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho. Así, el concepto de principios generales del derecho, que no preveía la Ley de Amparo inmediata anterior, se constituye como uno de los pilares para superar, entre otros, uno de los problemas más criticados al juicio de amparo, como lo es el retardo en dictar sentencia definitiva en el mismo y su utilización como táctica dilatoria. Por ello, es necesario, justificar el porqué en la especie no se satisface el concepto de violación trascendental y grave, que exige el supuesto de procedencia de la queja que nos ocupa.

"Por lo anterior, se considera legal recurrir, como lo hizo el Máximo Tribunal del País, para precisar el requisito de procedencia de lo que es una violación trascendental y grave, hacer un parangón con la noción de actos irreparables considerados con la legislación de amparo.

"Al respecto, sobre el tema central de los actos procesales de imposible reparación ha habido una variedad de criterios en las distintas épocas de la jurisprudencia, sin que el legislador se ocupara de esclarecer en alguna disposición la descripción normativa de lo que debía entenderse por actos de 'imposible reparación', dejando por tanto que fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien jurisprudencialmente determinara en qué casos y bajo qué condiciones tendría eficacia el mandato constitucional que instituyó la procedencia del amparo indirecto contra actos irreparables.

"Esta situación ya no es así, pues a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, ofrece en dos de sus fracciones sendas precisiones para comprender el alcance de la expresión de los actos de 'imposible reparación'. La primera de ellas se encuentra ubicada en su fracción III, dirigida a regular los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos emanados de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. La segunda, se observa en su fracción V, cuya vocación es la de

normar el mismo supuesto de procedencia, pero contra actos dictados en procesos jurisdiccionales propiamente dichos.

"Las normas invocadas son las siguientes:

"'Artículo 107.' (se transcribe)

"Con base en estas disposiciones, puede afirmarse que el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica en cuanto a la promoción del juicio de amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una definición legal reiteró su propósito de que tanto en los procedimientos judiciales propiamente dichos, como en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se entendiera que esos actos para ser calificados como de imposible reparación necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegara a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos, cuyo significado rebasara lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

"Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aun antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual —a diferencia de los sustantivos— sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

"Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación' no puede (bajo los principios de concentración, celeridad y economía procesal) seguir siendo la procedencia del amparo ni por extensión el estudio de la procedencia del recurso de queja en estudio, bajo la perspectiva anterior, pues el

legislador contempló de manera clara la naturaleza de los actos reclamables en el amparo indirecto, situación que debe ser considerada para el estudio de la procedencia del recurso de queja; esto es, tal criterio no se puede generar al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo que en los juicios de amparo iniciados conforme la Ley de Amparo vigente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión.

"En atención a este nuevo marco constitucional y legal, es que se debe analizar la procedencia del recurso de queja, pues si el legislador atendió a los principios de concentración, celeridad y economía procesal, para decidir todas aquellas cuestiones meramente procesales hasta en sentencia definitiva, esa misma razón debe regir para determinar la procedencia de los recursos, en específico, el de queja promovido de conformidad con el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

"Ahora bien, en relación con la manera de integrarse la prueba de peritos en el juicio de amparo, es pertinente transcribir los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo.

"Artículo 119.' (se transcribe)

"Artículo 120.' (se transcribe)

"Conforme a lo anterior, en el juicio de amparo la prueba pericial se integra formal y materialmente con los siguientes elementos:

"A) La designación del o de los peritos que haga el Juez o, en su caso, las partes para que se asocien con el designado por el juzgador.

"B) La presentación del cuestionario que deberán responder los peritos.

"C) La adición al cuestionario por las demás partes.

"D) La aceptación del cargo de perito.

"E) La presentación de los dictámenes correspondientes.

"De esta manera, es evidente que la pericial constituye un medio probatorio de integración compleja; de tal manera que su debida y legal integración y preparación están sujetas a la participación de las partes y del propio juzgador, a fin de que su desahogo cumpla con los fines y los principios por los que se rige.

"Esta participación de las partes en la preparación de este medio de prueba encuentra justificación en la circunstancia de que la pericial tiene lugar y resulta necesario su desahogo cuando se requiere la obtención de conocimientos especiales en alguna ciencia o arte para resolver sobre la existencia o inexistencia de los hechos litigiosos; es decir, el objeto de esta prueba es auxiliar al Juez, aportándole elementos e información de naturaleza especializada, cuyo contenido generalmente escapa a los conocimientos propios de los peritos en derecho; de aquí que la determinación científica o técnica de algún hecho constituye un aspecto de claro interés para las partes en conflicto.

"En el caso particular, este Tribunal Colegiado estima que no es procedente el recurso de queja previsto en el inciso e) de la fracción I del artículo 97 de la Ley de Amparo en vigor, interpuesto por la parte quejosa en contra de un proveído dictado por un Juez de Distrito durante el trámite de un juicio de amparo, en el que se acuerda tener por desierta la prueba pericial, ya que, por su naturaleza, no puede estimarse como trascendental y grave y, por tanto, que pudiera ocasionar un perjuicio a la parte quejosa, ahora recurrente, no reparable en la sentencia definitiva, pues su efecto sólo impacta en un derecho procesal y no en un acto que importe derechos sustantivos.

"En efecto, el Juez Federal estableció la deserción de la prueba pericial, en atención a que de la opinión técnica rendida por el perito oficial *****, se advirtió que existía una imposibilidad técnica para realizar el desahogo de la prueba, ya que ni en el título de propiedad exhibido por la parte quejosa; resolución presidencial mediante la cual se amplió el ejido del *****, ni en el plano relativo al juicio agrario *****, se contenían los datos y/o elementos técnicos para su georeferenciación y, por tal motivo no era posible ubicar el bien en determinado lugar y por ende el desahogo de la prueba. Esta información debe entenderse que se incorporó como hecho notorio judicial, pues en el auto recurrido se dijo:

"(se transcribe)

"De lo que debe entenderse que incorporó dicha información al juicio en donde se dictó el auto ahora recurrido.

"En vista de la referida imposibilidad, así como del diverso impedimento manifestado por el perito ofrecido por el tercero interesado, se apercibió a la oferente para que proporcionara los elementos necesarios para el debido desahogo de la prueba pericial, advertida de que en caso de no proporcionar dichos elementos, se declararía la deserción del referido medio de convicción, siendo que con lo aportado por la oferente (domicilio conocido y teléfono de la parte quejosa), tampoco se podía realizar su desahogo.

"Por otra parte, también es dable precisar que conforme a los elementos que obran en el juicio de amparo, no es posible determinar el perjuicio irreparable que se ocasiona con la actuación combatida, pues hasta el momento no se puede determinar que incida sobre un derecho sustantivo, material, al margen que el recurrente afirma que con la opinión técnica desahogada en los autos de otro juicio de amparo, se esclareció parte de la litis del juicio de amparo. Estableció también que no es necesario que la quejosa presente perito porque la pericial se puede desahogar sólo con el oficial. Y, por último, que no se deben valorar las manifestaciones del perito ofrecido por el tercero interesado, por ser perito práctico en la materia.

"En este orden de ideas, este tribunal estima que la deserción de la prueba pericial, no refleja, en el ámbito de la parte quejosa, una afectación material a un derecho sustantivo que haga a su vez procedente el recurso de queja previsto en la fracción I, inciso e), del artículo 97 de la Ley de Amparo, pues al margen que la infracción es sólo de carácter procesal, el recurrente afirma que con el contenido de la opinión técnica considerada por el Juez Federal se puede esclarecer la litis del juicio agrario, y si en todo caso, precisa de la necesidad de aclarar o ampliar el dictamen, no es sino hasta en definitiva que se conocerá el valor probatorio conferido a esa referida opinión y, si en su caso, es desfavorable a la impetrante, tiene la posibilidad de combatirla mediante el recurso de revisión que se promueva en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo.

"No pasa desapercibido para este tribunal el contenido de los criterios de rubro: 'PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO, PUEDE DESAHOGARSE CON EL PERITO DESIGNADO POR EL JUEZ.', 'PRUEBA PERICIAL EN EL JUICIO DE AMPARO, LA DESIGNACIÓN DE LOS PERITOS NECESARIOS RECAE EN EL JUEZ DE DISTRITO. POR LO QUE ES POTESTATIVO PARA LAS PARTES PROPONER LOS SUYOS PARA QUE SE ASOCIEN A LOS NOMBRADOS POR AQUÉL, O PARA QUE RINDAN SU DICTAMEN POR SEPARADO.', 'PERICIAL EN EL AMPARO, ANTE LA DIVERGENCIA DE LAS CONCLUSIONES EN LOS DICTÁMENES, ES INDEBIDO NOMBRAR A UN PERITO TERCERO.' y 'PRUEBA PERICIAL EN EL AMPARO INDIRECTO. DEBE DESAHOGARSE EN LA

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL CON LA ASISTENCIA DE LOS PERITOS POR SI LAS PARTES DESEAN HACER ACLARACIONES SOBRE EL PARTICULAR.'. Lo anterior, porque no se refieren a la procedencia del recurso bajo el nuevo marco constitucional y legal vigente, por lo que no son aplicable conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, además de que algunas de ellas refieren a la posibilidad de desahogar la pericial con el perito oficial, mas no cuando existe un impedimento técnico que hace imposible su desahogo.

"No es óbice el contenido de la jurisprudencia de rubro: 'PERICIAL EN EL AMPARO. ES ILEGAL LA DECLARATORIA DE DESERCIÓN DE LA PRUEBA RELATIVA, EN EL CASO DE QUE EL PERITO DEL OFERENTE NO COMPAREZCA A ACEPTAR EL CARGO.'; pues esta tesis se refiere a la ilegalidad del acuerdo de deserción de la prueba pericial, en el supuesto de la inasistencia del perito del oferente a aceptar el cargo, lo que desde luego no se justifica, por el hecho de que la prueba puede ser desahogada únicamente con el oficial; pero no se refiere al hecho acaecido en el presente asunto, en donde el Juez de Distrito declaró desierta la prueba por existir imposibilidad fáctica para desahogar la materia de la prueba, incluido el perito que llegara a designar el juzgado, por ende, no refiere la tesis señalada al inicio de este párrafo, al caso en que exista una imposibilidad técnica que haga materialmente imposible el desahogo de la prueba. En efecto, en la especie la imposibilidad de desahogar la prueba pericial recayó en la materia de la misma prueba, por existir imposibilidad técnica de localización del predio sobre el que se ejecutaría la ampliación agraria y el quejoso no haber proporcionado los elementos para ubicar el que dice su predio o dar datos necesarios para el debido desahogo del dictamen de cualquier perito, incluido el designado por el juzgado en su momento. Por ello, el criterio de la jurisprudencia señalada no es aplicable en la especie porque no se refieren a la misma situación fáctica, ni puede aplicarse por analogía por no ser en esencia iguales los hechos como ya se resaltó.

"Tampoco obsta el contenido del criterio de rubro: 'PRUEBAS. SU DESECHAMIENTO EN UN JUICIO DE AMPARO, MEDIANTE AUTO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO ANTES DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, ES IMPUGNABLE EN QUEJA Y NO EN REVISIÓN.'; ya que el referido criterio fue emitido bajo el marco constitucional y legal anterior, no obstante, conforme a la nueva Ley de Amparo, según se expuso, para determinar la procedencia del recurso de queja, es necesario que la violación sea de naturaleza trascendental y grave, que pueda causar daño o perjuicio a alguna de las partes, de imposible reparación, esto es por la infracción a un derecho sustantivo y no por la infracción a un derecho procesal.

"En este sentido, sólo cabe agregar que los proveídos que contengan alguna acción u omisión del Juez que pueden causar un daño o perjuicio a alguna de las partes, dictados durante la tramitación del juicio de amparo o en la audiencia constitucional, son reparables en la sentencia definitiva con motivo de la interposición del recurso de revisión, por lo que es inconducente impugnar este tipo de determinaciones a través de la queja, en tanto que el artículo 93, fracción IV, de la aludida legislación autoriza a que se revoque la sentencia recurrida y se ordene reponer el procedimiento, si en la revisión de una sentencia pronunciada en amparo indirecto el órgano revisor encontrar que se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de garantías, vía acción u omisión, siempre que tales violaciones hayan trascendido en su caso al resultado del fallo.

"La determinación anterior atiende a los principios de concentración, celeridad y economía procesal, que rigen en el juicio de amparo, ello es acorde con la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que en la fracción V de su artículo 107, ya define a los actos de imposible reparación, como aquéllos '... que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ...'. Lo que implica que una violación procesal, que sólo produzca una afectación de esa naturaleza, aun cuando pueda calificarse como de grado predominante o superior, no puede ser sujeta al análisis inmediato en el juicio de amparo indirecto, pues a la luz de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación de dos de abril de dos mil trece, esa vía se encuentra reservada a aquellos actos que, aunque procesales, produzcan una afectación material a los derechos sustantivos del gobernado, como podrían ser, el embargo, la imposición de multas, el decreto de alimentos provisionales o definitivos, el arresto, etcétera.

"La anterior interpretación fija un criterio objetivo para determinar cuándo se satisface el supuesto de procedencia del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, en cuanto a cuándo debe considerarse que una resolución que se dicte durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión, y que, por su naturaleza trascendental y grave pueden causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; pues con la interpretación que se fija en esta resolución evita subjetividades que provoquen que las partes invariablemente contra cualquier auto en el juicio de amparo que consideren les agravia, interpongan el recurso de queja para

asegurarse cuál es el criterio del Tribunal Colegiado que estudie el recurso o bien, si no interponen el recurso de queja por considerar que procede contra ese auto el de revisión, el tribunal revisor considere lo contrario. Por ello, la necesidad de fijar un criterio objetivo y firme que además guarde el equilibrio entre los principios de concentración, celeridad y economía procesal, con el derecho de defensa de las partes en el juicio de amparo indirecto, pues de esta interpretación queda claro que se pueden impugnar en queja las afectaciones sustantivas irreparables y dejar para el recurso de revisión las demás violaciones que se refieren sólo a aspectos intraprocesales que incluso pueden ser estudiados oficiosamente por el tribunal revisor de conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, pues ahora dicho supuesto legal obliga a revisar tanto las acciones como las omisiones que violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones trasciendan al sentido del fallo, en cuyo caso se revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento.

"No obsta para concluir la improcedencia del presente recurso de queja, el que, por auto de presidencia se haya admitido a trámite, pues es hasta este momento en que el Pleno tiene todos los elementos para pronunciarse respecto a la procedencia del recurso, además, es criterio reiterado de la Suprema Corte que los autos dictados por el presidente de un órgano colegiado no causan estado.

"Resulta aplicable al caso, el criterio consultable en la versión electrónica del *Semanario Judicial de la Federación*, con datos de localización: Registro digital: 164840. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 406, tesis 1a. LXXIX/2010, tesis aislada, materia común, que dice:

"AUTOS DE PRESIDENCIA. A PESAR DE QUE POR REGLA GENERAL NO SON DETERMINACIONES QUE CAUSEN ESTADO RESPECTO DEL TRIBUNAL EN QUE SE DICTAN, SÍ PUEDEN QUEDAR FIRMES Y PRODUCIR CONSECUENCIAS PROCESALES DENTRO Y FUERA DEL PROCEDIMIENTO CUANDO PRECLUYE EL DERECHO A RECLAMARLOS, Y SE ASUMEN POR EL ÓRGANO COLEGIADO CONFIRMÁNDOLOS EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE.' (se transcribe)

"De igual manera, la tesis de jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 188, Tomo XXIV, julio de 2006, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra dice:

"QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DESECHARSE SI ENCONTRÁNDOSE EN ESTADO DE RESOLUCIÓN, EL PLENO DEL ÓRGANO COLEGIADO ADVIERTE QUE NO SE SATISFACEN LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA A QUE SE REFIERE DICHO PRECEPTO.' (se transcribe). ..."

II. Por lo que toca al recurso de queja *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, resuelto en sesión de tres de diciembre de dos mil catorce, se tienen los siguientes antecedentes:³

1. ***** y otros, promovieron demanda de amparo en contra del gobernador, del secretario de Salud y del director general de Protección Civil, todos del Estado de Puebla, por los actos consistentes en la entrega en deficientes condiciones de la remodelación al Hospital General Zona Sur del Estado de Puebla.

2. De la demanda de amparo tocó conocer a la Juez Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, quien por acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil trece, la admitió a trámite y la registró con el número *****.

3. Durante la tramitación del juicio la parte quejosa ofreció dos pruebas periciales, una en ingeniería biomédica y, otra, en arquitectura hospitalaria, con el objeto de demostrar las deficientes condiciones en las que afirmó, se encuentra el *****.

4. Por acuerdo de veintisiete de diciembre de dos mil trece, la Juez Federal admitió las periciales referidas y, realizados diversos trámites procesales para preparar su desahogo, incluido el relativo a la designación de los peritos de la autoridad responsable, dictó diverso proveído de veinte de agosto de dos mil catorce, en el que no acordó de manera favorable la solicitud de la quejosa para que se ampliara el término para la designación de los peritos de su parte; así como determinó declarar desierta la probanza bajo el argumento sustancial de que transcurrió el plazo otorgado para la designación de los peritos de la quejosa sin que lo hiciera, no obstante estar debidamente notificada para ello.

³ La descripción de los antecedentes se obtuvo de las actuaciones dictadas en el juicio de amparo *****, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

5. En contra de ese proveído la parte quejosa interpuso recurso de queja, cuya ejecutoria es materia de la presente contradicción de tesis, la cual, en las consideraciones que interesan, son del tenor siguiente:

"CUARTO.—Por razón de técnica jurídica y previo al análisis de la litis planteada, resulta conveniente precisar que el presente recurso de queja es procedente, en términos de lo dispuesto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la nueva Ley de Amparo, por recurrirse un proveído en el que se determina declarar desiertas dos pruebas periciales; dicho numeral es del tenor siguiente:

"'Artículo 97.' (se transcribe)

"Del precepto transcrito se desprende la procedencia de la queja en contra de las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional.

"En la especie, se considera que sí se actualizan las condiciones necesarias antes referidas para la procedencia del recurso de queja en contra del acuerdo de veinte de agosto de dos mil catorce, pues en su contra no está expresamente previsto el recurso de revisión conforme al artículo 81 de la nueva Ley de Amparo, por no desprenderse ello del catálogo previsto en el citado precepto; y por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio a la parte recurrente no reparable en la sentencia definitiva, puesto que al quedar firme dicho auto en el que se declararon desiertas las pruebas periciales en 'ingeniería biomédica' y en 'arquitectura hospitalaria', el oferente ya no tendrá probabilidad de ofrecerlas en otra oportunidad procesal, ni el Juez de Distrito se ocupará de dicha cuestión al dictar sentencia definitiva, como tampoco el Tribunal Colegiado al resolver el recurso de revisión que en su caso se interponga en contra de ésta.

"Tiene aplicación a lo anterior, la jurisprudencia P/J. 37/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 87, Tomo V, junio de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, vigente en términos del artículo sexto transitorio de la nueva Ley de Amparo por no oponerse a alguno de sus preceptos, cuyo contenido es el siguiente:

"PRUEBAS. SU DESECHAMIENTO EN UN JUICIO DE AMPARO, MEDIANTE AUTO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO ANTES DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, ES IMPUGNABLE EN QUEJA Y NO EN REVISIÓN.' (se transcribe)

"De conformidad con lo anterior el presente recurso de queja es procedente.

"Expuesto lo anterior, conviene precisar que, por lo que hace al oficio 5013/DAJ/2573/2014, de diez de septiembre de dos mil catorce, de la directora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud y de los Servicios de Salud del Estado de Puebla, mediante el cual se apersona, en su carácter de autoridad responsable, realizando manifestaciones en las que alega la improcedencia del recurso de queja interpuesto por la parte recurrente, al considerar que el auto recurrido constituye un acto consentido, por no haberse combatido el auto de seis de agosto de dos mil catorce en el que se le apercibió que de no designar a sus peritos se tendrían por desiertas las pruebas periciales ofrecidas, debe decirse que no le asiste razón, ya que el auto que apercibió a la quejosa no le genera perjuicio alguno, pues es hasta el momento en que éste se hace efectivo que se genera un perjuicio de modo irreparable para las partes.

"Por tanto, es claro que la parte quejosa no se encontraba obligada a combatir el auto que la apercibe, como lo pretende la autoridad recurrente, sino el que en la especie se combate de fecha dieciséis de agosto, pues en éste en el que se hace efectivo el apercibimiento efectuado, en consecuencia no se está en presencia de actos consentidos como aduce la autoridad responsable, de ahí que resultan infundadas sus manifestaciones. ..."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios denunciada.

Al respecto, es necesario indicar que conforme a la jurisprudencia P/J. 72/2010 del Tribunal Pleno, para que se produzca una contradicción de tesis se requiere que los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos 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.

La jurisprudencia referida se transcribe a continuación:

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

deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7, número de registro digital: 164120)

Ahora bien, para demostrar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es necesario formular una síntesis de las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción.

Así, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja *****, sostuvo que no procede el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, en contra del acuerdo dictado por el Juez de Distrito en el que tiene por desierta una prueba pericial, pues al margen de que la determinación adoptada sea legal o no, el proveído no causa un daño o perjuicio grave, trascendente e irreparable que adquiera consumación en el mundo fáctico, lesionando los intereses de la recurrente.

Que lo anterior es así, porque el auto recurrido no es grave y trascendental, ni causa perjuicio a las partes que no sea reparable en la sentencia definitiva, ya que la determinación de declarar desierta una prueba requiere de ciertas características para ser combatida por medio de queja, como lo es que la resolución impugnada tenga naturaleza trascendental y grave, que exista la posibilidad de causar daño o perjuicio a alguna de las partes y que sea de imposible reparación aun en el dictado de la sentencia definitiva; lo que significa que con independencia de lo apropiado o no de la deserción de la prueba, o bien, de que la sentencia definitiva resulte favorable o desfavorable, existe el riesgo de exponer a alguna de las partes a diversa situación extremadamente compleja, que pueda repercutir en su esfera personal y jurídica de forma grave y trascendente y, por ello, a fin de evitar un daño o perjuicio trascendental y grave, se previó el recurso de queja para impedir la consecución del procedimiento y para acreditar la imposible reparabilidad de ese daño, lo que obliga a efectuar una valoración a fin de ponderar la existencia o no de esos daños o perjuicios, graves, trascendentes e irreparables; por tanto, será la autoridad jurisdiccional competente la que atendiendo al caso concreto, funde y motive la procedencia del recurso, atendiendo a los lineamientos establecidos por el legislador.

Agrega que para precisar el requisito de procedencia de lo que es una violación trascendental y grave, es correcto elaborar un parangón con la noción de actos irreparables en términos de la Ley de Amparo; y, en este sentido, los actos procesales de imposible reparación se encuentran definidos en el artículo 107, fracciones III y V, de esa legislación, y consisten en aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en tratados internacionales. Sobre esa base apuntó que, ese concepto debe ser considerado para el estudio de la procedencia del recurso de queja, máxime que corresponde al nuevo contexto legislativo del amparo, en el que sin duda el legislador atendió a los principios de concentración, celeridad y economía procesal para decidir todas aquellas cuestiones meramente procesales hasta la sentencia definitiva, razón que también debe regir para la procedencia del recurso.

Expuesto lo anterior, el Tribunal Colegiado reiteró que el recurso no es procedente porque el Juez de Distrito estableció la deserción de la prueba pericial, en atención a que de la opinión técnica rendida por el perito oficial, se advirtió que existía una imposibilidad técnica para realizar el desahogo de la prueba, ya que ni en el título de propiedad exhibido por la parte quejosa, la resolución presidencial mediante la cual se amplió el *****; ni en el plano relativo al juicio agrario *****; se contenían los datos y/o elementos técnicos para su georeferenciación y, por tal motivo, no era posible ubicar el bien en determinado lugar, ni desahogar la prueba; así como tomó en cuenta el diverso impedimento manifestado por el perito del tercero interesado y los requerimientos formulados a la oferente de la prueba para su desahogo.

Indicó que la deserción de la prueba pericial no refleja en el ámbito de la parte quejosa, una afectación material a un derecho sustantivo que haga a su vez procedente el recurso de queja, pues al margen de que la infracción es sólo de carácter procesal, el recurrente afirma que con el contenido de la opinión técnica considerada por el Juez de Distrito se puede esclarecer la litis del juicio agrario, y si en todo caso precisa de la necesidad de aclarar o ampliar el dictamen, no es sino hasta en definitiva que se conocerá el valor probatorio conferido a esa referida opinión y, si en su caso, es desfavorable a la impetrante, por lo que tiene la posibilidad de combatirla mediante el recurso de revisión que se promueva en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo.

Que en la especie, la imposibilidad de desahogar la prueba pericial recayó en la materia de ésta, por existir imposibilidad técnica de localización del predio sobre el que se ejecutaría la ampliación agraria, y el quejoso no pro-

porcionó elementos para su ubicación y consecuente desahogo de la prueba técnica; y que tampoco es óbice la existencia de la tesis de rubro: "PRUEBAS. SU DESECHAMIENTO EN UN JUICIO DE AMPARO, MEDIANTE AUTO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO ANTES DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, ES IMPUGNABLE EN QUEJA Y NO EN REVISIÓN.",⁴ ya que fue emitida bajo el marco constitucional y legal anterior.

Así como apuntó que los proveídos que contengan alguna acción u omisión del Juez que puedan causar un daño o perjuicio a alguna de las partes, dictados durante la tramitación del juicio, son reparables en la sentencia definitiva con motivo de la interposición del recurso de revisión, que autoriza al tribunal superior a revocar la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento si en la revisión encontrare que se violaron las reglas fundamentales que rigen en el juicio de amparo, siempre que hayan trascendido en su caso al resultado del fallo.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja *****⁴, precisó que el medio de impugnación es procedente en términos de lo dispuesto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, en virtud de que se impugnó un proveído en el que se declararon como desiertas dos pruebas periciales, citando para ello, el precepto referido y explicando su contenido, a fin de subrayar que se actualizan las condiciones necesarias para la procedencia del medio de impugnación, ya que en primer término, en contra del acuerdo combatido no procede el recurso de revisión previsto en el diverso 81 de la ley de la materia; y porque su naturaleza es trascendental y grave pudiendo causar perjuicio a la recurrente no reparable en la sentencia definitiva, ya que al quedar firme el acuerdo combatido, la oferente ya no tendrá probabilidad de ofrecer las periciales en otra oportunidad procesal, ni el Juez de Distrito se ocupará de dicha cuestión, al dictar la sentencia definitiva, como tampoco el Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de revisión que en su caso se interponga en contra de ésta.

Para ello, aplicó la jurisprudencia P./J. 37/97 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PRUEBAS. SU DESECHAMIENTO EN UN JUICIO DE AMPARO, MEDIANTE AUTO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO ANTES DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, ES IMPUGNABLE EN QUEJA Y NO EN REVISIÓN."

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo V, junio de 1997, tesis P./J. 37/97, página 87, número de registro digital: 198409.

De acuerdo con la síntesis que antecede, se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, ya que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito determinó que el recurso de queja es improcedente en contra del acuerdo del Juez de Distrito por el que tuvo por desierta una prueba pericial, pues aquél no es de los que constituye una determinación trascendental y grave que, con su sola emisión, cause daño o perjuicio a la parte interesada, no reparable en la sentencia definitiva, dado que no ocasiona violación a derechos sustantivos, sino sólo a derechos procesales. A diferencia de lo sustentado por el otro Tribunal Colegiado, quien consideró que el recurso de queja es procedente toda vez que, por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicios a la parte interesada, no reparables en sentencia definitiva, pues al quedar firme aquél, el oferente ya no tendrá posibilidad de ofrecer los medios de convicción respectivos en otro momento procesal, ni el Juez de Distrito se ocupará de dicha cuestión al dictar el fallo constitucional; ni el Tribunal Colegiado que conozca, en su caso, del recurso de revisión que se interponga en contra de ésta.

En consecuencia, el punto de contradicción a resolver consiste en determinar si en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, es procedente el recurso de queja en contra del acuerdo dictado por un Juez de Distrito mediante el cual tiene por desierta una prueba pericial.

SEXTO.—**Estudio.** Precisada así la existencia de la contradicción y el punto a dilucidar, esta Segunda Sala se avoca a su resolución, determinando que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio consistente en que el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, procede en contra del acuerdo dictado por el Juez de Distrito en el que tiene por desierta una prueba pericial.

Al respecto, el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, prevé los supuestos de procedencia del recurso de queja en amparo indirecto, en el caso, establece que procede ese medio de impugnación en contra de las resoluciones que se dicten durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión que no admitan expresamente el recurso de revisión, y que, por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. La disposición referida es del tenor siguiente:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

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

" ...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

Cabe precisar que esa disposición guarda identidad con lo dispuesto en el artículo 95, fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada,⁵ en cuanto establecía que el recurso de queja es procedente contra determinaciones adoptadas durante la tramitación del juicio que no admitan expresamente el recurso de revisión y, que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva.

Por ello, resulta importante tomar en cuenta las consideraciones sustentadas por esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis ^{*****},⁶ en el sentido de que esa fracción contiene requisitos de procedibilidad que atienden a la intención evidente de garantizar la expeditéz del amparo, dada su naturaleza de juicio concentrado y sumario, en función de lo cual el legislador previó la manera de evitar que dicho medio de impugnación fuera utilizado en forma desmedida y con el propósito de retrasar innecesariamente el desarrollo del procedimiento constitucional; por tanto, de manera especial, sujetó la procedencia del medio impugnativo a la satisfacción de requisitos específicos.

Asimismo en esa ejecutoria se subrayó que el requisito de procedencia consistente en que se trate de resoluciones no reparables en la sentencia

⁵ **"Artículo 95.** El recurso de queja es procedente:

" ...

"VI. Contra las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley."

⁶ Resuelta en sesión de cinco de noviembre de dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, por unanimidad de votos.

definitiva, corresponde a aquellas que hayan sido dictadas dentro del procedimiento y que comprendan aspectos del proceso que no sean susceptibles de nuevo análisis al dictarse la sentencia definitiva, pudiendo causar algún daño o perjuicio a alguna de las partes, así como aquellas que causen un gravamen que no desaparezca por el hecho de obtener sentencia favorable; y que ello significa que, con las determinaciones que tienen tales características de irreparabilidad, existe el riesgo de colocar a alguna de las partes en una situación que pueda repercutir en su esfera personal y jurídica de forma grave o trascendente.

Así como se apuntó que a fin de evitar la materialización objetiva de algún daño o perjuicio trascendental y grave, el legislador otorgó a los posibles agraviados la opción de impugnar la resolución probablemente afectatoria, a través del recurso de queja, cuya sustanciación logra impedir la consecución del procedimiento, para dar margen a que los Tribunales Colegiados de Circuito examinen la legalidad de la resolución y, en su caso, ordenen su revocación o modificación.

Por otra parte, las resoluciones materia de análisis tuvieron como antecedente el proveído dictado por un Juez de Distrito en el que tuvo por desierta una prueba pericial; y, al respecto, es importante apuntar que ese medio de prueba consiste en el dictamen elaborado por personas que tienen una preparación en alguna ciencia, técnica o arte, con el que se busca aclarar o desenmarañar los hechos materia de la controversia, esto es, se trata de la opinión de un experto sobre cuestiones que, por su naturaleza requieren de conocimientos especializados y, cuyo dictamen es necesario en la resolución del problema jurídico.

Así, los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo regulan la prueba pericial en los siguientes términos:

"Artículo 119. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo que esta Ley disponga otra cosa.

"La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

"Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días

hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

"Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba.

"El órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito, en un plazo de tres días, el cuestionario, el interrogatorio o los puntos sobre los que deba versar la inspección, para que puedan formular repreguntas al verificarse la audiencia."

"Artículo 120. Al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."

Los preceptos transcritos establecen en lo que a la prueba pericial se refiere, lo siguiente:

1. En el juicio de amparo indirecto son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones.

2. La prueba pericial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberá ofrecerse a más tardar cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia; y que este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento, supuesto en el cual, el plazo para el ofrecimiento de esa prueba será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

3. Que para el ofrecimiento de la prueba pericial se deberá exhibir el cuestionario para los peritos; y que el órgano jurisdiccional ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes para que puedan ampliar por escrito ese cuestionario.

4. Que al admitirse la prueba pericial el Juez hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano jurisdiccional o rinda dictamen por separado; designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

5. Y que los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Amparo.

También es importante subrayar que las determinaciones impugnadas mediante los recursos de queja que fueron motivo de análisis por los Tribunales Colegiados, correspondieron a proveídos de Juez de Distrito en el que tuvo por desierta la prueba pericial, determinación que implica que ya no ha lugar a la preparación y desahogo de ese medio de prueba, ante la falta de los elementos necesarios para ello, lo que equivale a tenerla por no ofrecida.

Precisado lo anterior, debe decirse que esta Segunda Sala determina que procede el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e),

de la Ley de Amparo, en contra del acuerdo del Juez de Distrito que tiene por desierta una prueba pericial, en virtud de que se trata de una determinación dictada durante la tramitación del juicio de amparo que no admite expresamente el recurso de revisión, y tiene una naturaleza trascendental y grave que puede causar perjuicio no reparable en la sentencia definitiva.

Lo anterior es así, porque se trata de determinaciones dictadas durante la tramitación del juicio; y examinando los dos requisitos sustanciales para la procedencia de ese medio de impugnación, se advertirá primero, que ese tipo de decisiones no admiten expresamente el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, de la Ley de Amparo,⁷ pues de la lectura a esa disposición se advierte que la procedencia de la revisión en amparo indirecto, se limita a resoluciones definitivas emitidas en el expediente principal o en el incidente de suspensión, a saber: **a)** Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva (supuesto en el cual deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental); **b)** Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos (en este caso deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente); **c)** Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos; **d)** Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y, **e)** Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional (en este caso deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia).

⁷ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

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

"a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

"b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;

"c) Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos;

"d) Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y

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

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

Y por lo que hace al diverso requisito consistente en que, por su naturaleza trascendental y grave pueda causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, debe decirse que también se actualiza, pues las determinaciones no reparables en sentencia definitiva son aquellas dictadas dentro del proceso que comprenden aspectos de éste que no serán susceptibles de nuevo análisis en la sentencia definitiva; lo que llevado al caso, implica que el proveído que tiene por desierta la prueba pericial provocará que el oferente de ésta ya no tendrá otra oportunidad procesal de ofrecerla, ni el Juez de Distrito se ocupará de ese medio de prueba al dictar la sentencia definitiva, lo que sin duda impacta en las pretensiones del interesado oferente de la prueba, pues con ella precisamente busca acreditar los extremos de lo argumentado en la demanda de amparo; de ahí que se hable de la trascendencia y gravedad de la determinación por cuanto puede causar perjuicio no reparable.

Aún más, el estudio de la naturaleza trascendental y grave del auto en cuestión, con el consecuente perjuicio no reparable en la sentencia definitiva, implica el examen de los diversos actos llevados a cabo con el fin de preparar la prueba pericial, de los documentos presentados para tal efecto, del objeto de su ofrecimiento, así como del acuerdo que declara desierta la prueba y de los agravios aducidos en su contra, tal y como lo hizo el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, lo que demuestra que el análisis de la procedencia del medio de impugnación puede involucrar el estudio de fondo de la queja, supuesto en el cual, se debe privilegiar el estudio de la deserción de la probanza, a fin de resolver en definitiva ese aspecto de la litis constitucional.

Cabe precisar que el criterio que ahora se establece, no atenta contra los principios de concentración, celeridad y economía procesal a que se refirió el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, por el contrario, es una forma de observarlos dado el impacto que tiene el acuerdo que declara desierta la prueba pericial, pues de no proceder la queja, sería hasta el dictado de la sentencia definitiva y la probable interposición del recurso de revisión, que el interesado tendría oportunidad de hacer valer alguna impugnación en contra de la deserción de la prueba, que de ser fundada provocaría la reposición del procedimiento y el consecuente retraso en la resolución definitiva del expediente de amparo.

Además de que la procedencia de la queja en contra del acuerdo que tiene por desierta la prueba pericial, no necesariamente se traduce en que el

medio de impugnación sea fundado, por lo que su admisión y resolución contribuirá en su momento, al pronunciamiento definitivo de ese aspecto de la litis constitucional.

Asimismo, no se desconoce que el artículo 81 de la Ley de Amparo, al hacer referencia a los supuestos de procedencia del recurso de revisión precisa que deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente, lo que sólo demuestra que la intención del legislador fue la de concentrar las impugnaciones de las decisiones adoptadas en la audiencia y en la resolución respectiva, porque forman un todo, lo que no debe interpretarse de manera extensiva para considerar que los acuerdos de trámite como el que nos ocupa, no pueda combatirse mediante recurso de queja.

Por último, tampoco se ignora lo argumentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, en el sentido de aplicar al caso la definición de actos de imposible reparación que prevé el artículo 107, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo,⁸ ya que ese concepto se ocupa para la procedencia del amparo indirecto, esto es, de un juicio constitucional; y, en el caso, se está ante acuerdos de trámite dentro del juicio constitucional, por lo que no podría observarse por analogía esa disposición.

Cabe agregar que resulta aplicable, en lo conducente, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis *****, en la que determinó que el recurso de queja previsto en la fracción VI del artículo 95 de la anterior Ley de Amparo, es procedente en contra del acuerdo dictado por un Juez de Distrito que desecha pruebas ofrecidas por las partes, ello ante la similitud que guarda el auto que desecha pruebas con aquel que declara desierta la prueba pericial.

De la contradicción referida derivó la jurisprudencia P/J. 37/97, cuyo rubro, texto y datos de localización se transcriben a continuación:

⁸ **"Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

"...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"...

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

"PRUEBAS. SU DESECHAMIENTO EN UN JUICIO DE AMPARO, MEDIANTE AUTO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO ANTES DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, ES IMPUGNABLE EN QUEJA Y NO EN REVISIÓN.—Los supuestos de procedencia del recurso de revisión, según lo establecido en el artículo 83 de la Ley de Amparo, en contra de actuaciones judiciales emanadas de Jueces de Distrito, se reducen a resoluciones definitivas o a resoluciones dictadas en los incidentes de suspensión, mas no contemplan proveídos o decretos de mero trámite; en cambio, la fracción VI del artículo 95 del propio ordenamiento, expresamente dispone que el recurso de queja es procedente contra resoluciones que dicten los Jueces de Distrito durante la tramitación del juicio de amparo, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. En consecuencia, es el recurso de queja el que procede en contra de un auto dictado por un Juez de Distrito durante la tramitación de un juicio de amparo, antes de la audiencia constitucional, mediante el cual desecha las pruebas ofrecidas por las partes, ya que se trata de un proveído que no admite expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave, puede causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva, toda vez que al quedar firme dicho auto, la parte a quien no se le admitieron las pruebas, no podrá ofrecerlas en otra oportunidad procesal, ni el Juez de Distrito se ocupará de dicha cuestión al dictar sentencia definitiva, ni el tribunal de alzada, en su caso, al dictar la resolución en segunda instancia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo V, junio de 1997, tesis P/J. 37/97, página 87, número de registro digital: 198409)

En atención a lo razonado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes rubro y texto:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE TIENE POR DESIERTA UNA PRUEBA PERICIAL. El precepto indicado establece que el recurso de queja procede en amparo indirecto contra las resoluciones dictadas durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. En ese orden de ideas, el recurso de queja procede contra el acuerdo del Juez de Distrito que tiene por desierta una prueba pericial, al tratarse de una determinación dicta-

da durante la tramitación del juicio de amparo que no admite expresamente el recurso de revisión, y que por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio al oferente no reparable en la sentencia definitiva, pues ya no tendrá oportunidad procesal de ofrecerla, ni el Juez de Distrito se ocupará de ella al dictar la sentencia definitiva, lo que impacta en sus pretensiones, pues con aquélla busca acreditar los extremos de lo argumentado en su demanda; de ahí que se hable de la trascendencia y gravedad de la determinación por cuanto puede causar perjuicio no reparable.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala que ha quedado redactado en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; remítanse testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados referidos y la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo. En su oportunidad archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legal-

mente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE AMPARO. PROCEDE CONTRA EL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE TIENE POR DESIERTA UNA PRUEBA PERICIAL.

El precepto indicado establece que el recurso de queja procede en amparo indirecto contra las resoluciones dictadas durante la tramitación del juicio o del incidente de suspensión que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva. En ese orden de ideas, el recurso de queja procede contra el acuerdo del Juez de Distrito que tiene por desierta una prueba pericial, al tratarse de una determinación dictada durante la tramitación del juicio de amparo que no admite expresamente el recurso de revisión, y que por su naturaleza trascendental y grave puede causar perjuicio al oferente no reparable en la sentencia definitiva, pues ya no tendrá oportunidad procesal de ofrecerla, ni el Juez de Distrito se ocupará de ella al dictar la sentencia definitiva, lo que impacta en sus pretensiones, pues con aquélla busca acreditar los extremos de lo argumentado en su demanda; de ahí que se hable de la trascendencia y gravedad de la determinación por cuanto puede causar perjuicio no reparable.

2a./J. 108/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 135/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 73/2014 y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la queja 148/2014.

Tesis de jurisprudencia 108/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 33/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO. 10 DE JUNIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: JAIME FLORES CRUZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con 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, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en vigor al día siguiente de su publicación, en los términos del artículo primero transitorio de dicha ley; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal; y el artículo 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de distinto circuito en asuntos que versan sobre la materia agraria, que es de la especialidad de esta Sala.

SEGUNDO.—La denuncia de la posible contradicción de criterios proviene de parte legítima conforme a lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que la formulan los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, uno de los tribunales que sostiene un criterio en posible contradicción.

TERCERO.—De acuerdo con la jurisprudencia P/J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse que existe contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito

adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

Entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador **a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia**, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre **un mismo punto de derecho, expresando los razonamientos lógico-jurídicos necesarios** para sustentar sus respectivas decisiones.

Lo anterior, se reitera, independientemente de que las **cuestiones fácticas** que lo rodean no sean exactamente iguales.

La jurisprudencia y la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal referidas dicen, respectivamente, lo siguiente:

"Novena Época

"Registro: 164120

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXII, agosto de 2010

"Materia: común

"Tesis: P/J. 72/2010

"Página: 7

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

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

"Novena Época

"Registro: 166996

"Instancia: Pleno

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, julio de 2009

"Materia: común

"Tesis: P. XLVII/2009

"Página: 67

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

CUARTO.—Precisado lo anterior, a fin de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, resolverla, es necesario tener presentes las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

A) El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo agrario *******, el dieciséis de enero de dos mil quince, estableció lo siguiente:

"SEXTO.—Los conceptos de violación resultan, en una parte, infundados, y en otra, inatendibles.

"Procedencia de la suplencia de la queja deficiente.

"El artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo contempla lo siguiente:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios.'

"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. ...'

"De una interpretación sistemática de los numerales transcritos se desprende que impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los siguientes casos:

"1. Cuando 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; y,

"2. En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

"Es decir, de acuerdo con la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular.

"Sin embargo, lo referente a 'ejidatarios o comuneros' no debe interpretarse en sentido estricto; esto es, que únicamente procede la suplencia de la queja a aquellas personas que cuentan con un documento formal que los reconozca con tal carácter; ya que esa figura protectora también debe beneficiar a quienes pretendan se les reconozca algún derecho agrario por pertenecer a esa clase campesina.

"Ello es así, pues en el caso concreto, la reclamación de la quejosa versa, precisamente, sobre el reconocimiento del carácter de comunera que por determinadas cuestiones cree se le debe otorgar (lo cual está vinculado con un derecho agrario); es decir, su calidad aún se encuentra sub júdice.

"En ese sentido, la suplencia de la queja a 'ejidatarios o comuneros', no es únicamente para quienes ya tienen reconocida su calidad, sino también se debe hacer extensiva para quienes buscan que se les reconozca ese derecho.

"En efecto, en los juicios de amparo donde la litis de origen verse sobre el reconocimiento de derechos agrarios, debe resolverse bajo la figura de la suplencia de la queja, con independencia de que el promovente tenga reconocida la calidad de ejidatario o comunero, puesto que es precisamente derivado de lo que se resuelva en el juicio, de donde surgirá el reconocimiento o no de esa calidad.

"En ese contexto, es de significarse que solamente de esa manera se estará en posibilidad de conocer la verdad legal del problema planteado y así dilucidar si el quejoso era o no titular del derecho agrario cuestionado, evitando que eventualmente, debido a tecnicismos o falta de formulación de conceptos de violación, se le niegue un derecho del que realmente era titular.

"Por tanto, se considera que el estudio de los motivos de inconformidad debe realizarse en suplencia de la queja, a fin de salvaguardar los derechos agrarios de quienes se ostentan como titulares de los mismos; lo que resulta acorde con la finalidad del juicio de control constitucional, que es la búsqueda de la justicia; y, además, dando un efecto útil al juicio de amparo como medio para proteger y garantizar los derechos fundamentales.

"Atento a lo anterior, en el caso opera a favor de la quejosa ***** , el beneficio de suplencia de la queja deficiente, a que se refiere el artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, debido a que el presente asunto proviene de un juicio en materia agraria, en el que la peticionaria intervino como actora, pretendiendo obtener para sí derechos agrarios; esto es, la titularidad de un predio comunal y el reconocimiento como comunera; en esa medida, es menester estudiar de oficio las constancias, para estar en posibilidad de indagar si debe o no considerársele como miembro de la clase campesina (en este caso como comunera), al cual le resulta aplicable la suplencia de la queja deficiente en toda su extensión; es decir, aun ante la ausencia de conceptos de violación y agravios, tal como se previene en el penúltimo párrafo del invocado artículo 79 de la ley de la materia.

"En consecuencia, toda vez que el criterio que aquí se sostiene, en la parte en la que se decidió que la procedencia de la suplencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, no beneficia únicamente a las personas a quienes se les haya reconocido formalmente la calidad de ejidatarios o comuneros, sino también para quienes pretenden serlo, es discrepante y diverso al sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, en la tesis (III Región)3o.7 A (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1587, con número de registro 2007246, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA, OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.—El ar-

título 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, vigente a partir de 3 de abril de 2013, impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos previstos en la fracción III del numeral 17 de la propia legislación, es decir, cuando 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; así como en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. Por su parte, el artículo 212 de la Ley de Amparo abrogada establecía la aplicación de esa institución en beneficio de los sujetos descritos con antelación, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina, entre los que destacan, de manera enunciativa y no limitativa, los avecindados y aspirantes a ejidatarios y comuneros. Ahora bien, del estudio comparativo entre este último precepto y el inicialmente citado se advierte que actualmente el legislador restringió y acotó la suplencia de la queja deficiente a los sujetos expresamente señalados en la ley vigente, pues al eliminar el concepto de «clase campesina», contenido en la anterior legislación, suprimió, en abstracto, la actualización de esa figura respecto de quienes no tengan esas calidades. Por tanto, en los amparos en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular, pues ésa fue la intención del legislador.'

"Por tanto, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, por conducto del presidente de este tribunal, hágase la correspondiente denuncia de contradicción de tesis entre el criterio sustentado por este tribunal y el indicado, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Antecedentes del acto reclamado.

"Para una mejor comprensión del asunto, es pertinente precisar, según las constancias que obran en autos, los hechos históricos del conflicto agrario que nos ocupa:

"1. Mediante acta de cesión de derechos de uno de diciembre de mil novecientos noventa y tres (foja 135), el occiso ***** (esposo de la hoy quejosa), quien ostentaba la calidad de comunero del poblado de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, según se desprende del reconocimiento de

miembro de comunidad número *****, expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria (foja 10), cedió y traspasó los derechos de poseedor del terreno comunal denominado *****, con una superficie de cuarenta hectáreas, ubicado en la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, a su hijo ***** (tercero interesado), quien también se ostenta con la calidad de comunero de dicho poblado, según certificado de reconocimiento de miembro de comunidad *****, expedido por la Secretaría de la Reforma Agraria (foja 57).

"2. El veintinueve de octubre de dos mil seis, se llevó a cabo la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras celebrado por la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, del cual derivó el certificado de derechos sobre tierras de uso común, número *****, expedido a favor de ***** (foja 58).

"3. El seis de enero de dos mil doce, se realizó la ratificación de sesión de derechos de bienes comunales celebrada entre la comunidad de Pijijiapan y *****, toda vez que se canceló la cesión de derechos de uno de diciembre de mil novecientos noventa y tres, celebrada entre ***** y *****, por existir nuevas medidas en el terreno comunal denominado 'La Giralda I', según el plano elaborado por el ingeniero *****, ya que contaba con una superficie de cuarenta y siete hectáreas, nueve áreas y una centiárea; por ende, la comunidad de Pijijiapan cedió y traspasó los derechos legales de poseedor sobre el predio comunal de referencia a ***** (foja 60).

"4. El diez de enero de dos mil doce, falleció *****, según acta de defunción con número de control ***** (foja 07).

"5. Por escrito presentado el nueve de julio de dos mil trece, *****, por conducto de su apoderada legal *****, en la vía ordinaria agraria, demandó de ***** y de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, las prestaciones siguientes:

"1. Mediante sentencia que emita esta autoridad agraria, se determine la nulidad de la cesión de derechos, de fecha 1o. de diciembre del año 1993, celebrada entre ***** e *****. Entre ***** y la comunidad Pijijiapan, del Municipio de Pijijiapan, Chiapas.

"2. La nulidad de la cesión de derechos, de fecha 6 de enero del 2012, celebrada entre ***** y la comunidad de Pijijiapan, del Municipio de Pijijiapan, Chiapas.

"3. La nulidad de las actas de asambleas de comuneros de fechas 28 de noviembre de 1993 y 29 de enero del 2012.

"4. Se determine que ***** tiene mejor derecho de la sucesión de los derechos que en vida fueron de su finado esposo *****, titular del certificado comunal número *****, de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Estado de Chiapas.

"5. Se reconozca a *****, la calidad de comunera del poblado de referencia, por reunir los requisitos señalados en el artículo 15 de la Ley Agraria, en relación con el artículo 18, fracción I, del cuerpo legal antes invocado.

"6. Ordene su Señoría al Registro Agrario Nacional la inscripción de la sentencia, en la cual le reconoce y adjudica a ***** los derechos de su finado esposo y asienten mi nombre en el padrón general de comuneros del núcleo agrario de referencia.

"7. Asimismo, ordene esta autoridad agraria a la Delegación Estatal del Registro Agrario Nacional en el Estado de Chiapas, la expedición del correspondiente certificado a favor de *****.

"8. Que ***** tiene mejor derecho a la posesión de la superficie materia del presente juicio.

"9. De *****, la desocupación y entrega de la totalidad de la superficie materia del presente juicio, con todas sus mejoras y accesiones que se hayan generado y se sigan generando hasta la conclusión del presente juicio.' (fojas 1 y 2 del juicio agrario)

"Fundó su reclamación en los siguientes hechos:

"1. Resulta ser que ***** era titular del certificado comunal número *****, de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Estado de Chiapas, el cual ampara la superficie de ***** has.

"2. ***** contrajo matrimonio con *****, el 9 de abril de 1955, tal como lo acredito con el acta de matrimonio que anexo a la presente.

"3. Desafortunadamente ***** falleció el 10 de enero del 2012, tal como lo acredito con el acta de defunción que anexo a la presente, razón por la que, en términos de la fracción I del artículo 18 de la Ley Agraria, me

corresponden esos derechos, razón por la que promovió el juicio sucesorio número *****; pero cuál fue mi sorpresa que *****; compareció al precitado expediente manifestando su oposición a que *****; sea adjudicada con esos derechos, manifestando que en vida ***** le cedió los derechos comunales, razón por la que acudo a promover el presente juicio reclamando la nulidad de los documentos con lo que dolosamente pretende el demandado quitarme lo que legalmente pertenece a *****.' (folio 2 del expediente agrario de origen)

"6. En proveído de diez de julio de dos mil trece, se admitió la demanda; se ordenó correr traslado a los demandados; se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 185 de la Ley Agraria; se ordenó girar oficio a la delegación del Registro Agrario Nacional para que en un plazo de cinco días contados a partir de su legal notificación remitiera copias certificadas de los contratos de enajenación de uno de diciembre de mil novecientos noventa y tres y seis de enero de dos mil doce, el primero, celebrado entre ***** e *****; y el segundo, entre ***** y la comunidad de Pijijiapan, del Municipio de Pijijiapan, Chiapas; asimismo, de las notificaciones del derecho del tanto; y, sobre la vigencia de los derechos agrarios del *de cujus* ***** y demandado ***** (fojas 13 a la 15).

"7. En audiencia de diez de octubre de dos mil trece, la responsable hizo constar la comparecencia de la hoy quejosa y los demandados; se desahogó la etapa de composición amigable, en la que las partes no llegaron a ningún arreglo armonioso; en la etapa de ratificación oral de demanda, así como contestación de demanda, se tuvo por ratificada la demanda, por parte de *****; y por contestada de parte de los demandados *****; ***** y *****; presidente, secretario y tesorero del comisariado de bienes comunales de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas; asimismo, el demandado ***** reconvino a la parte actora, demandándole las siguientes prestaciones:

"a) Demando de la ciudadana ***** y de la asamblea general de comuneros de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, la validez jurídica y legal de la cesión de derechos comunales celebrada el 1 de diciembre de 1993, entre el comunero cedente ***** y el suscrito *****; porque dicha cesión fue de entera voluntad de mi señor padre que manifestó ante los testigos ***** y *****; así como ante ***** y *****; quienes eran presidente, secretario y tesorero del comisariado de bienes comunales de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas.

"b) Asimismo, demando de la ciudadana ***** y de la asamblea general de comuneros de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, la validez del certificado de derechos sobre tierras de uso común, que me fue expedido el 8 de noviembre del 2006, en cumplimiento al acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras que celebró la comunidad el 29 de octubre del 2006, porque fue derivado de la cesión de derechos que hizo mi señor padre ***** el 1 de diciembre de 1993.

"c) Demando de mi adversaria ***** y de la asamblea general de comuneros de la comunidad de Pijijiapan, Municipio de Pijijiapan, Chiapas, la validez de la ratificación de la cesión de derechos comunales que hicieron a mi favor los integrantes del comisariado de bienes comunales el 6 de enero del 2012, porque en esa acta me ceden los derechos de ***** hectáreas, que tengo en posesión desde el 1 de diciembre de 1993.

"d) Por último, demando de ***** y de su representante *****, el reconocimiento y respeto de la posesión que tengo sobre la superficie de ***** hectáreas, que tengo en posesión desde el 1 de diciembre de 1993, por cesión que me hiciera mi señor padre *****, y que, posteriormente, me fue reconocida con el certificado de miembro de comunidad que se me expidió y con el certificado de derechos sobre tierras de uso común.'

"Por tanto, el tribunal responsable ordenó correr traslado a la actora de tal acción y difirió la referida audiencia (fojas 43 a la 49).

"8. Por escrito presentado el veintiuno de octubre de dos mil trece, ***** amplió su escrito inicial de demanda (foja 63).

"9. En audiencia de veintiocho de noviembre siguiente, la responsable hizo constar la comparecencia de la hoy quejosa y los demandados; en la etapa de ratificación oral de ampliación de demanda, se tuvo por ratificada la ampliación de demanda hecha por la parte actora; asimismo, se tuvo por contestada la demanda reconvencional hecha por *****; asimismo, en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, se admitieron y desahogaron las pruebas ofrecidas por los contendientes (fojas 73 a la 86).

"10. Seguido el juicio en sus trámites legales, el veinticinco de agosto de dos mil catorce, el tribunal responsable dictó la sentencia respectiva, cuyos puntos resolutivos, a continuación, se transcriben:

"PRIMERO.—La parte actora ***** , carece de legitimación activa en la causa, para obtener sentencia en la cual se declaren nulas las cesiones de derechos de fechas uno de diciembre de mil novecientos noventa y tres, y seis de enero de dos mil doce, celebrados entre ***** y ***** , la primera; y la comunidad «Pijijiapan», Municipio de Pijijiapan, Chiapas, y ***** , la segunda, así como la nulidad de las actas de asambleas generales de comuneros de veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y tres y veintinueve de enero de dos mil doce, así como del acta de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras de veintinueve de octubre de dos mil seis, celebradas en la comunidad del caso, únicamente en lo que respecta a la asignación hecha al demandado y, en consecuencia, la cancelación del certificado de derechos sobre tierras de uso común ***** , así como para declarar que tiene el mejor derecho a la sucesión, reconocerle la calidad de comunera y condenar al demandado ***** , a la desocupación y entrega del predio a su favor; por las razones vertidas en la parte considerativa de esta sentencia.

"SEGUNDO.—Notifíquese personalmente a las partes en su domicilio señalado en autos y, una vez que cause ejecutoria, previa anotación correspondiente en el libro de gobierno, archívese este expediente como asunto totalmente concluido.' (fojas 217 a 249 del juicio de origen)

"Dicha resolución constituye el acto reclamado en el presente juicio de amparo directo."

El criterio anterior dio origen a la tesis siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2008703

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 16, Tomo III, marzo de 2015

"Materia: común

"Tesis: XX.2o.3 A (10a.)

"Página: 2512

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas»

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SOLAMENTE PROCEDE A FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO QUE DEBE HACERSE EXTENSIVA A QUIENES BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE

SUS DERECHOS AGRARIOS (LEGISLACIÓN DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).—De la interpretación sistemática de las disposiciones contenidas en los artículos 79, fracción IV y 17, fracción III, de la actual Ley de Amparo, se desprende la obligación del juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, a favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular. Sin embargo, lo referente a 'ejidatarios o comuneros' no debe interpretarse en sentido estricto; esto es, que únicamente procede la suplencia de la queja a aquellas personas que cuentan con un documento formal que los reconozca con tal carácter, ya que esa figura protectora también debe beneficiar a quienes pretendan que se les reconozca algún derecho agrario por pertenecer a esa clase campesina, pues solamente de esa manera se estará en posibilidad de conocer la verdad legal del problema planteado y así dilucidar si el quejoso era o no titular del derecho agrario cuestionado, evitando que eventualmente, debido a tecnicismos o falta de formulación de conceptos de violación, se le niegue un derecho del que realmente era titular. En esas condiciones, en los juicios de amparo donde la litis de origen verse sobre el reconocimiento de derechos agrarios, debe resolverse bajo la figura de la suplencia de la queja, con independencia de que el promovente no tenga reconocida la calidad de ejidatario o comunero, puesto que es precisamente de lo que se resuelva en el juicio, de donde surgirá el reconocimiento o no de esa calidad.

"Amparo directo 940/2014. Aurelia Cruz Molina. 16 de enero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arteaga Álvarez. Secretario: José Martín Lázaro Vázquez.

"Amparo directo 841/2014. Eduardo Abigail y Adolfo Rufino, de apellidos Gordillo Rodríguez. 16 de enero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Sánchez Montalvo. Secretario: Luis Alfredo Gómez Canchola."

B) El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, resolvió, a la fecha en que se realizó la denuncia, los asuntos siguientes:

En el **juicio de amparo directo ***** (cuaderno de origen *****)**, fallado el dieciséis de mayo de dos mil catorce, consideró:

"SÉPTIMO.—Antecedentes. Para una mejor comprensión del asunto, se estima conveniente reseñar los más relevantes:

"1) *****, por escrito presentado el diez de agosto de dos mil doce, promovió demanda de controversia sucesoria en contra de ***** y del ejido *****, localizado en el Municipio de *****, a lo que reclamó las prestaciones siguientes:

"I. Por el reconocimiento al mejor derecho a suceder los derechos agrarios que en vía (sic) correspondieron a mi finada pareja *****, que se hacen consistir en las parcelas que a continuación se describen:

"A) Parcela identificada con el número *****, con una extensión superficial de ***** hectáreas, conforme al programa Procede.

"B) Parcela identificada con el número *****, ubicada en el potrero denominada *****, con una extensión superficial de ***** hectáreas aproximadamente.

"C) Parcela identificada con el número *****, ubicada en el potrero denominado *****, con una extensión superficial de ***** hectáreas aproximadamente.

"D) Parcela identificada con el número *****, ubicada dentro del potrero denominado *****, con una extensión superficial de ***** hectáreas aproximadamente.

"E) Parcela identificada con el número *****, con una extensión superficial de ***** hectáreas aproximadamente.

"F) Porcentaje de uso común correspondiente, todos dentro del ejido *****, del Municipio de su mismo nombre en el Estado de *****.

"II. Una vez que se me reconozca el mejor derecho a suceder las parcelas antes mencionadas, por la orden que emita este H. Tribunal a efecto de que se aperciba a *****, para que en lo sucesivo se abstenga de perturbarme en la posesión que ejerzo sobre las parcelas ***** del ejido *****, del Municipio de su mismo nombre en el Estado de *****.

"2) Por proveído de ocho de noviembre de dos mil trece, la Magistrada del Tribunal Unitario Distrito Quince admitió la demanda bajo expediente *****; ordenó emplazar a los demandados ***** y del *****; y, señaló día y hora para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 185 de la Ley Agraria (fojas 72 y 75).

"3) En escrito aclaratorio presentado el diecisiete de enero de dos mil doce, el actor desistió de las prestaciones ejercidas respecto de las parcelas números ***** y *****, identificadas respectivamente bajo incisos D) y E) de su escrito inicial de demanda (foja 89).

"4) El quince de abril de dos mil trece (fojas 102 a 103), se inició la celebración de la referida audiencia en la que el actor ratificó su demanda y su escrito aclaratorio de demanda; por su parte, el demandado ***** formuló la contestación respectiva, opuso las excepciones y ofreció las pruebas que estimó pertinentes (fojas 104 a 107), asimismo, reconvino al actor por las siguientes prestaciones: (fojas 108 y 109)

"a) Se declare se me reconozcan los derechos sucesorios que pertenecieron a mi finada tía *****, quien contaba con las parcelas números *****, con superficie de ... (sic) la número *****, y un porcentaje de derechos sobre las tierras de uso común, en el ejido ***** del Municipio de *****, en el Estado de *****.

"b) Se me expidan los correspondientes certificados parcelarios de las citadas parcelas a mi favor.

"c) Se le aperciba a *****, para que se abstenga de molestar en mis derechos sobre las citadas parcelas y derechos sobre las tierras de uso común.

"d) Daños y perjuicios que se me ha ocasionado, al no poder sembrar las parcelas y derechos de uso común antes mencionados ...'

"...

"4) Sustanciado el juicio en sus etapas procesales, el cinco de diciembre de dos mil trece, dicho Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia bajo los siguientes puntos resolutivos: (fojas 158 vuelta a 173)

"PRIMERO.—Se decreta judicialmente que la parte actora *****, acreditó los extremos de su acción de controversia sucesoria y de sus reclamos. Lo que se determina en términos de los razonamientos de hecho y de derechos consagrados en la parte considerativa de este fallo.

"SEGUNDO.—Derivado de lo anterior, se reconoce al actor *****, que le reviste mejor derecho para acceder por vía de sucesión a los bienes agra-

rios que correspondían a ***** , quien era ejidataria del núcleo agrario ***** , estando reconocida como titular de un porcentaje de derechos sobre las tierras de uso común y titular de las parcelas números ***** y ***** , con superficies de ***** hectáreas, ***** hectáreas, y ***** hectáreas, mismas que en acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil tres, se determinó que quedaban en conflicto entre el ejido y ***** , por lo que se le reconoce como nuevo ejidatario en sustitución de la misma y titular de un porcentaje de derechos sobre tierras de uso común y de las parcelas ya descritas.

"TERCERO.—Gírese atento oficio al Registro Agrario Nacional, remitiéndole copia certificada del presente fallo, para que se sirva inscribir el mismo, anotando que a ***** , le reviste el mejor derecho para ser reconocido como ejidatario en sustitución por sucesión en lugar de ***** , debiendo reconocerlo como titular del porcentaje de derechos sobre las tierras de uso común, que la ya citada tenía reconocido, y como nuevo titular de las parcelas ya descritas en el párrafo que anteceden, generando a su favor los certificados parcelarios y el correspondiente certificado de derechos sobre las tierras de uso común.

"CUARTO.—Se apercibe al demandado ***** , para que se abstenga de perturbar en lo sucesivo la posesión que ejerce el actor ***** , con relación a los citados inmuebles, dado que mediante el presente fallo se le está declarando como su titular con la calidad de ejidatario.

"QUINTO.—Se declara que el demandado ***** , no acreditó sus medios de defensa ni excepciones, en tanto que con relación a los integrantes del comisario ejidal del poblado ***** , los mismos al no haber comparecido se les tuvo dando contestación en sentido afirmativo a la demanda planteada en su contra, por lo que se les condena al respeto y acatamiento de lo aquí sentenciado.

"SEXTO.—Se declara que el actor en reconvención ***** , no acreditó los extremos de su acción y, por ende, se absuelve de la misma y de las prestaciones deducidas al demandado en dicha vía ***** , ello de conformidad a las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en la parte considerativa de este fallo ...'

"Cabe destacar que el Tribunal Unitario responsable en la sentencia reclamada consideró que el actor ***** acreditó mejor derecho para

acceder por vía de sucesión a los bienes agrarios que correspondían a ***** , dado que se demostró la existencia de una dependencia económica, traducida en las atenciones y cuidados de la parcela que correspondían a la autora de la sucesión, así como los cuidados y atenciones que se prestaban entre sí.

"Inconforme con dicha resolución, ***** , parte demandada en el juicio agrario, promovió la presente demanda de amparo directo.

"OCTAVO.—Estudio. Los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa son ineficaces.

"Previo al estudio respectivo, es oportuno destacar que en el presente caso no opera en favor del quejoso la suplencia de la queja, acorde a lo establecido por el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo; toda vez que no se trata de actos que afecten a núcleos de población ejidal o, a ejidatarios o comuneros, sino que el quejoso, parte demandada en el juicio agrario de origen, reclamó el reconocimiento de los derechos sucesorios de la finada ... por lo que no se encuentra en alguno de los supuestos antes puntualizados; de ahí que los argumentos hechos valer serán examinados a la luz del principio de estricto derecho."

En el **juicio de amparo directo ***** (cuaderno de origen *****)**, fallado el cinco de junio de dos mil catorce, estableció:

"SÉPTIMO.—Antecedentes. Para una mejor comprensión del asunto, se estima conveniente reseñar los más relevantes:

"1) ***** , por escrito presentado el nueve de agosto de dos mil once, promovió controversia sucesoria en materia agraria contra ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , respecto del reconocimiento y adjudicación de los bienes y derechos agrarios de ***** , ejidatario del núcleo agrario ***** , Municipio de ***** , y reclamó las prestaciones siguientes:

"1. Se declare los derechos que a la suscrita le corresponde de los derechos sucesorios agrarios en lugar del finado ***** correspondieron quien contaba con;

"La parcela número ***** , con superficie de ***** hectáreas en el ejido ***** , del Municipio de ***** , con las siguientes colindancias;

"5) En sentencia de veintidós de octubre de dos mil doce, el Tribunal Unitario Agrario responsable determinó no calificar de legal dicho convenio, medularmente, por atentar contra el principio de indivisibilidad de las parcelas, dado que, de conformidad con el artículo 18, fracción III, de la Ley Agraria, los derechos y bienes ejidales que conforman la masa hereditaria, sólo son susceptibles de transmitirse a un solo sujeto.

"6) El veintinueve de enero de dos mil trece (fojas 88 y 89), se inició la celebración de la audiencia prevista en el artículo 185 de la Ley Agraria, en la que se hizo constar la asistencia de la actora *****, sin que se presentaran los demandados hijos del autor de la sucesión; por lo que no fue posible exhortarlos a acuerdo alguno, asimismo, la parte actora ratificó su demanda; por otra parte, se les tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo a los demandados *****, y *****, en tanto que a los diversos codemandados *****, y *****, de apellidos *****, se les tuvo repudiando los posibles derechos de la sucesión que les pudiera corresponder en favor de *****.

"7) Sustanciado el juicio en sus etapas procesales, el veintiséis de febrero de dos mil trece, dicho Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia bajo los siguientes puntos resolutivos: (fojas 92 a 98)

"PRIMERO.—Se declara la procedencia del juicio sucesorio promovido por la actora *****, a bienes agrarios de *****, ejidatario del núcleo agrario *****, Municipio de *****, Estado de *****.

"SEGUNDO.—En consecuencia, se le conoce y en igualdad de derechos para heredar en su carácter de sucesores de los hijos del *de cujus* a *****, *****, *****, *****, *****, y *****, de apellidos ***** de los bienes agrarios que correspondían al mismo y de los demás inherentes a la calidad de ejidatarios.

"TERCERO.—Determinado lo anterior y a efecto de dar cumplimiento al último párrafo del artículo 18 de la Ley Agraria, se les concede un término de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia que hoy se emite a los ya citados, con el fin de que decidan quién, de entre ellas, conservará los derechos y bienes ejidales y adquirirá el carácter de nuevo ejidatario de núcleo agrario *****, Municipio de *****, en la inteligencia de que los coherederos *****, y *****, de apellidos *****, ya manifestaron su conformidad que en que el nuevo ejidatario en sustitución del *de cujus* sea *****, por lo que solamente falta que este último, conjun-

tamente con ***** , ***** y ***** , de apellidos ***** , lleguen al acuerdo previsto por la última parte del artículo 18 de la Ley Agraria.

"CUARTO.—Se determina que de no existir dicho acuerdo de manera unánime, se subastarán los derechos agrarios vigentes del *de cujus* ***** , pero se determina que la parte proporcional que en su caso se les tendría que entregar a los herederos ***** , ***** y ***** , de apellidos ***** , la recibirá ***** , independientemente de la parte que le toque al mismo, ello considerando la renuncia que los mismos hacen a su favor, es decir, el monto que se obtenga de la subasta se dividirá en igual número de partes, pero dado que a favor de ***** , renunciaron tres personas, él recibirá el monto a que los mismos tendrían derecho, es decir, 4/7 incluida su parte, en tanto que ***** , ***** y ***** cada uno recibirá 1/7 parte del monto total ...'

"8) Contra dicha sentencia, la parte actora promovió juicio de amparo, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Administrativa del Tercer Circuito bajo el número ***** (foja 123), el que, en sesión de ocho de enero de dos mil catorce, dictó resolución en la que concedió la protección constitucional solicitada para los efectos concretos de que se dejara insubsistente la sentencia reclamada y, dictara otra, en la que respecto al repudio de los posibles derechos sucesorios efectuado por ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , en favor de ***** , considerara que dicho repudio no puede considerarse realizado a una persona determinada, sino para renunciar a ellos, de ahí que los derechos sucesorios deben quedar a favor de la masa hereditaria.

"9) En cumplimiento a tal ejecutoria, el treinta de enero de dos mil catorce, el Tribunal Unitario Agrario emitió la sentencia correspondiente, bajo las siguientes proposiciones: (148 a 157)

"PRIMERO.—La presente sentencia se dicta en cumplimiento a la ejecutoria emitida en el juicio de garantías que se tramitó bajo número ***** , del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del tercer Circuito, de fecha el (sic) ocho de enero de dos mil catorce.

"SEGUNDO.—Se declara la procedencia del juicio sucesorio promovido por la actora ***** , a bienes agrarios de ***** , ejidatario del núcleo agrario ***** , Municipio de ***** , Estado de ***** , siendo que la misma acreditó parcialmente sus pretensiones. Lo anterior, de

conformidad con los razonamientos de hecho y de derecho expresados en la parte considerativa de este fallo.

"TERCERO.—Se declara que es improcedente reconocer a ***** , como única sucesora y nueva ejidataria en sustitución del autor de la sucesión, derivado de la existencia de otras personas que se ubican, en igualdad de derechos que la misma para heredar, pero, en consecuencia, se les reconoce, y en igualdad de derechos para heredar en su carácter de sucesores e hijos del *de cujus* a la accionante ***** , y los diversos ***** , ***** y ***** , de los bienes horarios (sic) que correspondían al mismo y de los demás inherentes a la calidad de ejidatario.

"CUARTO.—Determinado lo anterior y a efecto de dar cumplimiento al último párrafo del artículo 18 de la Ley Agraria, se les concede un término de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia que hoy se emite a los ya citados, con el fin de que decidan quién de entre ellas, conservará los derechos y bienes ejidales y adquirirá el carácter de nuevo ejidatario del núcleo agrario ***** , Municipio de ***** , en la inteligencia de que los coherederos ***** y ***** , de apellidos ***** , ya repudiaron a los posibles derechos sucesorios que les pudieran corresponder, por lo que solamente los ya citados ***** , ***** , ***** y ***** , deberán llegar al acuerdo previsto por la última parte del artículo 18 de la Ley Agraria.

"QUINTO.—Se determina que, de no existir dicho acuerdo de manera unánime entre los ya citados, se subastarán los derechos agrarios vigentes del *de cujus* ***** , los que se repartirán de manera proporcional a los herederos ***** , y a los diversos ***** , ***** y ***** ...'

"Cabe puntualizar que la sentencia reclamada declaró improcedente reconocer a la actora ***** , como única sucesora y nueva ejidataria en sustitución del autor de la sucesión, dada la existencia de otras personas (hermanos) que se ubican en igualdad de derechos para heredar como son los codemandados ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** ; lo anterior, toda vez que los diversos coherederos y codemandados ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , repudiaron los posibles derechos sucesorios que les pudieran corresponder. Por tanto, concluyó el tribunal responsable, la actora ***** y los codemandados ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , en el término de tres meses, deberían llegar al acuerdo previsto por la última parte del artículo 18 de la Ley Agraria, esto es, para decidir quién de entre ellos conservará los derechos ejidales, con el apercibimiento que de no

ponerse de acuerdo en el término concedido, el tribunal responsable proveerá la venta de dichos derechos en subasta pública y repartirá el producto por partes iguales entre las personas con derecho a heredar, es decir, entre ***** y los codemandados *****, ***** y *****, todos de apellidos *****.

"Inconforme con dicha resolución, la parte actora en el juicio agrario, promovió la presente demanda de amparo directo.

"OCTAVO.—Estudio. Son infundados los conceptos de violación esgrimidos por, la quejosa.

"Previo al estudio respectivo, es oportuno destacar que en el presente caso, no opera en favor de la quejosa la suplencia de la queja, acorde a lo establecido por el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo; toda vez que no se trata de actos que afecten a núcleos de población ejidal o, a ejidatarios o comuneros en particular, sino que la quejosa, parte actora en el juicio agrario de origen, reclamó el reconocimiento de los derechos sucesorios de su finado padre ... por lo que no se encuentra en alguno de los supuestos antes puntualizados; de ahí que los argumentos hechos valer serán examinados a la luz del principio de estricto derecho.

"Es decir, si bien es cierto que el asunto atañe a una controversia en materia agraria relativa a una sucesión intestamentaria de derechos ejidales, lo cierto es que la actora, aquí quejosa, como hija del autor de la sucesión, no tiene el carácter o calidad de ejidataria, sino que, precisamente, la materia del juicio agrario se limitó a dirimir esa controversia a efecto de determinar si legalmente correspondía declararla sucesora de los derechos ejidales del *de cujus*, lo que implica que sólo tiene una expectativa de derecho y, por ende, el reconocimiento de ejidataria, es consecuencia inmediata de que haya sido declarada sucesora de los derechos ejidales en cuestión, lo cual no aconteció en el presente asunto, dado que si bien la actora y otros demandados fueron declarados herederos de esos derechos ejidales, también es cierto que al no arribar a un acuerdo entre éstos para determinar quién conservará los derechos ejidales, no existe una declaratoria de sucesor legítimo.

"Lo anterior se entiende de mejor manera si se considera que en el caso concreto no se afectan derechos ejidales adquiridos previamente por la actora; además, de suplir la deficiencia de la queja en favor de la quejosa, conllevaría a inaplicar esa figura en favor de los demandados en el juicio que también se encuentran en igualdad de derechos para heredar."

Los asuntos anteriores originaron la emisión de la tesis, **que no coincide en su totalidad con las consideraciones reproducidas**, siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2007246

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 9, Tomo III, agosto de 2014

"Materia: común

"Tesis: (III Región)3o.7 A (10a.)

"Página: 1587

"AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA, OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.—El artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, vigente a partir de 3 de abril de 2013, impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos previstos en la fracción III del numeral 17 de la propia legislación, es decir, cuando 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; así como en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. Por su parte, el artículo 212 de la Ley de Amparo abrogada establecía la aplicación de esa institución en beneficio de los sujetos descritos con antelación, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina, entre los que destacan, de manera enunciativa y no limitativa, los avecindados y aspirantes a ejidatarios y comuneros. Ahora bien, del estudio comparativo entre este último precepto y el inicialmente citado se advierte que actualmente el legislador restringió y acotó la suplencia de la queja deficiente a los sujetos expresamente señalados en la ley vigente, pues al eliminar el concepto de 'clase campesina', contenido en la anterior legislación, suprimió, en abstracto, la actualización de esa figura respecto de quienes no tengan esas calidades. Por tanto, en los amparos en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular, pues ésa fue la intención del legislador.

"Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

"Amparo directo 31/2014 (cuaderno auxiliar 280/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. José Salvador Ruvalcaba López. 16 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: José Martín Espinoza Morones.

"Amparo directo 122/2014 (cuaderno auxiliar 451/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Antonia Venegas Rodríguez. 5 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: José Martín Espinoza Morones.

"Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia (III Región)3o. J/1 (10a.), publicada el viernes 30 de enero de 2015, a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo II, enero de 2015, página 1593, de título y subtítulo: 'AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.'

"Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 33/2015, pendiente de resolverse por la Segunda Sala.

"Esta tesis se publicó el viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

QUINTO.—Como una cuestión previa, debe analizarse el tema relacionado con la tesis que emitió el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver los asuntos que fueron sometidos a su potestad jurisdiccional.

La tesis de mérito, que nuevamente conviene traerla a colación, es del tenor siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2007246

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 9, Tomo III, agosto de 2014

"Materia: común

"Tesis: (III Región)3o.7 A (10a.)

"Página: 1587

"AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA, OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.—El artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, vigente a partir de 3 de abril de 2013, impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos previstos en la fracción III del numeral 17 de la propia legislación, es decir, cuando 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; así como en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. Por su parte, el artículo 212 de la Ley de Amparo abrogada establecía la aplicación de esa institución en beneficio de los sujetos descritos con antelación, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina, entre los que destacan, de manera enunciativa y no limitativa, los avecindados y aspirantes a ejidatarios y comuneros. Ahora bien, del estudio comparativo entre este último precepto y el inicialmente citado se advierte que actualmente el legislador restringió y acotó la suplencia de la queja deficiente a los sujetos expresamente señalados en la ley vigente, pues al eliminar el concepto de 'clase campesina', contenido en la anterior legislación, suprimió, en abstracto, la actualización de esa figura respecto de quienes no tengan esas calidades. Por tanto, en los amparos en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular, pues ésta fue la intención del legislador.

"Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

"Amparo directo 31/2014 (cuaderno auxiliar 280/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. José Salvador Ruvalcaba López. 16 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: José Martín Espinoza Morones.

"Amparo directo 122/2014 (cuaderno auxiliar 451/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Antonia Venegas Rodríguez. 5 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: José Martín Espinoza Morones."

La lectura de las ejecutorias que supuestamente originaron la emisión de la tesis transcrita, permite apreciar que no se expuso consideración alguna en torno a lo siguiente:

"Por su parte, el artículo 212 de la Ley de Amparo abrogada establecía la aplicación de esa institución en beneficio de los sujetos descritos con antelación, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina, entre los que destacan, de manera enunciativa y no limitativa, los avecindados y aspirantes a ejidatarios y comuneros. Ahora bien, del estudio comparativo entre este último precepto y el inicialmente citado se advierte que actualmente el legislador restringió y acotó la suplencia de la queja deficiente a los sujetos expresamente señalados en la ley vigente, pues al eliminar el concepto de 'clase campesina', contenido en la anterior legislación, suprimió, en abstracto, la actualización de esa figura respecto de quienes no tengan esas calidades. Por tanto, en los amparos en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular, pues ésa fue la intención del legislador."

Lo anterior implica que la tesis de referencia no corresponde o se apega en su totalidad a lo determinado en las ejecutorias respectivas.

Corroborar lo anterior, que dicho Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, posteriormente, resolvió otros asuntos integrando la jurisprudencia que a la letra dice:

"Décima Época

"Registro: 2008327

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 14, Tomo II, enero de 2015

"Materia: común

"Tesis: (III Región)3o. J/1 (10a.)

"Página: 1593

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas»

"AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.—El artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos previstos en la fracción III del numeral 17 de la propia legislación, es decir, cuando 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; así como en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. Consecuentemente, en los amparos en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular.

"Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco.

"Amparo directo 31/2014 (cuaderno auxiliar 280/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. José Salvador Ruvalcaba López. 16 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: José Martín Espinoza Morones.

"Amparo directo 122/2014 (cuaderno auxiliar 451/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Antonia Venegas Rodríguez. 5 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: José Martín Espinoza Morones.

"Amparo directo 239/2014 (cuaderno auxiliar 633/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera

Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Ismael Ibáñez Benítez. 2 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretario: Antonio Gómez Luna Zepeda.

"Amparo directo 320/2014 (cuaderno auxiliar 659/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. Rita Flores Carranza. 3 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Naranjo Ahumada. Secretario: Maurilio Avelar Gutiérrez.

"Amparo en revisión 453/2014 (cuaderno auxiliar 817/2014) del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con apoyo del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. 7 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Alberto Domínguez Trejo. Secretaria: Karla Lizet Rosales Márquez.

"...

"Esta tesis se publicó el viernes 30 de enero de 2015 a las 09:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de febrero de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

En la jurisprudencia reproducida ya no se incluyó el párrafo que contiene el tema destacado con antelación; ni en los otros tres precedentes con los que se integró, se dijo algo al respecto, sólo se citó textualmente la tesis aislada que se analiza.

En estas condiciones, comuníquese a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para que con fundamento en el artículo 178 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tome nota sobre el particular y difunda la inexistencia legal de la referida tesis.

Es aplicable la jurisprudencia que es del contenido siguiente:

"Novena Época

"Registro: 173650

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXIV, diciembre de 2006

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 184/2006

"Página: 225

"TESIS PUBLICADA. SIN APEGARSE A LO RESUELTO, SU INEXISTENCIA DEBE SER DIFUNDIDA POR RAZONES DE SEGURIDAD JURÍDICA.— De acuerdo con el artículo 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la encomienda de cuidar la debida publicación de las tesis y jurisprudencias que, efectiva y legalmente, hayan emitido los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de lo cual y ante la demostrada inexistencia de una ejecutoria que avale la compilación, sistematización y publicación de una tesis, debe comunicarse tal situación a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para que, con fundamento en el artículo 178 de la citada ley orgánica, tome nota sobre el particular y difunda la inexistencia material y legal de la tesis."

No obstante lo anterior, para efectos del estudio correspondiente, se tomará en cuenta lo que se consideró en las ejecutorias emitidas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, así como lo establecido en la jurisprudencia que emitió con posterioridad a la denuncia, que es en donde efectivamente se ve reflejado el criterio que sostuvo.

SEXTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, en el caso, sí existe contradicción de tesis.

El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito**, al resolver el asunto sometido a su consideración, sostuvo que de la interpretación sistemática del artículo 79, fracción IV, en relación con el diverso 17, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, se desprende que impone la obligación al juzgador para que, tratándose del amparo en materia agraria, supla la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los siguientes casos: 1. Cuando 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; y, 2. En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

Que de acuerdo con la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en materia agraria la suplencia de la queja deficiente opera

únicamente en favor de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios y comuneros en particular.

Que, sin embargo, lo referente a "ejidatarios o comuneros" no debe interpretarse en sentido estricto; esto es, que únicamente procede la suplencia de la queja a aquellas personas que cuentan con un documento formal que los reconozca con tal carácter; ya que esa figura protectora también debe beneficiar a quienes pretendan se les reconozca algún derecho agrario por pertenecer a esa clase campesina.

En este sentido, señala que la suplencia de la queja a "ejidatarios o comuneros", no es únicamente para quienes ya tienen reconocida su calidad, sino también se debe hacer extensiva para quienes buscan que se les reconozca ese derecho.

Estima que en los juicios de amparo donde la litis de origen verse sobre el reconocimiento de derechos agrarios, deben resolverse bajo la figura de la suplencia de la queja, con independencia de que el promovente tenga reconocida la calidad de ejidatario o comunero, puesto que es, precisamente, derivado de lo que se resuelva en el juicio, de donde surgirá el reconocimiento o no de esa calidad.

Que en ese contexto, es de significarse que solamente de esa manera se estará en posibilidad de conocer la verdad legal del problema planteado, y así dilucidar si el quejoso era o no titular del derecho agrario cuestionado, evitando que, eventualmente, debido a tecnicismos o falta de formulación de conceptos de violación, se le niegue un derecho del que realmente era titular.

Al respecto, concluye que el estudio de los motivos de inconformidad debe realizarse en suplencia de la queja, a fin de salvaguardar los derechos agrarios de quienes se ostentan como sus titulares; lo que resulta acorde con la finalidad del juicio de control constitucional, que es la búsqueda de la justicia; y, además, dar un efecto útil al juicio de amparo como medio para proteger y garantizar los derechos fundamentales.

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco**, al resolver los asuntos sometidos a su potestad jurisdiccional consideró que no opera en favor de la quejosa la suplencia de la queja, acorde a lo establecido por el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo; toda vez que no se trata de actos que afecten a núcleos de población ejidal o, a ejidatarios o comuneros

en particular, sino que la quejosa, parte actora en el juicio agrario de origen, reclamó el reconocimiento de los derechos sucesorios, por lo que no se encuentra en alguno de los supuestos puntualizados; de ahí que los argumentos hechos valer serán examinados a la luz del principio de estricto derecho.

Que si bien es cierto que el asunto atañe a una controversia en materia agraria relativa a una sucesión intestamentaria de derechos ejidales, lo cierto es que la actora, aquí quejosa, como hija del autor de la sucesión, no tiene el carácter o calidad de ejidataria, sino que, precisamente, la materia del juicio agrario se limitó a dirimir esa controversia a efecto de determinar si legalmente correspondía declararla sucesora de los derechos ejidales del *de cujus*, lo que implica que sólo tiene una expectativa de derecho y, por ende, el reconocimiento de ejidataria, es consecuencia inmediata de que haya sido declarada sucesora de los derechos ejidales en cuestión, lo cual no aconteció en el presente asunto, ya que, si bien es cierto que la actora y otros demandados fueron declarados herederos de esos derechos ejidales, también lo es que, al no arribar a un acuerdo entre éstos para determinar quién conservará los derechos ejidales, no existe una declaratoria de sucesor legítimo.

Sigue considerando que lo anterior se entiende de mejor manera si se considera que en el caso concreto no se afectan derechos ejidales adquiridos previamente por la actora; además, de suplir la deficiencia de la queja en favor de la quejosa, conllevaría a inaplicar esa figura en favor de los demandados en el juicio que también se encuentran en igualdad de derechos para heredar.

Conviene destacar que ambos Tribunales Colegiados de Circuito, al emitir sus criterios, interpretaron el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo vigente.

Como se puede apreciar, en el caso sí existe divergencia de criterios, cuyo tema objeto de estudio consiste en dilucidar, si en materia agraria conforme a lo dispuesto en el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, la procedencia de la suplencia de la queja deficiente a ejidatarios o comuneros es únicamente para quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, o bien, dicha figura jurídica puede hacerse extensiva para quienes buscan que se les reconozca ese derecho.

SÉPTIMO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sostiene en la presente ejecutoria.

Como una cuestión previa, es conveniente realizar una breve visión retrospectiva sobre la figura de la suplencia de la queja deficiente, dentro de la doctrina judicial de este Tribunal Constitucional.

En un principio, la figura jurídica de mérito, se aplicó a los ejidos y a los núcleos de población que por hecho o por derecho guardarán el estado comunal, quedando sin protección el ejidatario y el comunero en lo individual, no obstante que ya se manejaba la concepción del amparo social agrario, en sustitución del amparo individualista (tesis de registro digital: 388066).

Fue, posteriormente, cuando a través de una interpretación sistemática de las normas correspondientes, que se determinó que procedía también en beneficio de los ejidatarios y comuneros (jurisprudencia de registro digital: 814743).

Asimismo, se sustentó el criterio en el sentido de que la suplencia de la queja en el juicio de amparo agrario, procedía en beneficio de los núcleos de población ejidal o comunal, ejidatarios o comuneros, o de aspirantes a esas cualidades (jurisprudencia de registro digital: 237290).

También se llegó a considerar, que la falta de conceptos de violación o agravios en la demanda o escrito de revisión, respectivamente, constituían la máxima deficiencia (tesis de registro digital: 245952).

La suplencia de la queja, se estimó, opera cuando el quejoso y el tercero perjudicado son ejidatarios, ya que la finalidad primordial de la tutela es la de resolver, con conocimiento pleno de la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de garantías (jurisprudencia 2a./J. 12/94, registro digital: 206345).

Al retomarse un criterio anterior y tratar el tema de los núcleos de población ejidal o comunal, se sostuvo que los aspirantes a avecindados quedan comprendidos dentro del régimen tutelar del amparo agrario, cuando la materia de la reclamación constitucional verse sobre el reconocimiento de ese carácter, en razón de que se consideran miembros de la clase campesina, por lo que se encuentran dentro del ámbito protector de las disposiciones de dicho amparo, entre otras, lo tocante al beneficio de la suplencia de la deficiencia de la queja (jurisprudencias 2a./J. 83/99 y 2a./J. 87/99, registros digitales: 193599 y 193598).

Una vez realizada la anterior visión retrospectiva, debe señalarse que el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

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

"...

"II. ... En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

"Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

"En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta."

En términos del precepto reproducido en el juicio de amparo, deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; enseguida, se advierte el espectro normativo protector tratándose de juicios de amparo en materia agraria, en razón de que se prevé que deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

Asimismo, se establece que en dichos juicios no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio; cuando se reclamen actos

que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la asamblea general o el segundo emane de ésta.

Siguiendo este orden de ideas, los artículos 79, fracción IV, y 17, fracción III, de la Ley de Amparo disponen lo siguiente:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"IV. En materia agraria:

"a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta ley; y

"b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios. ..."

"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."

En términos de los preceptos reproducidos, la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, 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 y, en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

A diferencia de lo que establecía el artículo 212 de la Ley de Amparo abrogada, actualmente ya no se hace alusión a la acepción "clase campesina".

La lectura de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el senador perteneciente al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, relativa a la actual Ley de Amparo, permite apreciar lo siguiente: "Por último, la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación o agravios que prevé la fracción II del artículo 107 coadyuvan a la efectividad del principio de accesibilidad de la justicia, pues se orienta a equilibrar a la hora de un juicio las condiciones desfavorables en que subsisten determinados grupos sociales en nuestro país."

En términos similares a lo que dispone el artículo 107, fracción II, constitucional, la propia Ley de Amparo en materia agraria establece un espectro normativo protector, como se puede apreciar a continuación:

"Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

"...

"Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados."

"Artículo 88. El recurso de revisión se interpondrá por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada.

"...

"Cuando no se haga la transcripción a que se refiere el párrafo primero o no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciere se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecte al recurrente por actos restrictivos de la libertad, se trate de menores o de incapaces, o se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios

o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

"Artículo 100. En el escrito de queja se expresarán los agravios que cause la resolución recurrida.

"...

"Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera, se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se trate de actos restrictivos de la libertad o que afecten intereses de menores o incapaces o de trabajadores o derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

"Artículo 110. Con la demanda se exhibirán copias para cada una de las partes y dos para el incidente de suspensión, siempre que se pidiere y no tuviere que concederse de oficio. Esta exigencia no será necesaria en los casos que la demanda se presente en forma electrónica.

"El órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva por comparecencia, por vía telegráfica o por medios electrónicos, lo mismo que en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio."

"Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando:

"...

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

"Artículo 177. Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el artículo anterior o no se presenten todas las necesarias, ...

"La autoridad responsable, de oficio, mandará sacar las copias en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, o cuando la demanda sea presentada por vía electrónica."

Los preceptos transcritos permiten afirmar que cuando se está en presencia de juicios de amparo en donde se puedan afectar derechos agrarios, la litis habrá de resolverse dentro del espectro normativo protector que para tal efecto ha sido creado, en donde precisamente se encuentra la figura jurídica de la suplencia de la deficiencia de la queja, también denominada suplencia de la queja deficiente.

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo, debe analizarse acorde con el marco sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es ilustrativa al respecto, la tesis que es del tenor siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2005258

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 2, Tomo II, enero de 2014

"Materia: común

"Tesis: 2a. CXXVII/2013 (10a.)

"Página: 1593

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas»

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ANALIZARSE ACORDE CON EL MARCO SOBRE DERECHOS HUMANOS RESGUARDADO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLI-

CADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.—En la tesis aislada 2a. LXXXII/2012 (10a.) (*), esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que si bien la reforma indicada implicó un cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional —principio *pro persona* o *pro homine*—, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la reforma citada, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional. Bajo esa directriz, se advierte que los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagran la igualdad, en su acepción universal, que debe existir entre todas las personas, sin distinción alguna. Por su parte, esta Segunda Sala en la diversa tesis aislada 2a. XCII/2013 (10a.) (*), interpretó el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que prevé un principio de reserva legal del orden interno del Estado Parte, con arreglo al cual se instrumentará el derecho al recurso, reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno. Ahora bien, el principio de suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo se erige como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con características particulares, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas; por ello, debe analizarse dicha institución desde la perspectiva constitucional y legal nacional, y es en función de ese examen interno como debe contrastarse si efectivamente tal principio satisface el mandato universal de igualdad, o si existe una justificación razonable en la distinción de trato que respecto de ciertas personas o grupos prevé el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, sustituido por el precepto 79 en la ley de la materia en vigor a partir del día siguiente."

En estas condiciones, el espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios que con un sentido social ha emitido este Tribunal Constitucional en sus diversas integraciones y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirven

de sustento para llevar a cabo una interpretación extensiva del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, que conduce a establecer que la procedencia de la suplencia de la queja deficiente a ejidatarios o comuneros no opera únicamente para quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozca ese derecho.

Una de las finalidades de dicha figura jurídica en la materia, es que más allá de las cuestiones técnicas que puedan presentarse en un asunto, sean protegidos los derechos de las personas que consideran les asiste ese carácter o calidad, y no es, sino a través de la superación de las deficiencias de los argumentos plasmados en los conceptos de violación y en los agravios expuestos o de su omisión, que puede el juzgador tener certeza y resolver con razonada convicción lo que proceda; sin soslayar que la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, en todos los casos se debe llevar a cabo siempre y cuando cause beneficio a la parte quejosa o recurrente, en congruencia con su propia naturaleza jurídica.

En relación con esto último, es ilustrativa la jurisprudencia que, a la letra, dice:

"Décima Época

"Registro: 2008794

"Instancia: Pleno

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 17, Tomo I, abril de 2015

"Materia: común

"Tesis: P. VI/2015 (10a.)

"Página: 161

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas»

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. SÓLO PROCEDE APLICARLA CUANDO LE BENEFICIE (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).—Conforme a la fracción IV del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada, la suplencia de la queja deficiente en materia laboral sólo se aplicará en favor del trabajador, siempre y cuando se le favorezca, es decir, si del análisis se advierte algún elemento por el que pueda concedérsele el amparo, por lo que no procede analizar el acto reclamado en suplencia cuando dicho análisis, lejos de beneficiarlo, lo perjudica o no le reporta utilidad alguna."

Lo anterior con independencia de que las partes quejosa y tercero interesada estén constituidas por personas que pretenden obtener el carácter o calidad de ejidatarios o comuneros, ya que dentro de las finalidades primordiales de la tutela también está resolver, con conocimiento pleno, la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de amparo.

De tal manera 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.

Sirve de apoyo a lo anterior, por mayoría de razón sustancial jurídica, la jurisprudencia que es del tenor siguiente:

"Octava Época

"Registro: 206345

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Núm. 80, agosto de 1994

"Materia: administrativa

"Tesis: 2a./J. 12/94

"Página: 18

"SUPLENCIA DE LA QUEJA. OPERA CUANDO EL QUEJOSO Y TERCERO PERJUDICADO SON EJIDATARIOS.—De conformidad con lo dispuesto en los artículos 225, 226 y 227 de la Ley de Amparo, en los juicios en materia agraria en que una de las partes sea un ejidatario, debe suplirse la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios; recabarse de oficio las pruebas que puedan beneficiarlo y acordarse las diligencias necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Ello, con independencia de que si las partes quejosa y tercero perjudicada estén constituidas por ejidatarios, dado que la finalidad primordial de la tutela es la de resolver, con conocimiento pleno la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de garantías. De tal manera que en los casos en que dos ejidatarios tengan el carácter de quejoso y de tercero perjudicado respectivamente, deberá suplirse la deficiencia de la queja, sin que ello implique una asesoría técnico-jurídica en favor de una parte y en detrimento de otra."

Al tenor de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el redactado bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

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. El espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios que con un sentido social ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus diversas integraciones y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirven de sustento para llevar a cabo una interpretación extensiva del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, que conduce a establecer que la procedencia de la suplencia de la queja deficiente a ejidatarios o comuneros no sólo procede para quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozcan sus derechos agrarios. Esto es, una de las finalidades de dicha institución legal es que más allá de las cuestiones técnicas que puedan presentarse en un asunto, se protejan los derechos de las personas que consideran les asiste ese carácter o calidad y no es, sino a través de la superación de las deficiencias de los argumentos plasmados en los conceptos de violación y en los agravios expuestos o de su omisión, que el juzgador puede tener certeza y resolver con razonada convicción lo que proceda; sin soslayar que la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, en todos los casos, debe llevarse a cabo siempre y cuando cause beneficio a la parte quejosa o recurrente, en congruencia con su propia naturaleza jurídica. Lo anterior con independencia de que las partes quejosa y tercero interesada estén constituidas por personas que pretenden obtener el carácter o la calidad de ejidatarios o comuneros, ya que dentro de las finalidades primordiales de la tutela también está resolver, con conocimiento pleno la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de amparo, de manera que en los casos en que quienes pretenden que se les reconozca el carácter o la 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.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Para los efectos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria, comuníquese ésta de inmediato a la Coordinación de Com-

pilación y Sistematización de Tesis para que tome nota sobre el particular y difunda la inexistencia legal de la tesis indicada en dicho considerando.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/94, 2a./J. 83/99 y 2a./J. 87/99 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 80, agosto de 1994, página 18, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, julio de 1999, páginas 205 y 204, con los rubros: "SUPLENCIA DE LA QUEJA. OPERA CUANDO EL QUEJOSO Y TERCERO PERJUDICADO SON EJIDATARIOS.", "NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL. LOS AVECINDADOS QUEDAN COMPRENDIDOS DENTRO DEL RÉGIMEN TUTELAR DEL AMPARO AGRARIO." y "NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL. LOS ASPIRANTES A AVECINDADOS QUEDAN COMPRENDIDOS DENTRO

DEL RÉGIMEN TUTELAR DEL AMPARO AGRARIO, CUANDO LA MATERIA DE LA RECLAMACIÓN CONSTITUCIONAL VERSE SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE ESE CARÁCTER.", respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia con números de registro digital 388066, 245952, 814743 y 237290 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el Informe de 1969, Séptima Época, página 140, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 59, Séptima Parte, página 13, Informe de 1970, Parte II, página 48 y *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 24, Tercera Parte, página 37, con los rubros: "AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA. NATURALEZA.", "AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA. LA FALTA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LA DEMANDA O ESCRITO DE REVISIÓN, RESPECTIVAMENTE, CONSTITUYEN LA MÁXIMA DEFICIENCIA.", "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA AGRARIA. SÓLO PROCEDE EN BENEFICIO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS O COMUNEROS." y "AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO. SÓLO PROCEDE EN BENEFICIO DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS O COMUNEROS, O DE ASPIRANTES A ESAS CUALIDADES.", respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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.

El espectro normativo protector creado en el ámbito del juicio de amparo en materia agraria, los diversos criterios que con un sentido social ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus diversas interpretaciones y el marco jurídico sobre derechos humanos resguardado por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirven de sustento para llevar a cabo una interpretación extensiva del artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo, que conduce a establecer que la procedencia de la suplencia de la queja deficiente a ejidatarios o comuneros no sólo procede para quienes tienen reconocido ese carácter o calidad, sino también para quienes pretenden que se les reconozcan sus derechos agrarios. Esto es, una de las finalidades de dicha institución legal es que más allá de las cuestiones técnicas que puedan presentarse en un asunto, se protejan los derechos de las personas que consideran les asiste ese carácter o calidad y no es, sino a través de la superación de las deficiencias de los argumentos plasmados en los conceptos de violación y en los agravios expuestos o de su omisión, que el juzgador puede tener certeza y resolver con razonada convicción lo que proceda; sin soslayar que la aplicación de la suplencia de la queja deficiente, en todos los casos, debe llevarse a cabo siempre y cuando cause beneficio a la parte quejosa o recurrente, en congruencia con su propia naturaleza jurí-

dica. Lo anterior con independencia de que las partes quejosa y tercero interesada estén constituidas por personas que pretenden obtener el carácter o la calidad de ejidatarios o comuneros, ya que dentro de las finalidades primordiales de la tutela también está resolver, con conocimiento pleno la controversia, y no únicamente colocarlos en una situación de igualdad procesal durante la tramitación del juicio de amparo, de manera que en los casos en que quienes pretenden que se les reconozca el carácter o la 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.

2a./J. 102/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 33/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis XX.2o.3 A (10a.), de título y subtítulo: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SOLAMENTE PROCEDE A FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO QUE DEBE HACERSE EXTENSIVA A QUIENES BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS AGRARIOS (LEGISLACIÓN DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo III, marzo de 2015, página 2512, y

Tesis (III Región)3o. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "AMPARO EN MATERIA AGRARIA. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA OPERA SÓLO EN FAVOR DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo II, enero de 2015, página 1593.

Tesis de jurisprudencia 102/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de junio del dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VALOR AGREGADO. EL TÉRMINO "TERCEROS" EMPLEADO EN LOS REQUERIMIENTOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN Estricta DE LAS DISPOSICIONES FISCALES QUE IMPONEN CARGAS O EXCEPCIONES A ÉSTAS Y DE LEGALIDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 403/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 13 DE MAYO DE 2015. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA ESTELA FERRER MAC-GREGOR POISOT.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los últimos dos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo del año citado, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos circuitos en un tema en materia administrativa, además de que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que la formulan los Magistrados del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al emitir la resolución del amparo directo 6/2014 el catorce de noviembre de dos mil catorce, es decir, uno de los órganos jurisdiccionales cuyo criterio es presuntamente discrepante.

TERCERO.—**Criterio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito.** Dicho órgano jurisdiccional, al resolver el catorce de noviembre de dos mil catorce, el amparo directo número 6/2014, sostuvo, en lo que interesa al caso, lo siguiente:

"El artículo 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación dispone:

"...

"De acuerdo con dicho precepto jurídico, entre otras cosas, las disposiciones fiscales que fijen infracciones y sanciones son de aplicación estricta.

"Por el espíritu que la informa, tiene aplicación la jurisprudencia 2a./J. 27/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 270, Tomo Vigésimo Tercero, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"'INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ...'

"De igual manera, tiene aplicación la tesis aislada, que se comparte, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 396, Volúmenes Doscientos Diecisiete a Doscientos Veintiocho, Sexta Parte, Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro y texto siguientes:

"'MULTAS, ANALOGÍA IMPROCEDENTE EN LA IMPOSICIÓN DE LAS. ...'

"Al resolver la contradicción de tesis 15/1999, de su índice, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el alcance de la interpretación estricta contemplada en el aludido numeral y al efecto consideró lo siguiente:

"...

"Por no resolver el tema de la contradicción, ante la existencia de reiteración de otros cuatro criterios en el mismo sentido, se emitió la jurisprudencia 2a./J. 133/2002, visible en la página 238, Tomo Décimo Sexto, diciembre de dos mil dos, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"'CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ERICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTAÑAR SU SENTIDO. ...'

"Conforme a lo hasta aquí señalado, se puede concluir en esencia:

"La interpretación jurídica se divide en dos etapas, la primera consistente en precisar cuál es el significado de la norma, con el fin de determinar cuál es la proposición que contiene, cuál es su exacto significado y, por ende, dejar al descubierto la voluntad e intención del legislador.

"La segunda etapa, deben aplicarse los métodos que permitan determinar a qué caso específico se aplicará la hipótesis cuyo sentido se desentrañó, para lo cual, debe atenderse a los criterios interpretativos que se encuentran diseminados en el orden jurídico, que permiten que prevalezca la estructura orgánica del sistema normativo.

"Se concluyó que por tal razón, el hecho de que el legislador estableciera la interpretación estricta de la ley fiscal no impide al intérprete desentrañar su verdadero alcance, ante su falta de claridad o el uso de palabras técnicas o de uso común, acudiendo a los métodos de interpretación jurídica, pues su efecto es constreñir a la autoridad a realizar la aplicación de la hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella.

"De igual manera, como parte del marco jurídico con el que se resolverá el presente juicio de amparo, el artículo 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, dispone que, son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedir constancias; no proporcionar la información a que se refiere la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a través de los medios, formatos electrónicos y plazos establecidos en dicha ley, o presentarla incompleta y con errores.

"Mientras que el artículo 32, fracción VIII, primer párrafo, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece:

"...

"La literalidad del aludido precepto dispone que los sujetos obligados a que se refiere tienen, además, la obligación de proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios que ahí se señalan, la información correspondiente sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, de la manera en que se dispone.

"Según el diccionario de la Real Academia Española, en su acepción ordinaria, proveedor es la 'persona o empresa que provee o abastece de todo

lo necesario para un fin a grandes grupos, asociaciones, comunidades, etcétera' y proveer es 'suministrar o facilitar lo necesario o conveniente para un fin'.

"Por su parte, según la misma obra, la palabra 'terceros', conforme a su acepción contextual significa cualquier 'persona que no es ninguna de dos o más de quienes se trata o que intervienen en un negocio de cualquier género'.

"Es decir, no es lo mismo proveedor que terceros, dado que los distinguen características diferentes.

"Aplicado el marco jurídico al caso concreto, como acertadamente estima el quejoso, la autoridad responsable extendió indebidamente los alcances de la norma en que la autoridad demandada fundó las obligaciones omitidas, en contravención a lo previsto expresamente en el artículo 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

"Ello es así, pues la acepción 'terceros' constituye un género de personas diferentes al contribuyente que, verbigracia, en un giro comercial pueden corresponder a autoridades, empleados, clientes, proveedores, etcétera y, en la especie, la norma en comento se refiere exclusivamente a una especie de personas, a saber, los proveedores, lo que constituye una interpretación extensiva de la ley, proscrita precisamente por el numeral mencionado en el párrafo que antecede.

"De esta manera, contrario a lo que dijo la Sala responsable, la situación fáctica que generó la infracción impugnada no se subsume estrictamente en la norma que le sirvió de fundamento.

"Por las anteriores razones, este tribunal no comparte la jurisprudencia VIII.1o.P.A. J/33 (9a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, transcrita en el fallo reclamado.

"Por lo hasta aquí expuesto, al emitir la sentencia reclamada, la autoridad responsable infringió los dispositivos y criterios materia de estudio del presente fallo, excepto al que no comparte este tribunal, lo que se traduce en la violación al derecho humano a la debida aplicación de la ley, tutelada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual, se impone conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados."

CUARTO.—Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. Dicho órgano jurisdiccional,

al resolver el amparo directo 657/2010, en sesión de treinta de diciembre de dos mil diez, sostuvo, en lo que interesa para el asunto, las siguientes consideraciones:

"Las alegaciones antes reseñadas devienen infundadas, en razón de que este Tribunal Colegiado considera que la Sala responsable sí se ajustó a derecho en tanto sostuvo, que resultaba infundado el tercero de los agravios expresados por el enjuiciante en la demanda de nulidad, dado que en la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se prevé precisamente la obligación de dicho contribuyente de presentar información, entre otras cosas, de las operaciones con sus proveedores y la conducta omisiva en relación con esa obligación, se encuentra tipificada en la fracción XXVI del artículo 81 del Código Fiscal de la Federación.

"Ahora bien, el precepto citado, en primer término, dispone:

"...

"Por su parte, el artículo 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, dispone lo siguiente:

"...

"En el contexto legal precisado, este órgano jurisdiccional estima que la Sala Fiscal estuvo en lo correcto al resolver de la manera en que lo hizo, pues en el caso la autoridad tributaria tuvo actualizada la infracción atribuida al actor, en virtud de la omisión de éste de presentar la información correspondiente (por los meses de enero, febrero y marzo de dos mil nueve) sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, pues resulta claro que la denominación utilizada carece en este caso de la relevancia jurídica que se pretende, porque el hecho atribuido y acreditado está legalmente contemplado, de ahí que resulta típico de la infracción a un precepto legal.

"En efecto, con independencia de lo aducido por el quejoso acerca de que en la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado no se hace referencia a la información de operaciones con terceros, sino con proveedores, lo cierto es que, aunque el término en el requerimiento fuera genérico, el contribuyente de mérito incurrió en la infracción por la que fue sancionado, dado que efectivamente omitió presentar la información mensual de operaciones con sus proveedores, correspondiente a los meses antes señalados, no obstante el requerimiento de obligaciones que le fue comunicado por la autoridad, a través del oficio 4019092J000313, en el cual, se especificó,

además del concepto (información mensual de operaciones con terceros), también el fundamento legal de las obligaciones omitidas cuyo cumplimiento le fue requerido, esto es, el artículo 32, primer párrafo, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el propio requerimiento, de tal suerte que sin lugar a dudas la autoridad aludió a la información relacionada con los proveedores, a los que simplemente designó con el nombre genérico de terceros, carácter éste que precisamente por ser genérico, también se les puede atribuir.

"Por lo mismo, es indudable que la infracción se configuró con relación a la hipótesis legalmente contemplada, toda vez que incluso, ninguna información fue proporcionada por el contribuyente.

"Por otra parte, para confirmar lo infundado de los conceptos de violación, es oportuno transcribir el texto del requerimiento, que dice:

"...

"De ahí que, al haber requerido la autoridad tributaria al contribuyente la información de operaciones con terceros y haber señalado en el propio documento, como fundamento legal de la obligación la fracción VIII del multicitado numeral 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que indudablemente se refiere a la obligación que tiene el contribuyente de proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos que señala el Servicio de Administración Tributaria, la información correspondiente sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, al haber incumplido el contribuyente es claro que se hizo acreedor a las sanciones correspondientes; de tal suerte que no se advierte que existiera incertidumbre alguna que evitara que el ahora quejoso cumpliera con el requerimiento destacado y que por lo mismo justificara su conducta.

"Por lo anterior, es dable concluir, que si en el presente asunto la autoridad tributaria solicitó al contribuyente en el requerimiento de obligaciones de trato, la presentación de la información de operaciones con terceros correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de dos mil nueve, fundando dicho requerimiento (origen de la multa impugnada), en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es evidente que lo requerido por dicha autoridad, es lo que se encuentra previsto en el numeral mencionado; además, el contribuyente no puede desconocer la información que está obligado a proporcionar, relativa al pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, ya que el deber de presentar la información mediante los medios o

formatos electrónicos, forma parte de sus obligaciones fiscales, que surgen desde el momento en que se da de alta en el Registro Federal de Contribuyentes.

"Debe destacarse, que si bien es cierto que la fundamentación y motivación de los actos de autoridad no pueden ser imprecisas, incongruentes, de manera que impidan el conocimiento, ampliación y defensa, también lo es que, tampoco es válido exigir una amplitud o abundancia superfluas, pues basta que exponga los hechos relevantes para decidir, citando la norma aplicable y un argumento mínimo, pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se obtenga la relación de pertinencia lógica de los hechos al derecho invocado, como ocurrió en la especie con el requerimiento que dio lugar a la sanción.

"Apoya lo anterior, en lo conducente y sustancial, la tesis jurisprudencial I.4o.A. J/43, que este Tribunal Colegiado comparte, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, materia común, página 1531, de rubro y texto siguientes:

"'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. ...'

"Por lo mismo, es claro entonces que el hecho acreditado en el caso, sí resulta típico de la infracción atribuida al contribuyente, por encuadrar o subsumirse perfectamente la falta cometida en un precepto legal que lo contempla y le impone una sanción, toda vez que habiendo sido requerido para que informara sobre las operaciones con sus proveedores, no lo hizo, como correctamente lo sostuvo y explicó la autoridad responsable, de tal forma que el acto reclamado, no viola garantía alguna al quejoso, al haberse aplicado de manera exacta la ley, sin acudir a la analogía o a la mayoría de razón."

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, reitero el criterio transcrito al fallar los amparos directos 98/2011 y 123/2011, en sesiones de diez y veinticinco de marzo de dos mil once, así como las revisiones fiscales 90/2011 y 197/2011, el diecisiete de marzo y once de agosto del mismo año, lo que dio lugar a la jurisprudencia VIII.1o.P.A. J/33 (9a.),¹ que establece:

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 5, página 3727, registro digital: 160469.

"VALOR AGREGADO. SI SE REQUIERE AL CONTRIBUYENTE INFORMACIÓN DE LAS OPERACIONES REALIZADAS 'CON TERCEROS' EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, DEBE ENTENDERSE QUE SE REFIERE A LA RELATIVA A LAS EFECTUADAS 'CON SUS PROVEEDORES'.—El artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece la obligación del contribuyente de proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales la información correspondiente al pago, retención, acreditamiento y traslado del mencionado tributo en las operaciones con sus proveedores, cuya omisión actualiza la infracción prevista por el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación. En estas condiciones, si la autoridad tributaria requiere al contribuyente la información omitida de las operaciones realizadas 'con terceros' y no 'con sus proveedores', en términos del precepto inicialmente citado, debe entenderse que se refiere a éstos, a los que designó con un nombre genérico, por lo que se configura la indicada infracción, pues no se advierte que exista incertidumbre acerca de a quién se hace referencia, que impida al obligado cumplir con lo solicitado."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, es importante recordar que acorde con el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos 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.

Lo anterior, se corrobora con la jurisprudencia y la tesis aislada, cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."² y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."³

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120.

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, registro digital: 166996.

Deriva de los referidos criterios, que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no 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.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico, partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues ello conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Ahora bien, el análisis de las ejecutorias transcritas, en los considerados tercero y cuarto, en lo conducente, pone de relieve que los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se enfrentaron a una misma problemática jurídica.

Dicha problemática consistió, en determinar si los actos que tienen como fundamento de la actuación de la autoridad el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, sea el requerimiento de cumplimiento de la obligación prevista en el primer dispositivo citado, consistente en proporcionar mensualmente la información relativa al pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con proveedores, o bien, la imposición de una sanción por el incumplimiento a esa obligación, en los que se alude a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", suponen o no una aplicación extensiva de las normas en contravención al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas o excepciones a aquéllas, así como infracciones y sanciones, previsto en el artículo 5o., primer párrafo, del citado Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito sostuvo que, derivado de lo dispuesto por el artículo 5o., primer párrafo, del Código

Fiscal de la Federación, en relación con el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 27/2006 de esta Segunda Sala, que refieren el principio de aplicación estricta las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares o excepciones a éstas y las que señalan infracciones y sanciones, para efectos de la obligación establecida en la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuya omisión da lugar a la infracción contemplada en el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, el término "terceros" y el término "proveedores" son distintos conforme a la definición que de ellos proporciona el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, por lo que la autoridad no debe extender los alcances del citado numeral 32, fracción VIII, para utilizar el primer término referido en los actos que tengan como fundamento de su actuación las disposiciones mencionadas, en tanto ello constituye una interpretación extensiva de la ley, proscrita por el invocado artículo 5o. del código tributario federal.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, sostuvo que si bien el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no hace referencia a la información de operaciones con terceros, sino con proveedores, se entiende que al utilizar la autoridad fiscal el término genérico de "terceros" y, además, invocar el citado numeral 32, fracción VIII, no se genera incertidumbre jurídica en cuanto a la actualización de la conducta omisiva del contribuyente que da lugar a la imposición de la sanción, en tanto es obvio que la autoridad hace alusión a la información relacionada con los "proveedores", a los que simplemente denominó con el nombre genérico de "terceros", carácter que por ser genérico, también se les puede atribuir, por lo que de ello no se sigue la violación de garantía alguna en perjuicio del contribuyente, pues existe aplicación exacta de la ley.

En esa tesitura, se evidencia que los Tribunales Colegiados de Circuito implicados examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual y llegaron a conclusiones diferentes, en tanto que mientras uno estimó que debe entenderse que el empleo del término "terceros" en relación con la obligaciones informativas de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por ser genérico, comprende el concepto de proveedores y, por tanto, no existe afectación jurídica por el hecho de que el acto de autoridad aluda al término "terceros" en lugar de a "proveedores", tal como lo hace el ordenamiento legal en cuestión, mientras que el otro Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que tal hecho implica extender de manera indebida los alcances de la norma que funda la actuación de la autoridad fiscal.

Así, existe la contradicción de tesis denunciada, cuyo punto a dilucidar se constriñe a determinar si los actos que tienen como fundamento de la

actuación de la autoridad el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, en los que se alude a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", suponen o no una aplicación extensiva de las normas en contravención al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas o excepciones a las mismas, así como infracciones y sanciones, previsto en el artículo 5o., primer párrafo, del citado Código Fiscal de la Federación y, por ende, si cumplen o no con el principio de legalidad consagrado por el artículo 16 de la Constitución.

SEXTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se pasa a desarrollar.

Los artículos 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación disponen, respectivamente, lo siguiente:

"Artículo 32. Los obligados al pago de este impuesto y las personas que realicen los actos o actividades a que se refiere el artículo 2o.-A tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de esta ley, las siguientes:

"...

"VIII. Proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria, la información correspondiente sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, desglosando el valor de los actos o actividades por tasa a la cual trasladó o le fue trasladado el impuesto al valor agregado, incluyendo actividades por las que el contribuyente no está obligado al pago, dicha información se presentará, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior al que corresponda dicha información. ..."

"Artículo 81. Son infracciones relacionadas con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias:

"...

"XXVI. No proporcionar la información a que se refiere la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a través de los medios, formatos electrónicos y plazos establecidos en dicha ley, o presentarla incompleta o con errores. ..."

Conforme a las disposiciones transcritas, los obligados al pago del impuesto al valor agregado y quienes realizan los actos y actividades que precisa el numeral 2o.-A del ordenamiento legal que establece y regula dicho impuesto, incurrirán en infracción si omiten presentar mensualmente a la autoridad fiscal, a través de los medios y formatos que señale el Servicio de Administración Tributaria, la información correspondiente al pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto relativo en las operaciones con sus proveedores, lo que deberán hacer desglosando el valor de los actos o actividades por tasa a la cual se les trasladó o les fue trasladado el impuesto, incluyendo las actividades por las que no estén obligados al pago.

Así, las referidas disposiciones establecen una obligación a cargo de determinados contribuyentes y la comisión de una infracción con motivo de su incumplimiento, por lo que se sujetan al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas a los particulares o excepciones a las mismas, así como infracciones y sanciones, previsto en el artículo 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que establece:

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

En este sentido, importa determinar el alcance del aludido principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas a los particulares o excepciones a las mismas, así como infracciones y sanciones, en tanto que la cuestión jurídica a desentrañar, consiste precisamente, en determinar si el requerimiento de cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, así como el acto de determinación de la comisión de la infracción contemplada en el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, al aludir a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", como específicamente señala el primer dispositivo citado, implica una aplicación extensiva de las normas en contravención al referido principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales.

Al respecto, debe destacarse que, el principio de aplicación estricta, no opera respecto de normas tributarias que no establezcan cargas a los particu-

lares o excepciones a éstas, ni se refieran a infracciones y sanciones, las que pueden interpretarse aplicando cualquier otro método de hermenéutica jurídica, e incluso, a falta de norma fiscal expresa, admiten la aplicación supletoria de las disposiciones del derecho federal común siempre que ello no resulte contrario a la naturaleza propia del derecho fiscal.

Esta Segunda Sala, en su tesis 2a. CXLI/99,⁴ determinó que la obligación de aplicación estricta de las normas tributarias que se refieren a los elementos esenciales de una contribución y sus excepciones –lo que aplica también a las normas que establecen infracciones y sanciones–, no impide al intérprete hacer uso de otros métodos que le permitan conocer la intención del legislador cuando no existe claridad en su sentido y alcance, en tanto que el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, constriñe a realizar la aplicación de la hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance. El criterio señala:

"LEYES TRIBUTARIAS. SU INTERPRETACIÓN AL TENOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.— Conforme a lo establecido en el citado numeral, para desentrañar el alcance de lo dispuesto en las normas que establecen el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución y las excepciones a ésta, las respectivas disposiciones deben aplicarse en forma estricta, mientras que la interpretación del resto de las disposiciones tributarias podrá realizarse aplicando cualquier otro método de interpretación jurídica. Ante tal disposición, la Suprema Corte de Justicia considera que la circunstancia de que sean de aplicación estricta determinadas disposiciones de carácter tributario, no impide al intérprete 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."

El anterior criterio coincide con el plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 133/2002,⁵ de esta Segunda Sala, que señala expresamente que las normas que establecen los elementos esenciales de las contribuciones, –lo que aplica

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 406, registro digital: 192803.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 238, registro digital: 185419.

también a las normas que establecen infracciones y sanciones—, aunque son de aplicación estricta, admiten diversos métodos de interpretación, ya que lo que ordena el legislador es realizar una aplicación estricta 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, tal como deriva de la siguiente transcripción del criterio relativo:

"CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ERICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTAÑAR SU SENTIDO.—El hecho de que el legislador haya establecido que las disposiciones fiscales que prevén elementos esenciales, como son sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución y las excepciones a ésta, son de aplicación estricta, no significa que el intérprete no pueda acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de aquellas disposiciones, 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 lo ordenado por el legislador es obligar a aquél a que realice la aplicación estricta 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."

Importa destacar también, el criterio contenido en la tesis jurisprudencial 3a./J. 18/91,⁶ conforme al cual, aun cuando se trate de normas en materia fiscal de aplicación estricta, la hermenéutica obliga a interpretarlas en función a las demás disposiciones que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los diversos ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico, ya que es imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte. En el criterio se señala:

"LEYES FISCALES. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN ERICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA.—Si bien es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas es estricta, también es cierto que resultaría imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que de ser así, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso para determinar el sentido y alcance de las normas. Toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y un principio de

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, Tomo VII, abril de 1991, página 24, registro digital: 207014.

hermenéutica obliga a interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico; sin que ello implique que en materia impositiva una interpretación estricta pero al fin y al cabo interpretación, vaya a obligar al sujeto pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales. En consecuencia, interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional."

De los criterios referidos, queda claro que al establecer el primer párrafo del artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, la obligación de aplicar de manera estricta las normas fiscales que establecen cargas a los particulares o excepciones a éstas, así como infracciones o sanciones, permite que dichas normas sean objeto de algún otro método de hermenéutica jurídica, siempre que una vez determinado su justo alcance, la hipótesis legal se aplique exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo que dispongan, sin poder incluir en tal hipótesis otras situaciones por analogía.

Refuerza lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 27/2006,⁷ que aunque no se refiere específicamente al artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, alude a una norma fiscal del Estado de Baja California que también consagra el principio de aplicación estricta de las disposiciones tributarias que establecen cargas a los particulares y excepciones a éstas, así como infracciones y sanciones. La jurisprudencia señala:

"INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.—Dicho precepto legal, al establecer que son de aplicación estricta las normas de derecho tributario que establezcan cargas a los particulares, las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijen infracciones y sanciones, y, por otro lado, prever que las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica, evidencia que el legislador ha equiparado la aplicación estricta con un método de interpretación jurídica, siendo que aquella es, más bien, el resultado de la actividad interpretativa. En esa virtud, dicha disposición debe entenderse en el sentido de prohibir la aplicación analógica de las referidas normas, sin impedir que el Juez utilice los distintos métodos de interpretación jurídica al momento en que deba definir su alcance."

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 270, registro digital: 175568.

Conforme a lo anterior, se considera que los actos que tienen como fundamento de la actuación de la autoridad el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, sea que se trate del requerimiento de cumplimiento de la obligación prevista en el primer numeral citado, consistente en proporcionar mensualmente la información relativa al pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con proveedores, desglosando el valor de los actos o actividades por tasa a la cual se trasladó o fue trasladado el impuesto al valor agregado, incluyendo actividades por las que el contribuyente no está obligado al pago, o bien, la determinación de la comisión de la infracción por el incumplimiento de esa obligación o la imposición de la sanción correspondiente, en los que se alude a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", no constituyen una aplicación extensiva de las normas en contravención al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas o excepciones a éstas, así como infracciones y sanciones, previsto en el artículo 5o., primer párrafo, del citado Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior se afirma, porque la referencia a las operaciones con "terceros" en el acto de autoridad, unido a la invocación del numeral 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, permite conocer con plena certidumbre que la autoridad está requiriendo el cumplimiento de la obligación consistente en proporcionar mensualmente la información relativa al pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado específicamente en las operaciones con proveedores, en tanto la alusión a "terceros" supone sólo el uso de un término genérico pero de ninguna manera puede entenderse que se requiera la información respecto de personas distintas de los proveedores, esto es, que se extienda la obligación a situaciones diferentes a las previstas en la norma y, en su caso, que se estime actualizada la infracción y se sancione por el incumplimiento de una obligación que no se contempla en la disposición fiscal.

En efecto, no debe olvidarse que la controversia en el presente asunto se generó a partir de la supuesta confusión que se da en relación con los vocablos "terceros" y "proveedores", por lo que es importante definir, con base en la legislación relativa, qué debe entenderse al mencionarse dichos conceptos.

Tal como lo estableció uno de los Tribunales Colegiados, el vocablo "tercero" es definido por la Real Academia Española, en una de sus acepciones, como aquella **"persona que no es ninguna de dos o más de quienes se trata o que intervienen en un negocio de cualquier género"**. Dicha definición, que parte de la existencia de una relación entre dos partes, para efecto

de las obligaciones tributarias, únicamente puede entenderse como la que existe entre un contribuyente y la autoridad hacendaria.

Es decir, que esta relación tributaria resulta de una vinculación por motivo de ley, entre el poder de la autoridad fiscal y el contribuyente y, como consecuencia de la cual, surgen derechos y obligaciones recíprocos. Por tanto, los sujetos ajenos a esa relación vinculatoria que de alguna manera surgen con motivo de la relación jurídica señalada, deben ser considerados como terceros para efectos de las leyes fiscales.

En otras palabras, el concepto "terceros" debe entenderse como aquellas personas que, sin formar parte de la relación directa entre el contribuyente y la autoridad, se encuentran de alguna manera comprendidas dentro de las obligaciones tributarias establecidas por las disposiciones fiscales, es decir, personas que de alguna manera se conectan con la relación tributaria.

Sentado lo anterior, resulta pertinente atender lo referente al término "proveedores" que menciona el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

El *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* define al proveedor como la **"persona o empresa que provee o abastece de todo lo necesario para un fin a grandes grupos, asociaciones, comunidades, etc."**

El concepto de "proveedor" es utilizado por disposiciones legales en diversas materias y no únicamente por las de carácter fiscal. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor que en su artículo 2o., fracción II, define al proveedor como **"la persona física o moral en términos del Código Civil Federal, que habitual o periódicamente ofrece, distribuye, vende, arrienda o concede el uso o disfrute de bienes, productos y servicios"**. Asimismo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en su artículo 2o., fracción VI, determina que proveedor es **"la persona que celebre contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios"** con la administración pública.

Desde un punto de vista contable, las Normas de Información Financiera, que sirven de guía para elaborar información que satisfaga las necesidades comunes de usuarios en el área contable-financiera, determinan que proveedores **"son los que proporcionan bienes y servicios para la operación de una entidad"**.

En definitiva, el término "proveedor" puede entenderse referido a cualquier persona, física o jurídica, que de manera habitual suministra bienes,

productos o servicios relacionados con la actividad de otra persona, empresa o entidad.

Ahora bien, de un análisis semántico lógico de los conceptos anteriormente descritos, es dable concluir, que el concepto "terceros" resulta un vocablo genérico, que admite como una de sus especies al término de "proveedores".

Lo anterior es así, toda vez que el término de "proveedores" debe ser entendido, como una parte del concepto "terceros"; es decir, "proveedores" es un término específico que se comprende dentro de lo que se entiende por "terceros", el cual resulta ser un concepto genérico. Dicha conclusión se alcanza, una vez analizadas las conceptualizaciones hechas en párrafos anteriores.

Así las cosas, la expresión "terceros" debe entenderse como aquellas personas que resultan colaterales a una determinada relación, en la especie, una relación tributaria cuyos sujetos son la autoridad hacendaria y aquellos contribuyentes que se ubiquen en determinados supuestos legales, y que, dado ese carácter colateral, se encuentran de alguna manera conectadas o contenidas en dicha relación.

La reforma por la cual se adicionó la fracción VIII al artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil seis, tuvo como objetivo **"incentivar al contribuyente con el cumplimiento de sus obligaciones, a través de mejores servicios, así como contar con información oportuna de las personas y conceptos sobre los cuales se presentan las declaraciones del impuesto al valor agregado, en cuanto a acreditamientos, traslados, tasas, clientes y proveedores, logrando así aumentar la base de contribuyentes y su eficaz fiscalización"**.

Por tanto, resulta factible llegar a la determinación de que dicha reforma, busca como objetivo que la autoridad hacendaria se allegue de la información relativa a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, es decir, aquellas personas con las que el contribuyente realice transacciones y que sean ajenas a la relación directa con el fisco.

Dado el alcance que aquí se concede al término "terceros", resulta claro que expresiones como clientes, acreedores e incluso, proveedores, pueden ser consideradas como especies de dicho término o concepto genérico. Sin embargo, en la especie, al fundarse el acto de autoridad en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, en su caso,

resulta evidente, que el uso del término "terceros" sea en el requerimiento de cumplimiento de la obligación fiscal, como en la determinación de la infracción por su incumplimiento o en la imposición de la sanción, hace referencia al concepto específico de "proveedores" en tanto que la primera disposición legal citada, que contempla la obligación de que se trata, se refiere al mismo.

Refuerza lo anterior, considerar que conforme a los numerales 32, fracción VIII y 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, la información que refieren debe presentarse a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria. Las reglas I.5.1.6 y II.5.1.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil ocho, las mismas reglas de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil nueve, así como la regla 4.5.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil quince, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil ocho, el veintinueve de abril de dos mil nueve y el treinta de diciembre de dos mil catorce, respectivamente, por citar las resoluciones misceláneas de algunos años, disponen que los contribuyentes presentarán la información a que se refieren las fracciones V⁸ y VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a través del formato electrónico A-29 "Declaración Informativa de Operaciones con Terceros".

Deriva de lo anterior, que al referirse el formato electrónico a las operaciones con terceros está utilizando un término genérico, que tratándose específicamente de la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado alude a los "proveedores".

Igual ocurre, por ejemplo, con la jurisprudencia 2a./J. 170/2011 (9a.),⁹ de esta Segunda Sala, que respecto de la debida fundamentación del acto que requiere el cumplimiento de la presentación de la información a que alude el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en su rubro alude a operaciones con "terceros" y en su texto a operaciones con "proveedores",

⁸ "Artículo 32. Los obligados al pago de este impuesto y las personas que realicen los actos o actividades a que se refiere el artículo 2o.-A tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de esta ley, las siguientes:

"...

"V. Expedir comprobantes fiscales por las retenciones del impuesto que se efectúen en los casos previstos en el artículo 1o.-A, y proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria, la información sobre las personas a las que les hubieren retenido el impuesto establecido en esta ley, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior al que corresponda dicha información."

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 4, enero de 2012, página 3771, registro digital: 160335.

esto es, el rubro utiliza un término genérico dentro del que se comprende específicamente a los proveedores. Esa jurisprudencia señala:

"VALOR AGREGADO. EL REQUERIMIENTO A LAS PERSONAS FÍSICAS OBLIGADAS AL PAGO DE DICHO TRIBUTO, DE PRESENTAR DECLARACIÓN INFORMATIVA DE OPERACIONES CON TERCEROS, CUMPLE CON EL REQUISITO DE DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CUANDO EN ÉL SE INVOCA EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY RELATIVA.—El requerimiento a las personas físicas sujetas al pago del impuesto al valor agregado, sobre el cumplimiento de la obligación prevista en el citado numeral, consistente en proporcionar mensualmente a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos señalados por el Servicio de Administración Tributaria, la información correspondiente sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores, cumple el requisito de debida fundamentación y motivación contenido en los artículos 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, cuando invoca el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, sin que sea necesario que se citen, además, las reglas I.5.1.6 y II.5.1.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2008, ni las reglas I.5.1.6 y II.5.1.7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2009, publicada en el referido medio de difusión el 29 de abril de 2009, que prevén que las declaraciones deben presentarse a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, mediante el formato electrónico A-29 denominado 'Declaración Informativa de Operaciones con Terceros.'."

Recapitulando, el concepto "terceros" comprende a las diferentes personas que con motivo de sus actividades se conectan de alguna manera con la relación vinculatoria existente entre la autoridad hacendaria y el contribuyente, como pueden ser clientes, acreedores e incluso, proveedores, los cuales guardan la calidad de terceros en tanto no son sujetos directos de la referida relación fiscal del contribuyente con la autoridad, pero sí se encuentran indirectamente vinculados a ésta con motivo de las operaciones comerciales celebradas entre el contribuyente, que tratándose específicamente de sus proveedores dan origen al pago, retención, acreditamiento o traslado del impuesto al valor agregado y, con ello, a la obligación del contribuyente de informar mensualmente a la autoridad sobre dichas operaciones, a las que específicamente alude la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por lo que la invocación de esta disposición legal y la alusión a las actividades con "terceros", no deja dudas en cuanto a que el acto de autoridad se refiere concretamente a los "proveedores" del contribuyente.

Por tanto, el hecho de que los actos de autoridad referidos –requerimiento del cumplimiento de la obligación, determinación de infracción o imposición de sanción– mencionen la expresión "terceros" en lugar del vocablo "proveedores", de ninguna manera vulnera los derechos de los contribuyentes, ya que únicamente se trata del empleo de una expresión genérica que no se traduce en violación al principio de aplicación estricta que establece el artículo 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación. Ello, toda vez que la autoridad hacendaria, contrario a lo considerado por uno de los Tribunales Colegiados contendientes, no extiende la hipótesis jurídica prevista en el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado a situaciones de hecho, no comprendidas en tal hipótesis, sino que únicamente cambia uno de los vocablos utilizados por el legislador sin alterar el alcance de la norma o los elementos esenciales de la disposición normativa, por lo que tampoco hay transgresión al principio de legalidad consagrado por el artículo 16 de la Constitución que, en su párrafo primero, prevé:

"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."

Como se advierte, el precepto constitucional establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, consagrando así a favor de los gobernados, la garantía de legalidad.

Dicha garantía obliga a la autoridad a fundar y motivar la causa legal del procedimiento en cualquier acto de molestia; esto es, el acto o la serie de actos que provoca la perturbación en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éstos deben ser legales, es decir, fundados y motivados en una ley en su aspecto material, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas, que prevean la situación concreta por la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, en el cual deberá citarse esa disposición y las otras normas que autoricen la actuación de la autoridad, además de motivarse la causa legal del procedimiento, lo que implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concreta respecto de la que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal que lo funde, lo que significa que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Esto es, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria, o un acto administrativo, al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente.

Así se establece, en el siguiente criterio jurisprudencial:¹⁰

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

En ese sentido, todos los actos dictados por las autoridades deberán citar los fundamentos legales que justifican su actuación, además de expresar los motivos y razones que llevaron a esa actuación, debiendo existir adecuación entre éstos y los fundamentos invocados, ya que de lo contrario deja en estado de indefensión al gobernado.

Ahora bien, si como antes se concluyó, los actos que tienen como fundamento de la actuación de la autoridad el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, sea que se trate del requerimiento de cumplimiento de la obligación prevista en el primer numeral citado, consistente, en proporcionar mensualmente la información relativa al pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con proveedores, o bien, la determinación de la comisión de la infracción por el incumplimiento de esa obligación o la imposición de la sanción correspondiente, en los que se alude a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", no constituyen una aplicación extensiva de las normas en contravención al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas o excepciones a las mismas, así como infracciones y sanciones, lleva a sostener que tampoco hay infracción al principio de legalidad.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, Séptima Época, Volúmenes 97-102, Tercera Parte, página 143, registro digital: 238212.

Lo anterior se afirma, porque la cita del numeral 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, unida al razonamiento relativo a la omisión de proporcionar la información de las operaciones con terceros, se traducen en una debida fundamentación y motivación del acto de autoridad, en tanto permiten conocer con plena certidumbre que en éste se está requiriendo específicamente el cumplimiento de la obligación y, en su caso, sancionando la omisión, sólo respecto de las operaciones con proveedores, existiendo así plena adecuación entre los motivos aducidos y la hipótesis normativa.

Conforme a lo razonado, esta Segunda Sala determina, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216 y 218 de la Ley de Amparo, que el criterio que debe regir con carácter de jurisprudencia quede redactado con los siguientes rubro y texto:

VALOR AGREGADO. EL TÉRMINO "TERCEROS" EMPLEADO EN LOS REQUERIMIENTOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN ERICTA DE LAS DISPOSICIONES FISCALES QUE IMPONEN CARGAS O EXCEPCIONES A ÉSTAS Y DE LEGALIDAD. Conforme al numeral citado, los obligados al pago del impuesto al valor agregado proporcionarán mensualmente a las autoridades fiscales la información sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto en las operaciones con sus proveedores. Ahora, los actos que tienen como fundamento de la actuación de la autoridad el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, que establece como infracción la falta de presentación de la información referida, sea que se trate del requerimiento de cumplimiento de la obligación, de la determinación de la comisión de la infracción por su incumplimiento o de la imposición de la sanción correspondiente, en los que se alude a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", no constituyen una aplicación extensiva de las normas en contravención al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas o excepciones a éstas, así como infracciones y sanciones, contenido en el artículo 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, porque la referencia a las operaciones con "terceros" en el acto de autoridad, unido a la invocación de las normas indicadas, permiten conocer con plena certidumbre que la autoridad está requiriendo el cumplimiento de la obligación sólo respecto de las operaciones con proveedores, en tanto la alusión a "terceros" únicamente supone el uso de un término genérico, de suerte que tampoco se transgrede el principio de legalidad, en tanto que se citan los fundamentos legales aplicables y las causas que motivan la actuación de la autoridad, existiendo adecuación entre éstas y la hipótesis normativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, conforme a lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

VALOR AGREGADO. EL TÉRMINO "TERCEROS" EMPLEADO EN LOS REQUERIMIENTOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN Estricta DE LAS DISPOSICIONES FISCALES QUE IMPONEN CARGAS O EXCEPCIONES A ÉSTAS Y DE LEGALIDAD. Conforme al numeral citado, los obligados al pago del impuesto al valor agregado proporcionarán mensualmente a las autoridades fiscales la información sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto en las operaciones con sus proveedores. Ahora,

los actos que tienen como fundamento de la actuación de la autoridad el artículo 32, fracción VIII, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en relación con el numeral 81, fracción XXVI, del Código Fiscal de la Federación, que establece como infracción la falta de presentación de la información referida, sea que se trate del requerimiento de cumplimiento de la obligación, de la determinación de la comisión de la infracción por su incumplimiento o de la imposición de la sanción correspondiente, en los que se alude a las operaciones con "terceros" y no a las realizadas con "proveedores", no constituyen una aplicación extensiva de las normas en contravención al principio de aplicación estricta de las disposiciones fiscales que imponen cargas o excepciones a éstas, así como infracciones y sanciones, contenido en el artículo 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, porque la referencia a las operaciones con "terceros" en el acto de autoridad, unido a la invocación de las normas indicadas, permiten conocer con plena certidumbre que la autoridad está requiriendo el cumplimiento de la obligación sólo respecto de las operaciones con proveedores, en tanto la alusión a "terceros" únicamente supone el uso de un término genérico, de suerte que tampoco se transgrede el principio de legalidad, en tanto que se citan los fundamentos legales aplicables y las causas que motivan la actuación de la autoridad, existiendo adecuación entre éstas y la hipótesis normativa.

2a./J. 81/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 403/2014. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 13 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis VIII.1o.PA. J/33 (9a.), de rubro: "VALOR AGREGADO. SI SE REQUIERE AL CONTRIBUYENTE INFORMACIÓN DE LAS OPERACIONES REALIZADAS 'CON TERCEROS' EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE, DEBE ENTENDERSE QUE SE REFIERE A LA RELATIVA A LAS EFECTUADAS 'CON SUS PROVEEDORES'.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 5, diciembre de 2011, página 3727, y

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 6/2014.

Tesis de jurisprudencia 81/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de junio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 4.

SENTENCIAS QUE INTERRUPTEN Y/O ABANDONAN JURISPRUDENCIA

AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ANÁLISIS QUE DEBEN REALIZAR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA.

"RESOLUCIÓN FAVORABLE". SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.

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.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5334/2014. 25 DE MARZO DE 2015.
PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA ESTELA FERRER
MAC-GREGOR POISOT. Véase página 485.

Nota: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 5334/2014, abandonó los criterios sostenidos en las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 90/2014 (10a.), 2a. LXXVII/2014 (10a.), 2a. LXXV/2014 (10a.) y 2a. LXXVI/2014 (10a.), de títulos y subtítulos: "RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO.", "AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL IMPEDIR INJUSTIFICADAMENTE PLANTEAR EN DICHO JUICIO PROMOVIDO CONTRA SENTENCIAS FAVORABLES PRONUNCIADAS EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES APLICADAS

POR EL TRIBUNAL COLEGIADO AL RESOLVER LA REVISIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 104 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN.", "AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL LIMITAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO A DICHO JUICIO CONTRA SENTENCIAS PRONUNCIADAS EN SEDE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA." y "AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL PRODUCIR INCERTIDUMBRE JURÍDICA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 768, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, páginas 397, 398 y 400, respectivamente.

Del amparo directo en revisión 5334/2014 derivaron las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 83/2015 (10a.), 2a. XXII/2015 (10a.), 2a. XXIII/2015 (10a.) y 2a. XXI/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "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.", "AMPARO DIRECTO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 170 DE LA LEY DE AMPARO RESPETA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA [ABANDONO DE LAS TESIS 2a. LXXVII/2014 (10a.), 2a. LXXV/2014 (10a.) Y 2a. LXXVI/2014 (10a.)].", "JUICIO DE AMPARO DIRECTO. ANÁLISIS QUE DEBEN REALIZAR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA." y "RESOLUCIÓN FAVORABLE. SU CONCEPTO CONFORME AL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 90/2014 (10a.)].", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 890, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, páginas 833, 836 y 837, respectivamente.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES PAGADAS CON MOTIVO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (*)].

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en criterio mayoritario, determinó en la tesis aludida que los contratos de suministro de energía eléctrica son de naturaleza administrativa. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a interrumpir dicho criterio, para determinar que de la interpretación de los artículos 1049 y 75, fracciones V y XXV, del Código de Comercio, se advierte que la negativa a devolver cantidades pagadas con motivo de dicho servicio es una cuestión de naturaleza comercial y, en consecuencia, las controversias suscitadas entre las partes derivadas de este tipo de actos deben decidirse en la vía ordinaria mercantil, conforme al numeral 104, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o mercantil sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, así como que cuando sólo se afecten intereses particulares, a elección del actor, podrán conocer de aquéllas los Jueces y tribunales del orden común.

2a. XLII/2015 (10a.)

(*) La presente tesis interrumpe el criterio contenido en la diversa 2a. CVII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO DEBEN CONSIDERARSE COMO CELEBRADOS ENTRE PARTICULARES, SINO COMO VERDADEROS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.", que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 1095.

Amparo directo en revisión 4729/2014. Lamitubo, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Eduardo Medina Mora I. y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Nota: Esta tesis fue corregida en su redacción en sesión privada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 19 de agosto del presente, para quedar en los términos aquí precisados, por lo que la tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 1071, queda sin efectos.

Esta tesis se republicó el viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. El artículo

citado prevé que son prácticas monopólicas absolutas los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas; en este sentido, la utilización del término "posturas" no genera confusión ni lo torna incomprensible y, por tanto, dicho artículo no transgrede el principio de seguridad jurídica, ya que equivale al vocablo "proposiciones", que entre sus acepciones incluye la consistente en la posición adoptada por alguien en relación con un asunto, de donde deriva que se asimila a la voz "proposición" empleada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público para referirse a la oferta formulada por los sujetos que participan en licitaciones.

2a. LXII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY AL DEFINIR LAS CONDUCTAS QUE SANCIONA. El precep-

to referido no contiene una redacción que dificulte su comprensión y, por ende, no viola los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley, ya que las 4 conductas que describe (establecer, concertar, coordinar y abstener) pueden ocurrir en los eventos que la propia norma menciona, esto es, en licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas, lo que se corrobora con la utilización de la conjunción "o" que sirve para relacionar dos o más posibilidades. De ahí que serán práctica monopólica absoluta los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos o competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea: a) establecer, b) concertar, c) coordinar posturas o d) abstenerse, en licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas, ya que es claro que la norma alude a 4 verbos que, como su nombre lo indica, expresan conductas, acciones, estados o actitudes, que pueden observar los sujetos económicos en una licitación, concurso, subasta o almoneda pública.

2a. LXI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE JUSTICIA PRONTA EN CUANTO PERMITE LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE LA INVESTIGACIÓN A CARGO DE LA COMISIÓN FEDERAL RESPECTIVA.

Del precepto indicado se advierte que la Comisión Federal de Competencia puede iniciar, de oficio o a petición de parte, procedimientos de investigación y que el periodo de ésta podrá ampliarse hasta en 4 ocasiones, por periodos de hasta 120 días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello, lo que no viola el principio de justicia pronta, ya que la existencia de plazos impide la tramitación de procedimientos de duración indefinida y, éstos, es decir, los que no tuvieran límites por inexistencia de plazos, sí atentan contra el principio referido; por tanto, los plazos previstos en la disposición fijan un límite razonable en la actuación de la autoridad e implican, a su vez, que no se coloque en un estado de incertidumbre a los sujetos investigados, por desconocer el tiempo que probablemente pudiese tomar la investigación que en su caso se desarrolle.

2a. LXV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA EN CUANTO PERMITE LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE LA INVESTIGACIÓN A CARGO DE LA COMISIÓN FEDERAL RESPECTIVA.

Del precepto indicado se advierte que la Comisión Federal de Competencia puede iniciar, de oficio o a petición de parte, procedimientos de investigación y que el periodo de ésta podrá ampliarse hasta en 4 ocasiones, por periodos de hasta 120 días, cuando existan causas debidamente justificadas para ello, lo que no viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, si se atiende a la encomienda constitucional y legal que tiene ese órgano de perseguir y sancionar monopolios, pues las investigaciones que haga pueden implicar el descubrimiento de prácticas o actos de muy diversa naturaleza, lo que a su vez, provoca la realización de gestiones, actos o diligencias varias, incluso de carácter técnico, que generen cierta complejidad en la indagatoria, lo que explica que el legislador haya fijado ese plazo máximo, pero aún más, que haya previsto la posibilidad de que se amplíe; y si bien no fijó supuestos específicos para el ejercicio de esa atribución, ello no libera a la autoridad de la obligación de explicar o razonar los motivos por los cuales amplía el plazo de investigación, pues claramente la norma le autoriza a hacerlo cuando existan causas debidamente justificadas para ello, lo que se traduce en que la Comisión debe fundar y motivar el acto correspondiente, observando con ello lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2a. LXIV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz

Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO CONTRAVIENE EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. El precepto indicado, al establecer la facultad de la Comisión Federal de Competencia para requerir de las personas relacionadas con los hechos que investiga por presuntas prácticas monopólicas, los informes y documentos que estime relevantes y pertinentes para realizar su investigación, no contraviene el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque dicha facultad se acota de manera razonable cuando se señala que los informes y documentos deberán ser importantes y trascendentes para la investigación, lo que implica que su ejercicio queda sujeto al principio de legalidad, que le impone la obligación de fundar y motivar el acto de molestia, para lo cual, debe exponer las razones por las que considere que la información requerida es necesaria para la investigación de la presunta práctica monopólica y que las personas que debe citar tienen relación con los hechos investigados.

2a. LXX/2015 (10a.)

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN. El precepto aludido, al prever que la Comisión Federal de Competencia podrá requerir los informes y documentos que estime relevantes para

realizar sus investigaciones, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como ordenar y practicar visitas de verificación en el domicilio del investigado, en donde se presume que existen elementos necesarios para la debida integración de la investigación, no contraviene el principio de no autoincriminación contenido en el artículo 20, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe entenderse como la garantía de todo inculpado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan. Esto es así, porque el desacato del agente económico investigado de proporcionar la información o documentación requerida para la investigación, no significa que la Comisión, por ese motivo, deba inferir su culpabilidad, pues su silencio no debe ponderarse como un indicio de responsabilidad en los hechos investigados, por el contrario, el investigado por la presunta comisión de la práctica monopólica tiene el derecho constitucional de desvanecer la imputación que se le atribuye, además, goza en todo momento de los derechos que establece la Constitución Federal, ya que el principio de presunción de inocencia es un derecho absoluto reconocido constitucionalmente del que gozan todas las personas en general, y para que opere su restricción se requiere que sea la norma constitucional la que así lo establezca, lo que no sucede tratándose de la investigación relativa a presuntas prácticas monopólicas, porque en éstas es la Comisión quien debe probar la probable responsabilidad del agente económico investigado, para lo cual debe emitir sus resoluciones preliminares partiendo de hechos de los que tenga conocimiento y tomando en cuenta la información y documentación que tenga disponible.

2a. LXXI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. ENTRE EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014 Y LOS NUMERALES 34 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y 31 DE SU REGLAMENTO, EN VIGOR HASTA EL 28 DE JULIO DE 2010, EXISTE CORRESPONDENCIA Y NO CONFLICTO DE LEYES. Los artículos 34 y 31 aludidos permiten las denominadas proposiciones conjuntas en una licita-

ción pública, que operan cuando 2 o más personas anuncian abiertamente ante la entidad o dependencia correspondiente, el interés de participar de manera conjunta en una licitación; a diferencia de lo que prohíbe y, en su caso, sanciona la Ley Federal de Competencia Económica en su artículo 9o., fracción IV, que alude a aquellos contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o abstenciones en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas, de donde se entiende que la prohibición se refiere a actos secretos que, como tales, tengan como consecuencia afectar el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Por tanto, no existe conflicto entre esas legislaciones, ya que cada una regula aspectos propios de su objeto; incluso, la primera reconoce que los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes deberán apegarse a lo dispuesto en el segundo ordenamiento, lo que demuestra que el legislador fijó una correspondencia entre éstos.

2a. LXIII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 623/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 625/2012. Fresenius Kabi México, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LA MULTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, CONSTITUYE UNA MEDIDA DE APREMIO. El precepto referido establece que para el eficaz desempeño de sus atribuciones, la Comisión Federal de Competencia podrá emplear el apercibimiento o la multa, la cual constituye una medida de apremio y no propiamente una sanción impuesta al agente económico o al sujeto investigado porque se presuma su responsa-

bilidad, ya que la finalidad perseguida por la autoridad al imponerla es obtener el cumplimiento debido a su mandato.

2a. LXXII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ACUERDOS DE AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE LA INVESTIGACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, CONSTITUYEN ACTOS PROCESALES QUE IMPIDEN QUE OPERE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO.

La Comisión Federal de Competencia tiene como objetivos prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, por lo que dentro de sus atribuciones está la de llevar a cabo investigaciones tendientes a prevenir o descubrir prácticas monopólicas, mediante la obtención de documentos, testimonios y otros elementos; entonces, si se atiende a la naturaleza de la atribución que el legislador le otorgó con la tramitación de procedimientos de investigación, se concluye que los acuerdos de ampliación del plazo para su desahogo en términos del precepto aludido constituyen actos procesales que impulsan el procedimiento y, por tanto, impiden que opere la caducidad a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Competencia Económica, vigente hasta el 6 de julio de 2014, en virtud de que se trata de una indagatoria sujeta a diversas variantes y, por lo mismo, es suficiente la existencia de ese tipo de actos que reflejan la voluntad, pero sobre todo, la necesidad de que la investigación continúe; es pues una conducta procesal que sí tiene como efecto que la investigación progrese, lo que tiene sentido si se toma en cuenta que se está ante una averiguación tendiente a descubrir una práctica monopólica.

2a. LXVI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 622/2012. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 2, 8o., 9, FRACCIÓN IV, 23, 24, FRACCIONES I, IV Y XIX, 25, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35 Y 36 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, NO CONTRAVIENEN LA LIBERTAD DE COMERCIO POR OTORGAR ATRIBUCIONES A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA PARA INVESTIGAR, REQUERIR A LOS PARTICULARES Y AGENTES ECONÓMICOS LA INFORMACIÓN O DOCUMENTACIÓN QUE ESTIME RELEVANTE Y PERTINENTE, CITAR A DECLARAR A QUIENES TENGAN RELACIÓN CON LOS HECHOS DE QUE SE TRATE, ASÍ COMO DE REALIZAR VISITAS DE VERIFICACIÓN EN EL DOMICILIO DEL INVESTIGADO, EN QUE SE PRESUMA QUE EXISTEN ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA EXISTENCIA DE MONOPOLIOS, PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, ESTANCOS Y CONCENTRACIONES. Los artículos cita-

dos, al establecer que la Comisión Federal de Competencia tendrá, entre sus atribuciones, las de investigar, requerir a los particulares y agentes económicos la información o documentación que estime relevante y pertinente, citar a declarar a quienes tengan relación con los hechos de que se trate, así como de realizar visitas de verificación en el domicilio del investigado, en que se presuma que existen elementos necesarios para la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y concentraciones contrarias a la ley, no contraviene la libertad de comercio tutelada en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior, porque la finalidad perseguida tiene un interés general, consistente en prevenir con eficacia toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario que tenga por objeto obtener el alza de los precios y, en general, todo acto que constituya una ventaja exclusiva a favor de una o varias personas y en perjuicio de alguna clase social o del público en general, el cual debe prevalecer sobre el interés individual.

2a. LXXV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 2 Y 8o., DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014, SON CONGRUENTES CON EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO SEGUNDO, DE

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El precepto constitucional señalado, en su párrafo segundo, enumera las diversas conductas que deben sancionarse en materia de competencia económica, como son: 1) Toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de los precios; 2) Todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, 3) En general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Presupuestos que retoma la exposición de motivos del decreto de creación de la Ley Federal de Competencia Económica vigente hasta el 6 de julio de 2014, la cual en su artículo 2 indica que su objeto es proteger el proceso de competencia y libre concurrencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios; y, en su numeral 8o. prohíbe los monopolios y estancos, así como las prácticas que, en los términos de dicha ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la producción, procesamiento y comercialización de bienes o servicios. De ahí que si bien en la ley en cuestión no se contiene de manera textual la expresión "perjuicio del público en general o de alguna clase social", tal circunstancia no la torna contraria al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque de sus diversos numerales se advierte que su finalidad es evitar ese perjuicio a la sociedad en general, regulando cualquier práctica monopólica con independencia de la forma que adopte, en atención a los efectos que este tipo de prácticas produce en el mercado.

2a. LXXVI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 624/2012. Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se pronunció por una concesión del amparo más amplia Margarita Beatriz Luna Ramos y se separó de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO. AUN CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA

LA HAYA FIJADO EN DETERMINADA MATERIA, EN CUALQUIER SUPUESTO, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 4/2013 (10a.) (*)].

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interrumpe la jurisprudencia aludida, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE SURTE EN FAVOR DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE AQUÉL FIJÓ SU COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ASUNTO.", toda vez que si bien es cierto que el Juez de Distrito fija su competencia en determinada materia al emitir la sentencia recurrida, no menos lo es que para resolver a qué Tribunal Colegiado de Circuito corresponde conocer del medio de impugnación intentado contra dicho fallo, es irrelevante la determinación de mérito, en atención a que, en cualquier caso, es necesario atender tanto a la naturaleza del acto reclamado, como a la de la autoridad señalada como responsable en términos de la jurisprudencia 2a./J. 24/2009 (**), de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."

2a. LXXXV/2015 (10a.)

Conflicto competencial 79/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Administrativa y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito. 10 de junio de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Eduardo Medina Mora I. y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Nota: (*) Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que interrumpe el criterio contenido en la diversa 2a./J. 4/2013 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE SURTE EN FAVOR DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE AQUÉL FIJÓ SU COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ASUNTO.", que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 945, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de agosto de 2015.

(**) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412.

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.

La finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica. En esa línea de pensamiento, cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma indicada y la vigente, esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

2a. LXXIX/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 19/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Noveno Circuito y Segundo en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. 8 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no contiene el tema de fondo que se resolvió en la contradicción de tesis de la cual deriva.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. EL GOBERNADOR DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA ESTÁ FACULTADO PARA FIRMAR TANTO AQUÉL COMO SU ANEXO No. 17. Los artículos 50, fracción XI, de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 22, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la propia entidad federativa, vigente hasta el 28 de febrero de 2013, establecen que corresponde al Gobernador del Estado cuidar de la recaudación, aplicación e inversión de los caudales públicos con

arreglo a las leyes, así como administrar la hacienda y las finanzas públicas, de donde se sigue que el mencionado servidor público cuenta con la atribución para acordar con la Federación convenios con los que se fortalezca la hacienda pública local, por lo que en ese tenor, está facultado para firmar tanto el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como su Anexo No. 17. Lo anterior se robustece con el numeral 13 de la Ley de Coordinación Fiscal en cuanto dispone que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

2a. LXXVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1282/2015. Servicio Tesistán, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 1378/2015. El Triángulo de Chapalita, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo directo en revisión 136/2015. Gasolinera Huaxtla, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO, Y SU ANEXO No. 17. NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Los referidos Convenio y Anexo sólo regulan las facultades concernientes a la administración tributaria, es decir, aquellas que corresponden a la ejecución de las normas fiscales para la recaudación, fiscalización y manejo de ingresos federales, con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordi-

nación Fiscal, sin trascender al ámbito legislativo local ni suspender atribuciones concedidas al Congreso Local, toda vez que con el referido convenio se dota a las autoridades estatales y municipales de la facultad de realizar las tareas vinculadas a la administración fiscal; por tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público válidamente delegó sus facultades en la materia al Estado de Jalisco. De igual manera, el Gobernador del Estado puede celebrarlo, conforme a los artículos 50, fracción XI, de la Constitución Política y 22, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, al ser el encargado de la hacienda pública, cuidando de ésta, así como de la recaudación, aplicación e inversión de los caudales del Estado. Es por ello, que el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, así como su Anexo No. 17, publicado este último en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2008, no violan los principios de legalidad y seguridad jurídica consistentes en la fundamentación y motivación, al haberse celebrado por partes legitimadas para ello y referirse a potestades que pueden delegarse.

2a. LXXVIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1282/2015. Servicio Tesistán, S.A. de C.V. 20 de mayo de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo directo en revisión 136/2015. Gasolinera Huxtla, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Amparo directo en revisión 1061/2015. El Triángulo de Chapalita, S.A. de C.V. 1 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; unanimidad en cuanto al criterio contenido en esta tesis. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA IMAGEN COMERCIAL. SU TITULARIDAD ESTÁ PROTEGIDA POR LA FRACCIÓN XXVI DEL ARTÍCULO 213 DE LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. El derecho a la imagen comercial o "trade dress" es una derivación del derecho de propiedad industrial y es entendida como la pluralidad de elementos que, como consecuencia de su combinación, permite distinguir productos o servicios, representando una ventaja competitiva en virtud de la identificación generada, y la titularidad de ese derecho se

encuentra protegida en la fracción XXVI del artículo 213 de la Ley de la Propiedad Industrial, en tanto prohíbe usar la combinación de signos distintivos, elementos operativos y de imagen, que permitan identificar productos o servicios iguales o similares en grado de confusión a otros protegidos por el ordenamiento referido, que por su uso causen o induzcan al público a confusión, error o engaño, por hacer creer o suponer la existencia de una relación entre el titular de los derechos protegidos y el usuario no autorizado. Esto es, la fracción aludida sanciona como infracción administrativa las conductas que por el uso de la combinación de ciertos elementos –imagen comercial– lleven al público consumidor a asociar un producto o servicio con otros protegidos por la propia ley o a suponer la existencia de una relación entre el titular del derecho y quien presume serlo sin tener un justo título.

2a. LXVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5287/2014. Grupo Bimbo, S.A.B. de C.V. 20 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LOS ACUERDOS PRESIDENCIALES QUE DECLARAN LA INCOMPETENCIA DEL ÓRGANO DE AMPARO PARA CONOCER DE UN ASUNTO. El artículo 104 de la Ley de Amparo prevé que el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, y que se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresen agravios, dentro del plazo de 3 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Ahora bien, no toda resolución de mero trámite ocasiona un perjuicio a las partes, sino sólo las que definan un derecho, lo restrinjan o lo anulen en forma definitiva. Por tanto, como los acuerdos de incompetencia solamente determinan el órgano de amparo que deberá hacerse cargo del trámite y resolución de una demanda o de un recurso, sin prejuzgar sobre la materia de fondo del asunto, contra dichos proveídos resulta improcedente el recurso de reclamación, toda vez que, por regla general, está ausente el perjuicio, elemento imprescindible para que tenga alguna eficacia práctica la resolución que llegara a dictarse.

2a. LXXIII/2015 (10a.)

Recurso de reclamación 332/2015. Angélica Rocío Hernández Reyes. 17 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. NO ES EXTEMPORÁNEO EL QUE SE INTERPONE ANTES DEL TÉRMINO LEGAL PARA PROMOVERLO.

Conforme al segundo párrafo del artículo 104 de la Ley de Amparo, el recurso de reclamación podrá hacerse valer dentro del término de 3 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de trámite impugnado; de su texto se advierte que el medio de impugnación no podrá interponerse con posterioridad a dicho tiempo, sin embargo, ello no impide que pueda presentarse antes de que inicie el indicado término, y el así interpuesto, se estime que no es extemporáneo.

2a. LXXIV/2015 (10a.)

Recurso de reclamación 495/2015. Miguel Pablo Bellacetín Barragán. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. EL ARTÍCULO 90 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013, QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR PRESUNTIVAMENTE LA UTILIDAD FISCAL, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE EQUIDAD, POR SER INAPLICABLE AL SUPUESTO PREVISTO EN EL NUMERAL 59, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. El artículo 90 aludido prevé el procedimiento especial para determinar presuntivamente la utilidad fiscal, es decir, la base gravable del impuesto sobre la renta, a la que posteriormente se aplica la tasa correspondiente; procedimiento que tiene como origen el desconocimiento de la autoridad de los ingresos, el valor de los actos, las actividades o los activos del contribuyente. Por su parte, el artículo 59, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, al prever que las autoridades fiscales presumirán, salvo prueba en contrario, que los depósitos en la cuenta bancaria del contribuyente que no correspondan a registros de su contabilidad son ingresos y valor de actos o actividades por los que deben pagarse contribuciones, establece una presunción legal para

considerar que un ingreso puede constituir uno de los conceptos que integran la base del tributo, cuyo monto se puede desestimar, o bien, disminuir, derivado del conocimiento y certeza por la autoridad de la cantidad a que ascienden dichos ingresos, motivo por el que lleva a cabo una determinación con base cierta y que, por su naturaleza, admite prueba en contrario, con lo que es posible desvirtuar su existencia o reducir su cuantía. En este tenor, el artículo 90 mencionado no transgrede el principio tributario de equidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no comprender el supuesto normativo del numeral 59, fracción III, invocado, en virtud de que la desigualdad de trato a los contribuyentes a que hacen referencia esas normas se justifica en razones objetivas y proporcionales, ya que se ubican en situaciones diversas, porque tanto el acto de origen, como el fundamento de la actuación de la autoridad son diferentes, lo que a su vez ocasiona distintas formas de regulación.

2a. LXIX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5139/2014. Construcciones y Mantenimiento del Desierto, S.A. de C.V. 28 de mayo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. ANTE LA OMISIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE ORDENAR SU NOTIFICACIÓN PERSONAL, PROCEDE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA EL AUTO QUE DECLARE QUE HA CAUSADO EJECUTORIA. No obstante que conforme al criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligación del Tribunal Colegiado de Circuito ordenar la notificación personal de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo, cuando alguna de las partes se vea afectada con motivo de la orden de notificación por lista de esa resolución, antes de interponer el recurso de revisión en amparo directo, debe hacer valer el de reclamación contra el auto que declare que ha causado ejecutoria.

2a. LIX/2015 (10a.)

Recurso de reclamación 10/2015. Ignacio Herman Ciprés Baños. 3 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE SI EN LA DEMANDA SE PLANTEÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNA NORMA GENERAL O LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INDEPENDIEN-
TEMENTE DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE HUBIERE PRONUNCIADO O NO AL RESPECTO.**

Por regla general, las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito dictadas en amparo directo no admiten recurso alguno y, por tanto, causan ejecutoria por ministerio de ley, por lo que, otorgada la protección constitucional, la autoridad debe darles cumplimiento sin más trámite. Ahora bien, la Ley de Amparo no prevé que las sentencias de amparo directo se notifiquen personalmente a las partes; sin embargo, si en la demanda se planteó la inconstitucionalidad de alguna norma general o la interpretación directa de algún precepto constitucional, con independencia de que el Tribunal Colegiado de Circuito se haya pronunciado o no al respecto, la sentencia debe notificarse personalmente, con fundamento en el artículo 26, fracción I, inciso k), de dicha ley, que deja a la discreción del órgano jurisdiccional ordenar notificaciones personales a cualquiera de las partes cuando a su juicio así lo ameriten; lo que en el caso se justifica, porque se evita que la autoridad responsable incurra en confusión sobre si debe o no cumplir de inmediato la sentencia; se permite que las partes conozcan si pueden o no recurrirla conforme al artículo 86 de la ley de la materia, por conducto del órgano jurisdiccional que la haya dictado en el plazo de 10 días, contado a partir de que surta efectos la notificación; y, en caso de que no se haga valer el recurso de revisión, se establezca el momento a partir del cual debe computarse el plazo para declarar que ha causado ejecutoria, a fin de que la autoridad responsable pueda darle debido cumplimiento.

2a. LVII/2015 (10a.)

Recurso de reclamación 10/2015. Ignacio Herman Ciprés Baños. 3 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. SI SU NOTIFICACIÓN PERSONAL SE REALIZÓ DE MANERA IRREGULAR, PROCEDE EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, en atención al criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenen notificar personalmente la resolución de amparo directo, pero alguna de las partes advierta que ésta se realizó de manera

irregular, podrá impugnar esa cuestión mediante el incidente de nulidad de actuaciones, al ser el medio adecuado para combatir las irregularidades cometidas al notificarse el fallo, pues a través de ese medio de impugnación puede determinarse su insubsistencia.

2a. LX/2015 (10a.)

Recurso de reclamación 10/2015. Ignacio Herman Ciprés Baños. 3 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 10 DÍAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN SIN QUE LA PARTE AFECTADA LO HAYA HECHO, EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESPECTIVO DEBE EMITIR UN AUTO QUE DECLARE QUE HA CAUSADO EJECUTORIA. La sentencia dictada en el juicio de amparo directo se sujeta a las reglas de impugnación derivadas del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual, el Tribunal Colegiado de Circuito, en el supuesto de que transcurra el plazo de 10 días para interponer el recurso de revisión por su conducto, conforme al artículo 86 de la Ley de Amparo, sin que la parte afectada lo haya hecho, su Presidente debe emitir un auto mediante el cual se declare que aquélla ha causado ejecutoria; dicho acuerdo, dada su relevancia, debe notificarse personalmente, conforme al artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2a. LVIII/2015 (10a.)

Recurso de reclamación 10/2015. Ignacio Herman Ciprés Baños. 3 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUBCONTRATACIÓN LABORAL. EL ARTÍCULO 15-A DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. El señalado precepto, al definir el régimen de subcontratación

como aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas, no viola el principio de seguridad jurídica por el hecho de que se otorgue al patrón contratante la facultad de fijar las tareas del contratista y supervisar ese trabajo. Lo anterior, en virtud de que el legislador no elimina de la esfera jurídica del contratista el derecho de supervisar y asignar las tareas a sus empleados, pues las seguirá teniendo conforme a la relación laboral que rige entre él y sus trabajadores, ni está defraudando expectativas legítimas que a aquél se le hubiesen creado (derecho que previamente había adquirido); sólo se trata de una medida legislativa razonable, emitida y regulada, principalmente, en beneficio y protección de los derechos de los trabajadores.

2a. LXXXIV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 244/2015. Outplacement y Suministro de Personal, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo en revisión 206/2015. Seconsa División Outsourcing, S.A. de C.V. 5 de agosto de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUBCONTRATACIÓN LABORAL. LOS ARTÍCULOS 15-A, 15-B, 15-C Y 15-D DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO VIOLAN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

Los artículos citados, que regulan el régimen de subcontratación laboral, no violan el derecho a la libertad de trabajo, sino que son acordes con el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues contienen una regulación especial para efectos de que, tanto empresas contratistas como contratantes desarrollen su actividad productiva, sólo que al hacerlo y por la situación de vulnerabilidad en la que queda la clase trabajadora en una relación bajo el régimen de subcontratación, deberán cumplir con un mínimo de condiciones que permitan que su actividad se realice con la debida protección de los derechos laborales de los trabajadores.

2a. LXXXIII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 244/2015. Outplacement y Suministro de Personal, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo en revisión 206/2015. Seconsa División Outsourcing, S.A. de C.V. 5 de agosto de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUBCONTRATACIÓN LABORAL. LOS ARTÍCULOS 15-A, 15-B, 15-C Y 15-D DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE REGULAN ESE RÉGIMEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Dichos preceptos, adicionados por el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, que regulan el régimen de subcontratación laboral, no violan el principio de seguridad jurídica, pues tal regulación persigue un fin constitucionalmente legítimo, relacionado con la protección del derecho al trabajo de los empleados, que se materializa con el pago oportuno de sus salarios y demás prestaciones de seguridad social a las que tienen derecho, protegiéndolos ante el eventual incumplimiento de las obligaciones legales por parte de la contratista. Esta medida permite que el trabajador, ubicado dentro de una relación de subcontratación, no quede desprotegido respecto de su derecho a obtener un salario digno y a la seguridad social, ya que para proteger sus derechos, el legislador, en los artículos 15-B y 15-C invocados, estableció como condición para el usuario de los servicios contratados bajo este régimen, la verificación permanente de que la empresa contratista cumple con las disposiciones en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo.

2a. LXXXII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 244/2015. Outplacement y Suministro de Personal, S.A. de C.V. 24 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo en revisión 206/2015. Seconsa División Outsourcing, S.A. de C.V. 5 de agosto de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. LA PARTICIPACIÓN A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS INGRESOS QUE OBTENGAN LAS EMPRESAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 110 DE LA LEY RELATIVA CONSTITUYE UN APROVECHAMIENTO Y, POR TANTO, NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL NUMERAL 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Conforme a los artículos 2o. y 3o. del Código Fiscal de la Federación, los 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 los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, en tanto que los aprovechamientos son ingresos percibidos por el Estado, cuya naturaleza es distinta a la de una contribución, es decir, son ingresos no tributarios. Ahora, los derechos se encuentran previstos en leyes sujetas a los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público contenidos en el artículo constitucional al rubro citado, mientras que tratándose de los aprovechamientos, el monto por la prestación de servicios y el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, respecto de los cuales no se haya fijado en la Ley Federal de Derechos el pago de un derecho, o que por cualquier causa legal no se paguen, los fija el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acorde con criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero, y a diferencia de las contribuciones, tienen origen en una concesión otorgada por el Estado a los particulares. En ese tenor, la participación que tiene derecho a percibir el Gobierno Federal en los ingresos que obtengan las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte por la explotación de los servicios concesionados a que se refiere el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la cual se fija en las propias concesiones o permisos, no se genera por el uso, aprovechamiento o explotación de un bien del dominio público, sino por los ingresos obtenidos por la prestación del servicio concesionado; de ahí que no tiene la naturaleza de "derecho" y, por tanto, no se rige por los principios tributarios aludidos, ya que no la establece la Ley Federal de Derechos ni la considera así la Ley de Ingresos de la Federación, además de que deriva de una concesión en la cual la empresa se obliga a pagarla por los ingresos que obtiene.

2a. LXVIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3507/2014. Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V. 11 de marzo de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis, con el voto en contra del Ministro Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo directo en revisión 5278/2014. SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V. 18 de marzo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis, con el voto en contra del Ministro Alberto Pérez Dayán. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo directo en revisión 6117/2014. SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis, con el voto en contra del Ministro Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo directo en revisión 1495/2015. Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis, con el voto en contra del Ministro Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de agosto de 2015 a las 14:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 31 de agosto de 2015 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, México, D.F. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,200 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

