

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 23

Tomo II

Octubre 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 23

Tomo II

Octubre 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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

(Continuación)

I. EXTINCIÓN DE DOMINIO. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR ESA MATERIA (ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. EXTINCIÓN DE DOMINIO. INCOMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR ESA MATERIA RESPECTO DEL DELITO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA (ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. EXTINCIÓN DE DOMINIO. ÚNICAMENTE PROCEDE EN RELACIÓN CON LOS TIPOS PENALES DE DELINCUENCIA ORGANIZADA, DELITOS CONTRA LA SALUD, SECUESTRO, ROBO DE VEHÍCULOS Y TRATA DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2013. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 12 DE MAYO DE 2015. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIOS: ROSA MARÍA ROJAS VÉRTIZ CONTRERAS Y JOSÉ DÍAZ DE LEÓN CRUZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día doce de mayo de dos mil quince.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2013, promovida por el procurador general de la República, y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por medio del oficio presentado el cuatro de noviembre de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades emisora y promulgadora:

a) Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

b) Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Norma general cuya invalidez se reclama:

- El artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil trece, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 9. Procedencia de la acción.

"Procede la extinción de dominio respecto de los bienes a que se refiere esta ley, cuando existan elementos suficientes para determinar que sucedieron los hechos ilícitos en los casos de:

"I. Secuestro;

"II. Contra la salud en su modalidad de narcomenudeo;

"III. Robo de vehículos; y (sic)

"IV. Trata de personas.

"V. Facilitación delictiva.

"Para los efectos de esta ley, se entiende que existen elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió, cuando se reúnan indicios respecto de los elementos objetivos o externos y, en su caso, normativos de los delitos a que se refieren las fracciones anteriores, aun cuando no se haya determinado quiénes intervinieron en él o el carácter de su participación.

"La muerte del o los probables responsables no anula la acción de extinción de dominio."

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** El artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal.

TERCERO.—**Concepto de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la promovente adujo, en síntesis, lo siguiente:

- Que el artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza vulnera el artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal, debido a que **el Poder Legislativo de la entidad excede a**

su ámbito de competencia, al determinar que la acción de extinción de dominio procede en contra del delito de "facilitación delictiva", previsto en el artículo 280 Bis del Código Penal de la entidad.

- Lo anterior, debido a que la extinción de dominio puede definirse como la pérdida de los derechos sobre bienes relacionados con un hecho ilícito de la delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, mediante un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal.

- El texto vigente del artículo 22 de la Constitución Federal proviene de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, cuyo origen lo constituye, entre otras, la iniciativa presentada por el diputado César Camacho Quiroz. A continuación, transcribe parcialmente la iniciativa.

- Posteriormente, transcribe también parcialmente el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en relación con la iniciativa mencionada, del que se desprende que: "... **con la extinción de dominio se buscó crear una figura más novedosa y menos complicada en su aplicación, que permita al Estado aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos. Dicha modificación tiene como objetivo el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo**", criterio que afirma, fue compartido por la colegisladora en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

- El procurador agrega que, tal como lo consideró el Constituyente Permanente, la extinción de dominio se implementó en nuestro orden jurídico, toda vez que las figuras existentes, o bien, eran insuficientes para alcanzar el objetivo de combatir eficazmente la delincuencia organizada (como el aseguramiento o el decomiso), o bien, no eran adecuadas o correctas para lograrlo (como la expropiación).

- A continuación, relaciona las características que le atribuye a la acción de extinción de dominio. Señala que se trata de una **acción de carácter público**, pues faculta al Estado a solicitar a un Juez que aplique en su favor bienes, cuyo dominio se declare extinto en sentencia; una **acción real**, ya que busca declarar la extinción de un derecho real; una **acción de contenido patrimonial**, porque versa sólo sobre derechos que integran el patrimonio de las personas; y una **acción autónoma del procedimiento penal**, que se explica en virtud de que la acción de extinción de dominio no implica la pretensión de aplicar una pena o sanción con motivo de la comisión de un delito, sino que procede con independencia de la culpabilidad de quien haya cometido el hecho ilícito, por lo que el ejercicio de la acción de extinción de dominio y su resolución son autónomos del resultado de cualquier proceso penal.

- Añade que, mediante la acción de extinción de dominio, el Estado no investiga, ni prosigue la acción en contra de una persona por ser el autor o partícipe de la comisión de un delito, no investiga ni persigue el delito, sino que, a través de la autoridad facultada actúa, sobre los bienes relacionados con la comisión de hechos ilícitos, con la pretensión de que el Juez Civil, previa sustanciación del procedimiento respectivo, declare la extinción del dominio sobre esos bienes, al quedar plenamente acreditada la ilegitimidad de su origen o utilización.

- De igual forma, **el Constituyente Permanente**, sin dejar margen de regulación legislativa, **fue claro en establecer los delitos por los cuales procedería la extinción de dominio, procediendo, exclusivamente, para los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.**

- Con base en lo anterior, considera que, al establecerse en la fracción V del artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, un diverso delito de los previstos por el Constituyente para que opere la extinción de dominio, se viola el artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 33/2013, mediante acuerdo dictado el cinco de noviembre de dos mil trece; asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, de conformidad con la certificación de turno que al efecto se acompañó.

Por su parte, el Ministro Instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que rindieran sus respectivos informes dentro del plazo de quince días hábiles que marca la ley, que se cuentan a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación respectiva, mediante un acuerdo emitido el seis de noviembre de dos mil trece.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado. El diputado Eliseo Francisco Mendoza Berrueto, en su carácter de presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, y representante legal del mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 220, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, al rendir su informe, señaló que los conceptos de invalidez de la actora son infundados, por las razones que a continuación se sintetizan:

- En primer lugar, manifestó que la aprobación del Decreto No. 290, relativo a la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, siguió los trámites previstos en la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica, según se puede apreciar de la iniciativa de decreto, del dictamen de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, del Diario de Debates, y del propio decreto.

- En segundo lugar, señaló que, a juicio del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, no se comete la infracción inconstitucional de que se duele el procurador general de la República, por los motivos siguientes:

- Se considera que la Constitución Federal no establece una reserva legislativa, puesto que, de haberlo hecho, hubiera establecido una prohibición expresa para que los Estados no legislaran en la materia.

Señala que, contrario a lo que sucede con las leyes secundarias, las reservas o prohibiciones deben ser expresas en la Constitución y no tácitas, máxime cuando se refieran a la limitación de la soberanía estatal.

Así, de la lectura de la demanda del procurador general de la República, no se advierte que exista una prohibición expresa a las Legislaturas Estatales para ampliar la esfera de aplicación de la extinción de dominio, lo que se entiende en el sentido de que la soberanía estatal puede ampliar a otros conceptos la extinción de dominio que, en el caso de facilitación delictiva, forma parte habitual de las actividades de la delincuencia organizada.

- El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza legisla atendiendo al mandato soberano que le ha sido conferido y, con base en ello, aprueba las leyes y procede a su reforma, por lo que la actuación del Poder Legislativo, al momento de aprobar la reforma impugnada, atendió a los principios legales enumerados.

Agrega que la nueva ley y su dispositivo impugnado tienen su fundamento en la exigencia ciudadana, ante un delito que lastima seriamente a toda la comunidad, por lo que una sentencia que declarara la expulsión de la fracción V del artículo en comento, traería una consecuencia de mayor daño a la sociedad y enviaría un mensaje equivocado hacia quienes realizan la denominada "facilitación delictiva".

SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado. El consejero jurídico del Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, Raúl Fernando Alvarado Castro, en uso de las facultades que le confiere la fracción XIX del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, al rendir el informe del Poder Ejecutivo, señaló que los conceptos de invalidez de la actora son infundados, por las razones que a continuación se sintetizan:

1) Señaló que en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa no se atribuye de manera directa algún acto violatorio o concepto de invalidez por vicios atribuibles a ese Poder, en cuanto a la promulgación de la norma impugnada, por lo que se sostiene la validez de la misma en lo que hace al Ejecutivo del Estado.

2) Agregó que el Poder Ejecutivo del Estado no tuvo injerencia en la irregularidad que se señala en el concepto de invalidez, dado que no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma, y si bien es cierto que la promulgó y publicó, lo hizo por ser un deber del Ejecutivo, previsto en los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción II, de la propia Constitución del Estado.

3) Señaló que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a un decreto remitido por el Congreso Local no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo Estatal da a conocer la ley o decreto a los habitantes a través del Periódico Oficial del Estado, y que lo anterior son requisitos indispensables de fundamentación y motivación de dichos actos; de forma que sólo se requiere que provengan de una autoridad competente para ordenarlos y que se cumplan las formalidades exigidas por la ley para ello, a fin de que la nueva ley o sus reformas puedan ser conocidas, requisitos que

en el presente caso se cumplieron, razones por las que se reitera lo infundado de la acción de inconstitucionalidad.

4) Finalmente, consideró importante destacar el argumento que utilizó el legislador coahuilense para la creación de la figura típica de facilitación delictiva y, a continuación, transcribe los siguientes párrafos de la exposición de motivos:

"... 2) Figura típica del (sic) facilitación delictiva

"La actividad del crimen organizado ha revestido diversas formas de exteriorización; ahora no sólo se comete un delito por parte de sus integrantes, sino que se han allegado de personas que se dedican al acecho de las actividades de los cuerpos policiacos, a fin de proporcionar la información a los grupos delictivos, facilitándoles así la comisión de diversos delitos.

"Tal conducta sin duda debe ser sancionada, pues la actividad desplegada por personas a quienes el común de la población ha denominado 'halcones', no sólo propicia ejecución de más delitos, sino que pone en riesgo la integridad física de quienes conforman los cuerpos de seguridad pública, de cualquier orden de gobierno, tanto municipal como estatal. ..."

Señaló que el bien jurídico que protege el legislador contra el delito de facilitación delictiva es la seguridad pública, misma que –conforme a la transcrita exposición de motivos– ha de verse afectada no sólo porque la conducta descrita tenga el fin de proporcionar información a grupos delictivos, sobre la ubicación, actividades, operativos o, en general, las labores de seguridad pública, de investigación o persecución del delito o la ejecución de penas, sino también porque esa información facilite la comisión de más delitos que tutelan otros bienes jurídicos valiosos y, asimismo, coloque en riesgo la seguridad personal de los elementos de seguridad pública municipales y/o estatales.

Agregó que lo anterior es una demanda de la sociedad para contar con instrumentos actualizados que permitan incluir nuevos delitos y modificar los existentes para combatir al crimen organizado, a raíz de la actual situación de violencia en el país y, especialmente, en la entidad, por el incremento en tasas de delitos cometidos y el aumento de violencia en las agresiones por parte de los delincuentes.

SÉPTIMO.—Plazo para alegatos. Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil trece, el Ministro instructor tuvo al presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y al consejero

jurídico del Ejecutivo de la misma entidad, rindiendo los informes que les fueron solicitados; tuvo como domicilios para oír y recibir notificaciones los que fueron mencionados en los respectivos escritos y, en el mismo proveído, puso los autos a la vista de las partes por un plazo de cinco días hábiles para que formularan por escrito sus alegatos.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. El Ministro instructor, mediante proveído de diez de diciembre de dos mil trece, tuvo por formulados los alegatos y ordenó el cierre de la instrucción para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Cabe precisar que sólo formularon alegatos el delegado del Congreso de Coahuila de Zaragoza y el procurador general de la República. El primero, insistió en que, al no existir una prohibición expresa a las entidades federativas en la Constitución Federal para agregar hipótesis delictivas adicionales para la procedencia de la extinción de dominio, ello está permitido, máxime que existen consideraciones que motivan claramente la adición de la fracción impugnada.

Por su parte, el procurador general de la República manifestó que, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución Federal, la figura de la extinción de dominio únicamente procede para los tipos penales de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, ya que se trata de una enumeración limitativa, de tipo *numerus clausus*, por lo que el legislador estatal no puede ampliar la figura de extinción de dominio a otras conductas delictivas que no estén contempladas en el texto de la Constitución Federal, ya que se trata de una norma que prevé una situación excepcional. Por tanto, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza se extralimitó en sus facultades.

CONSIDERANDO:

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 c), 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 entre el artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza y la Constitución Federal.

SEGUNDO.—Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El Decreto Número 290, que contiene la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el viernes cuatro de octubre de dos mil trece. Así, el plazo de treinta días naturales, previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹ transcurrió del cinco de octubre al tres noviembre de dos mil trece. Sin embargo, dado que el día tres de noviembre fue domingo y, por lo tanto, inhábil, de conformidad con el artículo 2o. del citado ordenamiento, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el plazo se extendió hasta el lunes cuatro siguiente. Por tanto, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el cuatro de noviembre de dos mil trece, según se desprende de la foja 11 vuelta del expediente, se concluye que fue presentada de forma oportuna.

TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La acción de inconstitucionalidad la promovió Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República,² quien se encuentra facultado para ello, de conformidad con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ dado que se promovió en contra de una ley de carácter estatal, emitida por la Legislatura de una entidad federativa.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Dado que no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 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.
(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

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

² Tal carácter lo acredita con la copia simple de su designación en ese cargo firmada por el presidente de la República, agregada en la foja 12 del expediente.

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"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:

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

advierte que pueda actualizarse alguna, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, en cuanto a la competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar sobre extinción de dominio.

QUINTO.—Competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar sobre extinción de dominio. Como una cuestión previa al análisis del fondo del asunto, este Tribunal Pleno estima que, en primer lugar, debe determinarse si la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza tiene facultades para legislar en relación con la figura de extinción de dominio.

Cabe destacar que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, en la sesión de este Tribunal Pleno celebrada el dieciocho de febrero de dos mil catorce, se determinó, por mayoría de votos, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio.

En lo que interesa, dicho aserto se sustentó en que las facultades que otorga el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, al Congreso de la Unión, para legislar en materia de delincuencia organizada, se refieren exclusivamente al delito de delincuencia organizada, que es eminentemente federal. Sin embargo, la extinción de dominio también procede respecto de otros delitos que son eminentemente locales, como el robo de vehículos, o delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general (competencia concurrente), donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, como son los de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Lo que llevó a concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir una Ley de Extinción de Dominio en dicha entidad federativa, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, aquellos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como en el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

A partir de dicho criterio, que fue aprobado por una mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, se hace el estudio de la competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza, para emitir una Ley de Extinción de Dominio.

El artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal establece:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada."

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, en el cual el Constituyente Permanente introdujo la figura de extinción de dominio, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, establece lo siguiente:

"Artículo 22. ... No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decreta una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, **ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:**

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la **responsabilidad** penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

De dicho artículo se desprende que la extinción de dominio tiene por objeto *privar del derecho de propiedad* sobre bienes que son instrumento,⁴ objeto⁵ o producto⁶ de los delitos de **delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.**

Asimismo, el precepto establece que, al ejercitar su acción, el Estado debe aportar al juicio de extinción de dominio "elementos suficientes" para acreditar, en *primer lugar*, que en el mundo fáctico se actualizaron los *hechos ilícitos* que se adecúan a la descripción normativa de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; en *segundo lugar*, que los bienes objeto del juicio fueron *instrumento, objeto o producto* de alguno de los delitos citados; y, en *tercer lugar*, en el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, deberá aportar al juicio datos e indicios que razonablemente permitan afirmar que el propietario tiene o tuvo conocimiento de ello.

Del precepto citado también se desprende que la declaración de extinción de dominio debe derivar de la tramitación de un *procedimiento jurisdiccional*, que debe ser *autónomo* del proceso penal. La extinción de dominio procede, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine *la responsabilidad penal*, siempre que existan elementos suficientes para determinar que el *hecho ilícito*, contenido en el tipo penal de que se trate, sucedió.

Esto es, la acción de extinción de dominio no está encaminada a determinar la culpabilidad de un imputado ni su eventual sanción penal sino, en esencia, la privación de los bienes de que se sirve para delinquir.

⁴ Objeto con el que se cometió el delito.

⁵ Cosa en la que recae la acción delictiva.

⁶ Bienes derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

Así, en el proceso penal se juzga si el sujeto a quien se le atribuye la comisión de una determinada conducta o hecho catalogado como delito por la ley, es culpable de haberlo cometido con un contenido de intencionalidad, inclusive, existe la posibilidad de graduar el injusto de acuerdo con la gravedad del daño causado, pues ello es parte del juicio de reproche que se le realiza al autor del delito. Sin embargo, en la acción de extinción de dominio importa tan sólo demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ nuestro país se encuentra constituido como una *República representativa, democrática y federal*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, empero, unidos en una Federación, los cuales se asocian delegando algunas facultades a la Federación, acorde con los postulados previstos en la propia Ley Fundamental.⁸

En lo que refiere al régimen de competencias entre los Estados y la Federación, la regla general es que en nuestro sistema, por disposición expresa del artículo 124 de la Constitución Federal, rige la competencia residual, por virtud de la cual, las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Ley Fundamental a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

En efecto, el artículo 124 de la Constitución Federal establece:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Por tanto, las reglas de competencia en materia legislativa funcionan de la siguiente manera:

- El Congreso de la Unión solamente tiene las facultades que la Constitución le ha encomendado; y

⁷ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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."

⁸ El sistema federal fue adoptado por primera vez en México en la Constitución de 1824, que en su artículo 4o. señalaba que: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación. El modelo de "Estado Federal" fue tomado de la Constitución norteamericana, en el caso de México. Sin embargo, al revés de como sucedió en el país de origen de la institución, el federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.

- Las Legislaturas de los Estados de la Federación gozan de aquellas competencias que no le han sido encomendadas expresamente al Congreso de la Unión.

Ahora bien, **ni el artículo 22, arriba transcrito, ni el artículo 73 constitucionales otorgan al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio**, y si bien es cierto que el artículo 73, fracción XXI, sí le confiere al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en "materia de delincuencia organizada", este Tribunal Pleno ya sostuvo que dicha facultad debe entenderse restringida al delito de delincuencia organizada, y no a una materia de delincuencia organizada en sentido amplio, que incluya a la extinción de dominio.

De ahí que si la extinción de dominio no constituye una materia específica, ni puede hablarse de una materia de delincuencia organizada en sentido amplio que englobe a la extinción de dominio y, por lo tanto, la Constitución Federal no concede al Congreso de la Unión la facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio, debe entenderse que en los términos del artículo 124 de la Constitución Federal, **es competencia de las entidades federativas legislar en materia de extinción de dominio, excepto en relación con el delito de delincuencia organizada**, que es de competencia federal exclusiva, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, arriba transcrito.

La conclusión anterior se refuerza si se toma en cuenta que la extinción de dominio constituye una figura jurídica híbrida que participa de las materias **civil, penal y administrativa**, sobre las cuales el Congreso de la Unión tampoco tiene facultad expresa para legislar, por lo cual, son materias respecto de las cuales pueden legislar las entidades federativas.

En efecto, la extinción de dominio es una figura jurídica híbrida, que conjuga elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo.

Al respecto, conviene resaltar que si bien el propio artículo 22 constitucional que la establece, señala claramente que es "un proceso jurisdiccional y autónomo del de materia penal", porque persigue una finalidad distinta a la del proceso penal, pues no tiene por objeto *sancionar al responsable* en la comisión de un delito, sino privar a la delincuencia organizada de sus bienes, y aplicarlos en favor del Estado; lo cierto es que **su origen está intrínsecamente vinculado con el derecho penal**, ya que ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa necesariamente vinculada con la comisión de cinco tipos penales: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

De manera que la circunstancia de que el artículo 22 constitucional disponga que el "procedimiento" de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del "procedimiento" de materia penal; en modo alguno significa que la institución misma de la extinción de dominio sea autónoma de la materia penal.

Lo dispuesto en la norma constitucional es que es el "procedimiento" de extinción de dominio lo que resulta ser *autónomo* del "procedimiento" o la "acción" que pudiera haberse iniciado en la vía penal, sin que ello signifique que la extinción de dominio pueda abstraerse de la "materia" penal, pues es evidente que es en ésta en donde se encuentra su fundamento.

Por otra parte, dado que la finalidad de la extinción de dominio es patrimonial, ya que, según se ha insistido, no pretende sancionar al responsable de la comisión de los delitos, sino privarles de su derecho de propiedad, respecto de los bienes que utilizan para delinquir o que son producto de sus actividades ilícitas, *el juicio de extinción de dominio sigue reglas similares a las de los procesos civiles*, aplicándose, incluso, de manera supletoria los códigos de procedimientos civiles. Sin embargo, no por ello puede afirmarse que se trata de una acción estrictamente civil, en virtud de que el derecho civil, como base del derecho privado, tiene por objeto regular intereses particulares, lo que no es materia de debate en el procedimiento de extinción de dominio, en donde el Estado pretende extinguir el dominio que un particular tiene sobre ciertos bienes, situación que lo dota de ciertos elementos administrativos.

En efecto, la acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que, por el contrario, persigue intereses de orden público. Lo que el Estado pretende mediante el ejercicio de la acción de extinción de dominio es extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad de orden público: debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos, así como destinar el bien a usos de utilidad pública. Esos elementos se identifican con el ámbito administrativo, aunque respecto de éste, guarda importantes diferencias.

El derecho administrativo tiene por objeto regular las relaciones entre el Estado, como entidad soberana, y los particulares. Por ello, es en el marco del derecho administrativo que el Estado puede expropiar con fines de utilidad pública y puede sancionar a los particulares cuando incurran en el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante la imposición de multas, la clausura de establecimientos, la terminación de permisos o concesiones, o la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos, por mencionar sólo algunos ejemplos; sin embargo, la extinción de dominio a cargo del Estado no se verifica de

propia autoridad, antes bien, para su verificación necesariamente debe ventilarse en un procedimiento jurisdiccional, en el que autoridad y gobernado intervienen en un plano de igualdad y en el cual deben respetarse las formalidades esenciales de todo procedimiento, lo que la asimila con los procedimientos civiles.

Por ello, se afirma que la extinción de dominio es una figura jurídica híbrida que involucra elementos del **derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo, materias sobre las cuales tienen competencia para legislar las entidades federativas.**

Ahora bien, debe tenerse presente que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010, sostuvo que, al tratarse la extinción de dominio de una figura ligada a la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, cuya persecución puede corresponder en ciertos casos al orden local y, en otros, al orden federal, **es a la competencia para legislar en esos delitos a lo que hay que atender para conocer a quién corresponde la regulación legislativa de la extinción de dominio**, al ser ésta una consecuencia de la comisión de aquéllos y por virtud de la cual el Estado solicita a un Juez que se apliquen en su favor bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia y la víctima del delito puede obtener, efectivamente, la reparación del daño.

Sin embargo, el que en términos del artículo 73 de la Constitución Federal corresponda al Congreso de la Unión legislar sobre cuatro de los delitos que pueden dar lugar a la extinción de dominio (delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y delitos contra la salud), no lleva a sostener que su regulación deba ser exclusivamente de competencia federal, por dos razones: **primero**, porque no se está en el supuesto de legislar en materia de delitos en el ámbito sustantivo y, **segundo**, porque la competencia de las entidades federativas tiene que ser vista en sus dos posibles vertientes, tanto la normativa, como la operativa.

En cuanto a lo primero, si bien conforme al marco constitucional vigente corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia sustantiva de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y delitos contra la salud, lo definitivo es que la emisión de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Coahuila de Zaragoza no corresponde a un ejercicio legislativo sobre dichas materias si se toma en cuenta que lo que ahí se regula es el procedimiento que ha de seguirse para obtener la declaración de la extinción de un derecho real sobre los bienes que la propia Norma Constitucional describe y su adjudicación a favor del Estado.

Por lo que ve a lo segundo, la competencia de las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio puede darse tanto en una vertiente normativa, como en una operativa. En la normativa, se ubica la facultad de legislar sobre aspectos sustantivos, como es el caso del delito de robo de vehículos, en tanto que a la operativa corresponden los delitos que pueden ser concurrentemente perseguidos, juzgados y condenados, como lo son: narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2010, sesionada el veintiocho de junio de dos mil once, este Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General, en los términos siguientes: "Del proceso legislativo en cuestión, se advierte que el objetivo de la reforma constitucional que adicionó un párrafo al artículo 73, fracción XXI, constitucional, fue permitir que las autoridades locales participaran en la persecución de delitos previstos en las leyes generales, relativas a las materias concurrentes que prevé la Constitución.". Luego, se dijo, se trata de una habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas tipificados, lo que implica que en este esquema corresponde a las leyes generales establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, en el entendido de que las normas procesales, para su conocimiento y persecución, así como las normas sustantivas distintas al establecimiento del tipo, como por ejemplo, las relativas a conexidad o individualización de penas, seguirán siendo las expedidas por las entidades federativas.

Es relevante mencionar que **únicamente el delito de delincuencia organizada queda fuera de la competencia de los órganos legislativos locales**, sea normativa, o sea operativa, se reitera, al tratarse de una competencia exclusiva, en los términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional.

Apoya lo anterior el criterio sostenido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 437/2012, el pasado ocho de octubre de dos mil trece.

Luego, en la medida en que la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza tiene competencia para conocer de los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con excepción del delito de delincuencia organizada, debe entenderse que también está facultada para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio, que si bien es autónoma de los procesos penales respectivos, guarda relación con los mismos, en tanto es su existencia la que justifica el inicio de los procedimientos de extinción.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Una vez determinado que el Estado de Coahuila de Zaragoza sí tiene facultades para legislar en materia de extinción de dominio, con excepción de lo que se refiere al delito de delincuencia organizada, corresponde a este Tribunal Pleno atender a los planteamientos realizados por la parte promovente.

De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que sostiene la inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila,⁹ publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil trece, por transgredir el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que **la figura de extinción de dominio sólo puede proceder en relación con los tipos penales de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, previstos en el artículo constitucional citado, por prever una situación excepcional.**

Por tanto, expuso que, al tratarse de una enumeración limitativa la que prevé el artículo 22 de la Constitución Federal, el Congreso de Coahuila de Zaragoza se extralimitó en sus facultades, al ampliar el catálogo de conductas ilícitas de aquellas expresamente contempladas en la Constitución Federal.

Es **fundado** el concepto de invalidez planteado.

Para exponer las razones que respaldan la conclusión apuntada, es necesario conocer la naturaleza y los objetivos que el Constituyente Permanente le imprimió a **la extinción de dominio.**

⁹ "Artículo 9. Procedencia de la acción.

"Procede la extinción de dominio respecto de los bienes a que se refiere esta ley, cuando existan elementos suficientes para determinar que sucedieron los hechos ilícitos en los casos de:

"I. Secuestro;

"II. Contra la salud en su modalidad de narcomenudeo;

"III. Robo de vehículos; y (sic)

"IV. Trata de personas.

"V. Facilitación delictiva.

"Para los efectos de esta ley, se entiende que existen elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió, cuando se reúnan indicios respecto de los elementos objetivos o externos y, en su caso, normativos de los delitos a que se refieren las fracciones anteriores, aun cuando no se haya determinado quiénes intervinieron en él o el carácter de su participación.

"La muerte del o los probables responsables no anula la acción de extinción de dominio."

Por lo que, para tener un mejor entendimiento de la figura, se estima conveniente analizar los procesos legislativos de la reforma al artículo 22 de la Constitución Federal.

En la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de veintinueve de marzo de dos mil siete, se manifestó lo siguiente:

"Cámara de Origen: Diputados

"Exposición de motivos

"México, D. F., a 29 de marzo de 2007.

"4. Iniciativa de diputado (grupo parlamentario del PRI)

"Que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado César Camacho Quiroz, del grupo parlamentario del PRI.

"César Camacho, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

"Exposición de motivos

"Es innegable que en la percepción de la sociedad mexicana, la delincuencia en el país ha alcanzado niveles alarmantes, pues no dejan de ocurrir acontecimientos violentos a consecuencia del **crimen organizado** en el territorio nacional.

"La seguridad pública es, sin duda, uno de los retos más importantes que tiene el Estado. La delincuencia ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia; ésta ha alcanzado un elevado grado de sofisticación, organización y equipamiento, que la fortalecen, haciendo más complejo su combate.

"Ante esta situación, las autoridades deben reaccionar firmemente, cuidando la implantación de figuras jurídicas modernas y eficaces de obvia legalidad.

"Este fenómeno delictivo emergente es consecuencia de la débil política social de prevención y de diversos factores que fomentan la realización de conductas delictivas.

"Es incorrecto considerar que figuras como la expropiación sean herramientas jurídicas para llevar a cabo aseguramientos o cualquier otro tipo de medida cautelar, pues no se deben mezclar instrumentos jurídicos de distinta naturaleza; en este caso, la administrativa con la penal.

"Asimismo, es necesario admitir que figuras jurídicas como el decomiso y el aseguramiento de los medios comisivos ya vigentes, son insuficientes para combatir de manera eficaz a la delincuencia.

"Se deben instrumentar una serie de mecanismos en aras de cubrir las diversas aristas del problema; uno de ellos es, precisamente, la extinción de dominio de bienes, esto es, la pérdida del derecho patrimonial de personas físicas o morales a favor del Estado, figura que debe ser analizada para efecto de valorar su pertinencia.

"Es pertinente la creación de figuras jurídico-penales *ad hoc* que atiendan este fenómeno, y que observen los principios de un sistema democrático de justicia penal.

"En este orden de ideas formulo una iniciativa que reforma y adiciona el artículo 22, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la figura denominada 'extinción de dominio', que se sustenta en bases sólidas de un moderno derecho penal.

"... De prosperar este planteamiento se combatiría más eficazmente el crimen, se menguarían sus recursos materiales y económicos, observando siempre el principio de legalidad y los específicos que deben estar presentes en un sistema garantista, respetuoso de los derechos de todas las personas, a fin de privilegiar el imperio del derecho en las acciones de justicia." (El énfasis es añadido)

Asimismo, en la exposición de motivos presentada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal, el trece de marzo de dos mil siete, se estableció:

"A medida que un Estado democrático de derecho avanza en su desarrollo político y económico, algunas variables se ven afectadas de modos diversos. Tal es el caso de la incidencia delictiva. Es por eso que en el mundo se reconoce que deben adecuarse las estructuras constitucionales y legales

para dar respuesta a este fenómeno social con mayor efectividad pero con absoluto respeto a la legalidad.

"... El actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos. Hoy, la globalización y las nuevas tecnologías han modificado no sólo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus valores y costumbres. Esto exige una revisión a fondo, una modernización que permita hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

"... Por otra parte, es preciso reconocer la necesidad de articular el modelo de justicia con los instrumentos internacionales de los que México es Parte y que preceptúan diversos derechos de las víctimas y los imputados. En efecto, un modelo eficaz, ante el incremento de la delincuencia, no puede estar sustentado de manera exclusiva en mayores facultades para las autoridades policiales sin control alguno: sino que, en todo caso, debe contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho.

"... Artículo 22. Se propone conservar la primera parte del párrafo tercero del artículo 22 constitucional, que prevé la figura del abandono, la cual ya se encuentra regulada en el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Sin embargo, se plantea eliminar la segunda parte del párrafo tercero, para sustituirla con una figura más novedosa y menos complicada en su aplicación.

"En efecto, se propone establecer la posibilidad del Estado de aplicar a su favor, bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son **instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada.**

"En la actualidad, la suerte de los bienes depende, en primer término de que exista un aseguramiento. Adicionalmente a ello, es necesario esperar la declaratoria de responsabilidad penal plena de una o varias personas. Sin embargo, en ocasiones los bienes pueden no tener una relación directa o visible con los procesados, aun cuando sí hay elementos de prueba suficientes para considerar que son instrumento, producto u objeto de un delito de delincuencia organizada.

"Un caso evidente es aquel inmueble que se encuentra a nombre de una persona en donde se siembran grandes cantidades de droga. Resulta notorio que el inmueble es instrumento del crimen organizado, pero no puede

demostrarse que sea producto de las actividades de la delincuencia organizada, sino que es usado por dicha delincuencia para la comisión de sus ilícitos. Hoy, la legislación prohíbe la aplicación de ese inmueble en favor del Estado, no obstante que es obvio que sin ese tipo de bienes se dificulta la operación del narcotráfico.

"En consecuencia, se propone un cuarto párrafo al artículo 22 para establecer un procedimiento judicial independiente, **distinto al que se siga contra los inculpados de delitos de delincuencia organizada**, en donde lo que se juzgue es si el bien fue objeto, instrumento o producto de la delincuencia organizada y, si ello es así, se proceda a la aplicación de dichos bienes en favor del Estado.

"Por supuesto, la nueva norma establece expresamente que no procede la aplicación a favor del Estado de los bienes propiedad o poseídos por personas de buena fe, con el objeto de que no se incurra en arbitrariedades.

"La idea es perseguir los bienes de la delincuencia organizada, independientemente de dónde se encuentren o de su situación jurídica, con el fin de minar sus estructuras financieras, lo que permitirá un mayor combate al crimen organizado.

"Con la reforma al artículo 22 constitucional, se propone que se apliquen bienes a favor del Estado, bajo los siguientes lineamientos:

"a) Que sólo lo realice la autoridad judicial, lo que concatenado con el artículo 14, párrafo segundo, implica un procedimiento en donde se respete plenamente la garantía de audiencia;

"b) Que **existan datos suficientes para considerar que los bienes son instrumento, producto u objeto de actividades de la delincuencia organizada;**

"c) Que la aplicación de los bienes en ningún caso afecte derechos de propietarios o poseedores de buena fe.

"... La ley establecerá el procedimiento mediante el cual la autoridad judicial podrá resolver la aplicación a favor del Estado de los bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada. En ningún caso se podrán afectar derechos de propietarios o poseedores de buena fe."

El dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, con fecha once de diciembre de dos mil siete, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

"... Con la extinción de dominio se buscó crear una figura más novedosa y menos complicada en su aplicación, que permita al Estado **aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos.**

"Dicha modificación tiene como objetivo el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

"... En ocasiones los bienes pueden no tener una relación directa con los procesados, aun cuando haya elementos para determinar que son instrumento, objeto o producto del delito, o están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de un delito.

"En este sentido, con la finalidad de encontrar una herramienta eficaz que coadyuve a desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan, pero principalmente decomisar sus activos, se considera necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal."

Por su parte, el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores estableció, en lo que interesa, lo que sigue:

"... En efecto, estas comisiones comparten la idea de que para hacer prevalecer el Estado democrático de derecho en nuestro país, deben por un lado adecuarse las estructuras constitucionales y legales existentes, a fin de dar respuesta con mayor efectividad al grave fenómeno delictivo que nuestro país padece, sin conculcar los derechos fundamentales de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

"... es necesaria la incorporación de algunas reglas particulares aplicables a los casos de delincuencia organizada, que vienen a constituir alguna restricción a las garantías, a efecto de atender puntualmente lo previsto por el artículo 1o. de la Constitución en el sentido de que las excepciones a los derechos fundamentales reconocidos por ella deben contenerse en la misma, consecuentemente se incrementan las referencias a la delincuencia organizada a lo largo de los artículos de la parte dogmática, así que es pertinente, en aras de la claridad que debe tener la Norma Suprema, para hacerla asequible a cualquier habitante del país y entonces generar seguridad jurídica, establecer de manera general y explícita qué se entiende por delincuencia organizada.

"En ese sentido es fundamental destacar que el régimen de delincuencia organizada se crea para el tratamiento de un fenómeno muy particular de delincuencia. Un fenómeno que por sus características especiales en la capacidad de operación de la organización, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y, en general, su condición de amenaza en contra del Estado, requiere de un tratamiento especializado. **El régimen no se crea para facilitar las tareas del Ministerio Público en la persecución de delitos comunes. De esta manera, el régimen de delincuencia organizada no puede ser utilizado para la persecución de cualquier tipo de organización criminal, sino únicamente de aquellas que por sus características representen efectivamente un riesgo para el Estado.**

"... Es importante señalar que la colegisladora señala en sus considerandos que **las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán usarse para otras conductas,** lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas. ...

"... Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada. ..."

"... Por lo que hace a la extinción de dominio, se buscó crear una figura novedosa y menos complicada en su aplicación, a fin de que **permita al Estado aplicar a su favor bienes respecto de los cuales existan datos para acreditar que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, o que están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de tales delitos.** Dicha modificación tiene como objetivo

el enfrentar a la delincuencia de manera sistémica, afectando directamente a la economía del crimen, aumentando sus costos y reduciendo sus ganancias, así como el ataque frontal a los factores que causan, asocian, propician o promueven el comportamiento delictivo.

"Es necesario enfatizar que actualmente la suerte de los bienes instrumento, objeto o producto de un delito depende, en primer término, de que exista un aseguramiento, además de que se hacía necesario esperar la declaratoria de responsabilidad penal plena de una o varias personas, ello sin contar que en ocasiones los bienes podían no tener una relación directa con los procesados, aun cuando hubiese elementos para determinar que son instrumento, objeto o producto del delito, o están destinados a ocultar o mezclar bienes producto de un delito.

"... En este sentido, con la finalidad de encontrar una herramienta eficaz que coadyuve a desmembrar las organizaciones delictivas y limitar sus efectos nocivos, impedir que se reproduzcan, pero principalmente decomisar sus activos, **se comparte el criterio de la Cámara de Origen de considerar necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal que establezca en forma expresa que procederá estrictamente en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos así como trata de personas.**

"... Es necesario por último precisar que en la regulación que se hace de la extinción de dominio, se ha buscado respetar la garantía de audiencia de cualquier persona que se considere afectada."

Finalmente, en la discusión que tuvo lugar en la Cámara de Senadores el trece de diciembre de dos mil siete, se puntualizó lo siguiente:

"Se establecen figuras que vienen del derecho comparado, como la extinción del dominio. Porque no podemos seguir tolerando y permaneciendo impasibles los legisladores, cuando vemos que día con día se detienen a los grandes capos de la droga; se van a prisión, pero mantienen su imperio económico intocable.

"Por eso proponemos, nuevamente bajo control judicial, la figura de la extinción del dominio, y realmente con la fuerza de la ley, desmembrar realmente estas bandas.¹⁰

¹⁰ C. Senador Pedro Joaquín Coldwell.

"Por eso es por lo que estamos buscando con responsabilidad ese equilibrio que aquí se han referido precisamente entre garantías individuales, seguridad pública y justicia penal.

"... debemos encontrar la relación armoniosa entre las libertades y garantías y las nuevas exigencias de la seguridad y la paz, con esta reforma lo estamos logrando.

"Hay por supuesto en nuestro país, defensores de los derechos humanos a ultranza, pero justamente es lo que estamos buscando con esta reforma, el equilibrio entre la justicia penal y la mínima posible afectación en las garantías individuales y derechos humanos, pero con la efectividad del combate a la delincuencia. ..."¹¹

De la lectura de los procesos legislativos, se desprende que el Constituyente Permanente implementó un paquete de reformas constitucionales¹² dirigi-

¹¹ C. Senador Alejandro González Alcocer.

¹² "Artículo 16. ... La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de **delincuencia organizada**, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

"... Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como **delincuencia organizada**. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal."

"Artículo 18. ... Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán comurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de **delincuencia organizada** y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

"Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de **delincuencia organizada** se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por **delincuencia organizada** con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley."

"Artículo 19. ... El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de **delincuencia organizada**, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

das a combatir al crimen organizado, y señaló que este fenómeno delincencial ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades y ha alcanzado un alto grado de sofisticación, capacidad de operación, organización y equipamiento, haciendo más complejo su combate, y creando un alto impacto social por los delitos que comete y por su condición de amenaza en contra del Estado.

Asimismo, se manifestó en cuanto a que los procesos penales vigentes no son eficaces para afectar a la delincuencia organizada en su patrimonio. Lo cual, es indispensable para debilitar su estructura, aumentar sus costos, reducir sus ganancias, dificultar su operación y afectarlo de manera frontal.

Señaló que, por regla general, los bienes que las bandas criminales utilizan para la comisión de los delitos no están a nombre de los procesados, y aun cuando sea evidente que se utilizan como instrumento para el delito o que son producto de las operaciones delictivas, debido a esa falta de relación directa con los procesados, el Estado no puede allegarse de ellos.

Por lo anterior, consideró necesario introducir la "extinción de dominio", como una figura jurídica novedosa, menos complicada en su aplicación, la cual, no tuviera por objeto sancionar al responsable, sino que estuviera dirigida a privar a las bandas criminales de sus bienes, para combatir de manera eficaz a la delincuencia organizada.

En conclusión, la regulación de la figura de extinción de dominio tuvo por objeto adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir en

"... Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal."

"Artículo 20. ... B. De los derechos de toda persona imputada:

"... **III.** A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de **delincuencia organizada**, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

"La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de **delincuencia organizada**; ...

"V. ... En **delincuencia organizada**, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra; ...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"... V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o **delincuencia organizada**; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. ..."

forma eficaz a la delincuencia organizada, al considerar que las figuras que existían con anterioridad eran insuficientes,¹³ como es el caso del aseguramiento, para el cual era necesario esperar la declaratoria de culpabilidad penal de los inculpados.¹⁴

Sin embargo, cabe puntualizar que con la misma intensidad con que el Constituyente Permanente enfatizó la especial naturaleza de la acción de extinción de dominio, los objetivos que persigue, así como su autonomía del proceso penal, también destacó que el uso irrestricto de la figura podía ocasionar que se incurriera en arbitrariedades.

Manifestó que un modelo eficaz no puede estar sustentado de manera exclusiva en mayores facultades para las autoridades policiales; sino que, en todo caso, debe contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho, por lo que la figura debía ejercitarse con absoluto respeto a la legalidad, a la garantía de audiencia y debido proceso.

Asimismo, precisó que la acción de extinción de dominio no se creó para facilitar las tareas del Ministerio Público en la persecución de delitos comunes, ni debía ser aplicada indiscriminadamente a otro tipo de conductas.

En las propias palabras del Constituyente, se sostuvo: "*se comparte el criterio de la Cámara de Origen de considerar necesario crear un procedimiento jurisdiccional y autónomo del proceso penal que establezca en forma expresa que procederá estrictamente en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos así como trata de personas.*"

Lo anterior permite observar que el Constituyente Permanente reguló a la figura de extinción de dominio como un **régimen de excepción**, puesto que insistió en que la figura era necesaria para el tratamiento de un **fenómeno muy particular de delincuencia**, que por sus características especiales, en la capacidad de operación de la organización, la sofisticación de sus actividades, el impacto social de los delitos que comete y, en general, su condición de amenaza en contra del Estado, requiere de un tratamiento especializado; haciendo especial énfasis en que *no se pretende que sea aplicada indiscriminadamente a otro tipo de conductas.*

¹³ Exposición de motivos presentada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal el trece de marzo de dos mil siete.

¹⁴ Exposición de motivos presentada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal el trece de marzo de dos mil siete.

Derivado de ello, se modificó el artículo 22 de la Ley Suprema, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, para introducir la figura de la extinción de dominio, la cual, como ya fue precisado, no está encaminada a determinar la culpabilidad del imputado y su sanción penal sino, en esencia, la extinción de dominio que ejerce sobre los bienes de que se sirve para delinquir, por lo que no es significativo llegar a establecer quién cometió el delito y si debe imponérsele una pena, sino sólo demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.

Ahora bien, dado que la extinción de dominio no persigue la sanción del delito penal, sino privar a la delincuencia organizada de los bienes vinculados con la comisión del hecho ilícito, tiene el alcance de extinguir el derecho de propiedad y de posesión a personas *no involucradas* en la comisión de los delitos que prevé la Norma Constitucional.¹⁵

Por ello, la figura de extinción de dominio es de **aplicación e interpretación restrictiva**, puesto que se trata de un **régimen de excepción** para lidiar con un fenómeno delincuencial especial, que no debe aplicarse en la persecución de delitos comunes, ni por consiguiente, puede ampliarse por la autoridad competente para regularlo, bajo el argumento de que, a falta de prohibición expresa en la Constitución Federal, su regulación abierta está permitida, ya que ello iría en contra de la naturaleza de la figura y de sus objetivos.

Por lo cual, le asiste la razón al promovente en que un régimen de excepción, como lo es la acción de extinción de dominio, no puede ser ampliado por el legislador ordinario, sino que su regulación, su interpretación y su aplicación son restrictivas, tal como se desprende del proceso legislativo que dio lugar a la aprobación de la figura en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Ahora bien, el carácter excepcional de la extinción de dominio se desprende no sólo de los procesos legislativos que han sido citados, sino también de la propia redacción y contenido del artículo constitucional en comento, el cual se reproduce en su integridad a continuación:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

¹⁵ Siempre y cuando se demuestre que *tuvieron conocimiento* del uso que se le estaba dando al bien de su propiedad.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, **ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:**

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

El artículo 22 constitucional integra la parte dogmática de la Constitución. En su primer párrafo, enumera varios hechos violatorios de los derechos humanos y que, por lo tanto, la Constitución prohíbe, como son: la pena de

muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, **la confiscación de bienes**, así como cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Asimismo, establece que "*toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*"

El contenido de ese primer párrafo establece la **premisa general**, esto es, en México están prohibidas las penas inusitadas y las penas trascendentales. Asimismo, toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

De la jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal se desprende que las **penas inusitadas** son aquellas que resultan inhumanas, crueles, infamantes o excesivas, o que no corresponden a los fines perseguidos por la penalidad en general, mientras que las **trascendentales** son aquellas cuyos efectos van más allá de la persona del delincuente.¹⁶

De esa premisa general se desprende, entre otros, el respeto al **derecho de propiedad**, protegido por la **garantía a la no confiscación de bienes**.

¹⁶ "PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUÉ SE ENTIENDE POR.—Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubieran usado anteriormente, porque tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos grave en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.". Registro digital: 313147, Quinta Época, Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, Número 10, página 2398. "PENAS TRASCENDENTALES.—Las penas trascendentales de que habla el artículo 22 de la Constitución, son aquellas cuyas consecuencias legales afectan a personas distintas del reo.". Registro digital: 287955, Quinta Época, Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, Número 2, página 137.

Sin embargo, en su segundo párrafo, el artículo 22 constitucional establece ciertas **excepciones o restricciones** a la no confiscación de bienes. Dentro de dichas excepciones a la confiscación de bienes sitúa a la extinción de dominio.

En efecto, del segundo párrafo del artículo 22 constitucional, se desprende que no se considerará confiscación de bienes y, por lo tanto, **como excepción**, está permitido:

- La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.
- El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.
- La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, **ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.**

A continuación, el artículo en comento establece las bases para la regulación del procedimiento de extinción de dominio. La redacción es imperativa, al establecer: "*En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: ...*"

En lo que interesa, dentro de dichas reglas se establece en la fracción II, que "*Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas. ...*"

Esto es, el artículo 22 constitucional determina, de manera específica, los delitos respecto de los cuales es procedente la extinción de dominio.

No obstante lo anterior, el legislador del Estado de Coahuila señala que es posible para las Legislaturas de los Estados regular la aplicación de la extinción de dominio a otros casos y delitos no especificados en el artículo 22 de la Constitución Federal, porque ello no está prohibido en el texto del propio precepto.

No le asiste la razón.

El Congreso del Estado de Coahuila pasa por alto que el principio de legalidad opera de manera distinta para las autoridades que para los particulares, dado que las autoridades no pueden hacer aquello que no les está permitido por la ley.

Si se siguiera el criterio que propone el Congreso del Estado de Coahuila para interpretar la Constitución, tendríamos que concluir que todo lo que ahí se dice es discutible, porque si no va precedido del término "solamente", "exclusivamente" o alguno equivalente, ello implicaría que, entonces, el legislador puede ampliar los supuestos o hipótesis previstas en la Constitución a cualesquiera otras no especificadas, sin límite alguno, simplemente porque no se prohibió expresamente en cada párrafo.

Ello llevaría al extremo de sostener que en todos aquellos párrafos en que se da competencia a las autoridades federales para realizar ciertos actos, no son competencia exclusiva de la Federación, sino también de los Estados, si no contienen el término "solamente" o "expresamente". Lo cual es inadmisibile.

El artículo 22 constitucional no puede interpretarse fuera de su propio contexto, del cual se desprende, como ya se indicó, que **la extinción de dominio viene a ser una de las excepciones a la premisa general que establece el propio artículo, en el sentido de que en el Estado Mexicano está prohibida la confiscación de bienes.**

Este Alto Tribunal ha sostenido que **la garantía de no confiscación**, que consagra el artículo 22 de la Constitución Federal, proscribe la apropiación por parte de la autoridad de los bienes de una persona, sin título legítimo ni contraprestación alguna.¹⁷

¹⁷ "CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.—Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.". Tesis P. LXXIV/96, registro digital: 200122, Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, página 55.

"CONFISCACIÓN.—Conforme al derecho público, se entiende por confiscación, la aplicación de la propiedad privada al Estado, sin indemnización de ninguna especie, por lo que, si en virtud de un decreto, se crean los impuestos relativos a sufragar los gastos que demande determinada obra, y en pago de los mismos, se llegan a aplicar los bienes de un particular, tal aplicación no podría considerarse como confiscación de bienes, como expresamente lo declara el artículo 22 de la Constitución Federal.". Registro digital: 337117, Quinta Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXV, Número 18, página 2298.

Ahora bien, la extinción de dominio tiene por objeto privar a un particular de la propiedad que tiene sobre ciertos bienes, sin contraprestación alguna. De manera que comparte algunas características con la confiscación de bienes, sin embargo, el Constituyente aclara en el propio precepto que no se trata de una confiscación, sino de un acto permitido, siempre y cuando se sujete a las reglas que se especifican en el propio precepto y, claro está, su ejercicio respete los principios y derechos fundamentales consagrados en la propia Constitución.

Lo cual corrobora que se trata de un **régimen de excepción**, que atendiendo a su naturaleza es de **interpretación restrictiva**.

En efecto, el diez de junio de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 1o. constitucional, que introdujo el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como "pro persona", conforme al cual, los derechos humanos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible **e interpretando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban**, el cual deriva del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸

Lo anterior pone en evidencia la voluntad constitucional de asegurar, en los más amplios términos, el goce de los derechos fundamentales y **que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución y los tratados internacionales les atribuyen**.

A raíz de dicha reforma constitucional, los tres primeros párrafos del artículo 1o. de la Constitución Federal se leen como sigue:

¹⁸ "Artículo 29. Normas de interpretación

"Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de:

"a) Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

"b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea Parte uno de dichos Estados;

"c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

"d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

Este principio también ha sido recogido por otros instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 5) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 5).

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

El segundo párrafo introduce el principio pro persona, estableciendo que **"las normas relativas a derechos humanos" deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.**

Por su parte, el primer párrafo establece claramente que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de que México sea Parte, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos establecidos en la propia Constitución, y el tercer párrafo señala que "todas las autoridades" tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así las cosas, este Alto Tribunal ha sostenido que el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional impone la obligación de analizar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir de dicho principio, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, **a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria.**

De conformidad con lo anterior, si la extinción de dominio viene a ser una excepción o una restricción a la garantía **a la no confiscación**, dado que implica la extinción de la propiedad privada en favor del Estado sin contraprestación alguna –sujeto a la existencia de ciertos supuestos que se especifican

en el precepto constitucional—, **su regulación e interpretación debe hacerse atendiendo estrictamente a las reglas establecidas en el artículo 22 constitucional**, sin pretender abarcar más supuestos de los ahí establecidos, o hacer extensiva la figura a hipótesis diversas, dado que, en caso contrario, la autoridad legislativa estaría vulnerando el artículo 1o. constitucional, que impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos atendiendo al principio pro persona.

Las ideas anteriores se refuerzan si se toma en cuenta que el Constituyente Permanente no optó por delegar en el legislador ordinario los delitos o la descripción normativa de los hechos ilícitos que pudieran dar lugar a la extinción de dominio, sino que, por el contrario, reguló en forma expresa y limitada los delitos que consideró debían vincularse con dicha figura. Si el Constituyente no hubiese pretendido una interpretación restrictiva de la extinción de dominio, no se hubiese tomado la molestia de especificar en contra de qué delitos procede, sino que hubiese delegado esa facultad en el legislador ordinario.

Por las razones precisadas, este Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constata que la fracción V del artículo 9 de la Ley de Extinción de Dominio de Coahuila de Zaragoza vulnera el artículo 22 de la Constitución Federal, al establecer que la extinción de dominio procede en contra del delito de "facilitación delictiva", previsto en el artículo 280 Bis del Código Penal de la entidad, puesto que va más allá de lo establecido en la Constitución Federal, que limitó el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

Por todo lo anterior, procede declarar la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el cuatro de octubre de dos mil trece.

SÉPTIMO.—Efectos. Este Tribunal Pleno estima procedente que la declaración de invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el cuatro de octubre de dos mil trece, **surta efectos a partir de la notificación al Congreso del Estado de Coahuila de los puntos resolutivos de la presente sentencia.**

Lo anterior, en virtud de que, se considera, no resulta aplicable al presente asunto el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto a los efectos de la declaración de invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza.

I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ que establece la posibilidad de dar efectos retroactivos a las resoluciones que se emitan, ya que dicha norma es clara en establecer esa posibilidad para los asuntos *en materia penal*, y aunque, según fue establecido, la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente, que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de octubre de dos mil trece, la cual surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza y 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:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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 considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

¹⁹ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia de la Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza para legislar sobre extinción de dominio. Los Ministros Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra y por la incompetencia de las Legislaturas Locales en materia de extinción de dominio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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 del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. El Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la determinación de efectos retroactivos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros 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.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión de doce de mayo de dos mil quince, el primero, por desempeñar una comisión de carácter oficial y, el segundo, por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

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 24 de julio de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre 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 19 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. EXTINCIÓN DE DOMINIO. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR ESA MATERIA (LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

II. EXTINCIÓN DE DOMINIO. INCOMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR ESA MATERIA RESPECTO DEL DELITO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN IV –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, 4, PRIMER PÁRRAFO –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, 5, FRACCIÓN IV E INCISO A) –EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN: "O DE DELINCUENCIA ORGANIZADA" Y "DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, 62, FRACCIÓN IV –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "LA INTERVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, Y 63, SEGUNDO PÁRRAFO –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "LA INTERVENCIÓN DE MIEMBROS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA O"– DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA POR PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE PARA EMITIRLA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN IV –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, 4, PRIMER PÁRRAFO –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, 5, FRACCIÓN IV E INCISO A) –EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN: "O DE DELINCUENCIA ORGANIZADA" Y "DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, 62, FRACCIÓN IV –EN LA PORCIÓN QUE INDICA: "LA INTERVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA"–, Y 63, SEGUNDO PÁRRAFO –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "LA INTERVENCIÓN DE MIEMBROS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA O"– DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2014 Y SU ACUMULADA 21/2014. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 12 DE MAYO DE 2015. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. MINISTRA ENCARGADA DEL ENGROSE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. 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 **doce de mayo de dos mil quince**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el procurador general de la República (20/2014 y 21/2014), respectivamente, en contra de diversas normas generales de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de trece de mayo de dos mil catorce.

I. Trámite

1. **Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron, respectivamente, de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y Acción
<p>Once de junio de dos mil catorce. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Raúl Plascencia Villanueva, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Acción de inconstitucionalidad 20/2014.</p>
<p>Doce de junio de dos mil catorce. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>El procurador general de la República, a través de Jesús Murillo Karam, quien se ostentó con tal carácter. Acción de inconstitucionalidad 21/2014.</p>

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán.

3. **Normas generales cuya invalidez se reclama.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron, coincidentemente, los artículos 2, fracción IV; 4, primer párrafo; 5, fracción IV, inciso a); 62, fracción IV; y 63, segundo

párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de trece de mayo de dos mil catorce.

4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron, coincidentemente, en síntesis, lo siguiente:

5. **Inconstitucionalidad de la regulación emitida por una Legislatura Estatal respecto a la extinción de dominio en materia de delincuencia organizada.** Los artículos 2, fracción IV, 4, primer párrafo, 5, fracción IV, inciso a), 62, fracción IV, y 63, segundo párrafo, impugnados, violan los artículos 22, 73, fracción XXI, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por considerar que invaden la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, puesto que es el único facultado para expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que, por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada, violando los derechos de seguridad jurídica, debido proceso, propiedad y principios pro persona y legalidad, contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Por otra parte, los artículos impugnados son transgresores de la Constitución Federal porque carecen de fundamentación, dado que la facultad para legislar en materia de delincuencia organizada es exclusiva del Congreso de la Unión.

Ahora bien, el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con la extinción de dominio para los casos de delincuencia organizada, por tanto, se excluye ese ámbito de la esfera competencial de las autoridades de las entidades federativas y se reserva para el Congreso de la Unión.

La Corte Interamericana en la sentencia del Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, se pronunció de la siguiente manera: "... Para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad consagrado en la convención debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos, practicarse según las formas establecidas por la ley ...". Asimismo, el veintiuno de noviembre de dos mil siete la misma Corte dictó sentencia en la

que protegió a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas.

Las normas impugnadas violan los artículos 14 y 16 constitucionales, 8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al permitir la ejecución de actos privativos por autoridades que carecen de competencia legal para ello.

Son atentatorios del derecho humano a la seguridad jurídica, al autorizar la ejecución de actos privativos del derecho de propiedad, mediante procedimientos instaurados por autoridades que carecerían de facultades para conocer de la extinción de dominio de bienes relacionados con la delincuencia organizada.

Adicionalmente, el procurador general de la República señala que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 29/2012 y 22/2013 se determinó que la competencia para legislar en materia de delincuencia organizada es exclusiva de la Federación. Se resolvió que los Congresos Estatales no pueden regular la medida de arraigo, porque ésta sólo procede cuando se trata del delito de delincuencia organizada, y como este último es de la competencia exclusiva de la Federación, entonces cualquier medida o acto ligado con la delincuencia organizada (como la medida cautelar de arraigo), es igualmente de competencia exclusiva de la Federación. En el mismo sentido, el Tribunal Pleno resolvió los amparos en revisión 545/2012 y 546/2012, donde invalidó actos concretos emitidos por autoridades locales en materia de arraigo, al estimarlos provenientes de autoridad incompetente.

La Federación no sólo tiene competencia exclusiva para legislar en materia de delincuencia organizada, sino que, con base en los precedentes indicados, la totalidad del delito de delincuencia organizada es de competencia federal. Es decir, su investigación y persecución también corresponden a las autoridades federales y no a las locales. De ahí que el procedimiento de extinción de dominio que verse sobre bienes relacionados con el delito de delincuencia organizada sólo puede ser regulado y tramitado por las autoridades del ámbito federal. Entonces, el Congreso Local, al regular la extinción de dominio derivada del delito de delincuencia organizada, excede sus facultades constitucionales y viola el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal.

6. Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados. Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 14, 16, 22, 73, fracción XXI, inciso b), 124 y 133, así como los artículos

8 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. Admisiones y trámite. Mediante proveído de once de junio de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 20/2014,¹ promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de conformidad con la certificación que se acompañó, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

8. Por acuerdo de doce de junio de dos mil catorce,² el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad 20/2014 y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes. También solicitó al procurador general de la República su opinión.

9. Por auto de trece de junio siguiente, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 21/2014, promovida por el procurador general de la República,³ asimismo, ordenó acumularla a la diversa acción de inconstitucionalidad 20/2014.

10. Por acuerdo de dieciocho de junio de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad 21/2014 y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán para que rindieran sus informes.

11. Informes de los Poderes Legislativo⁴ y Ejecutivo⁵ de la entidad.

El Poder Legislativo señaló, en síntesis, lo siguiente:

a) Es cierto que aprobó el decreto que contiene la ley impugnada.

b) El ordenamiento jurídico que contiene los numerales impugnados surgió de la necesidad de establecer un instrumento legal que impacte la masa

¹ Foja 58 del expediente principal.

² Foja 59 del expediente principal.

³ Foja 85 del expediente principal.

⁴ Fojas del expediente principal.

⁵ Fojas 359 y 369 del expediente principal.

de bienes que los criminales acumulan por haber despojado de éstos a las víctimas de los delitos del fuero común, así como retirar el soporte material que le brinda a la delincuencia el uso, goce y disposición de bienes, cuando éstos se encuentran afectos a lesionar los derechos de los michoacanos. Además de fortalecer las condiciones de seguridad, atención a la ciudadanía y de combate a la delincuencia, procurando desincentivar las conductas ilícitas e impactando a la delincuencia retirándole los instrumentos que utiliza, así como los productos del delito.

c) La Constitución Federal establece un esquema en el que en determinadas materias, como la de seguridad pública, tanto la Federación como los Estados pueden desplegar conjuntamente sus facultades legislativas, puesto que la seguridad pública se encuentra dentro de las facultades concurrentes, en virtud de lo establecido en los artículos 21 y 73, fracciones XXI y XXX, constitucionales, así como de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de esta última se advierte que el objeto de la norma impugnada se encuentra comprendida dentro de la materia de seguridad pública.

Legisló en materia de seguridad pública, en uso de facultades concurrentes, lo que no conculca los principios de libertad de expresión, legalidad, taxatividad, plenitud, hermética y seguridad jurídica, y no es inconvenional. Citó en apoyo a sus argumentaciones, la tesis de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."⁶

d) Por otra parte, la extinción de dominio no solamente se refiere al ilícito de delincuencia organizada –la cual procede en la vía civil por parte del Estado–, siendo ajena a la materia federal, pues es independiente al delito que pudiese haberse cometido y se enfoca exclusivamente en los derechos que existen sobre los bienes muebles o inmuebles obtenidos a través de actividades ilícitas trascendentales para la seguridad pública, se trata de una acción real, civil y de orden público.

e) No legisló en materia federal sobre delincuencia organizada, sino en materia de derechos sobre bienes muebles o inmuebles de procedencia ilícita.

El Poder Ejecutivo, por su parte manifestó, en síntesis, lo siguiente:

⁶ Publicada en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis P./J. 142/2001, enero de 2002, página 1042.

a) Son infundados los conceptos de invalidez de los promoventes, ya que el Congreso Local legisló en materia de extinción de dominio de bienes, como lo establece el artículo 5o. de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo.

b) No se configura la invasión a la competencia en materia de delincuencia organizada, en virtud de que en ningún precepto de la ley impugnada se establece que el Estado perseguirá o castigará delitos que se cometan en materia de delincuencia organizada, más bien se refiere a la extinción de dominio, como consecuencia de cometer diversos delitos, entre los cuales destaca el concerniente a la delincuencia organizada –previsto y sancionado por el artículo 132 del Código Penal de la entidad y que no fue impugnado–.

Esto es, en la Ley de Extinción de Dominio impugnada se hace referencia al delito de delincuencia organizada únicamente para determinar los hechos ilícitos respecto de los cuales resulta procedente aplicar la acción de extinción de dominio –sin haberse legislado en dicha materia ni en arraigo–, lo que no puede considerarse, ni legislativa ni interpretativamente, como un mecanismo de regulación de un tipo penal.

Lo que en realidad se pretende es restarle validez y vigencia al artículo 132 del Código Penal de la entidad que antes de la entrada en vigor del Decreto No. 313, publicado en el Periódico Oficial el treinta de mayo de dos mil catorce, establecía el tipo penal de delincuencia organizada, hoy asociación delictuosa y pandillerismo.

c) Es falso que las normas impugnadas sean violatorias de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos porque los actos privativos del derecho de propiedad se llevarían a cabo por autoridades que carecen de facultades para conocer de la extinción de dominio.

Lo anterior, porque previo a la extinción de bienes se cita a las partes, se valoran las pruebas ofrecidas y admitidas, se dicta resolución fundada y motivada, por autoridad competente. Además dicha resolución puede ser recurrida. Luego entonces, al no contravenirse la Constitución Federal resulta inaplicable cualquier estudio de convencionalidad que pretenda realizarse, siendo que, en el caso, el juzgador debe resolver conforme a la normatividad nacional y no acudir directamente a instrumentos internacionales, porque de hacerlo se provocaría desorden e incertidumbre en la aplicación del derecho en el país.

12. **Opinión del procurador general de la República.**⁷ Este funcionario, en la acción de inconstitucionalidad 20/2014, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, manifestó estar de acuerdo con los conceptos de invalidez elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque guardan identidad con los que planteó en la diversa acción de inconstitucionalidad 21/2014. Sin embargo, una de las afirmaciones formuladas en la acción 20/2014 debe matizarse, en el sentido de que las legislaturas de las entidades federativas deben ceñirse a lo establecido en el artículo 22 constitucional, conforme a la cual la extinción de dominio procede respecto de los delitos de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas. Por ende, las entidades federativas tienen facultades para extinguir bienes procedentes de los delitos enunciados siempre y cuando sean materias concurrentes o del fuero común. Ya que no procede la extinción de dominio respecto de bienes procedentes de cualquier delito, sino que el legislador debe acotar esta posibilidad a los supuestos del mencionado artículo 22 constitucional.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado I.

13. **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.

II. Competencia

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado II.

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos g) y c),⁸ 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 entre diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Ibíd. Foja 392. Cabe señalar que esta opinión se llevó a cabo en un solo escrito denominado "alegatos" en el que, entre otras cosas, manifestó la opinión antes sintetizada respecto de la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁸ Cabe señalar que si bien este inciso fue modificado en virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014, lo cierto es que, el artículo décimo sexto transitorio de dichas reformas dispone que dicha modificación entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias, en virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el propio artículo transitorio, siempre que se haga por el Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

III. Oportunidad

15. 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,⁹ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.

16. El Decreto Número 315 por el que se expide la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, de la que derivan las normas impugnadas, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el trece de mayo de dos mil catorce.¹⁰

17. El primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el catorce de mayo, de lo que resulta que el periodo de treinta días naturales venció el doce de junio de dos mil catorce.

18. Por tanto, si ambas demandas se presentaron dentro del plazo respectivo –once y doce de junio de dos mil catorce–, no cabe duda que son oportunas.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado III.

IV. Legitimación

19. Se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven las acciones de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

20. **Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Suscribe la demanda, Raúl Plascencia Villanueva, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la

Además de que es público y notorio que el Congreso de la Unión no ha emitido la citada declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

⁹ "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."

¹⁰ A Fojas 45 y 79 del expediente principal obran copias de la citada publicación, aclarando que las normas generales no necesitan probarse, puesto que son un hecho público y notorio.

copia certificada de su designación por el Senado de la República de fecha cinco de noviembre de dos mil nueve.¹¹

21. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso se promovió la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida por el Congreso Local, esto es, de una ley estatal, y además se plantea vulneración a los derechos humanos relacionados con la facultad para legislar en materia de delincuencia organizada, no cabe duda que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

22. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹³ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

23. **Procurador general de la República.** Suscribe la demanda, Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República, lo que

¹¹ *Ibíd.* Foja 44.

¹² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

¹³ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, por parte del presidente de la República.¹⁴

24. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ que dispone que el procurador general de la República, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras, y, si en el caso, dicho funcionario promovió la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida por el Congreso Local, esto es, de una ley estatal, es inconcuso que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

25. Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia números P./J. 98/2001¹⁶ y P./J. 92/2006,¹⁷ de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL."

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IV.

¹⁴ *Ibíd.* Fojas 77 y 78.

¹⁵ "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:

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

Cabe señalar que si bien el inciso c) fue modificado en virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil catorce, lo cierto es que, aún no entra en vigor su modificación. El artículo Décimo Sexto Transitorio de dichas reformas, dispone que esa modificación entrará en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el propio artículo transitorio, siempre que se haga por el Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Además de que es público y notorio que el Congreso de la Unión no ha emitido la citada declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

¹⁶ Novena Época. Pleno. Tomo XIV, septiembre de 2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 823.

¹⁷ Novena Época. Pleno. Tomo XXIV, julio de 2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 818.

V. Causas de improcedencia

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V.

26. 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 del concepto de invalidez que hacen valer los accionantes.

VI. Consideraciones y fundamentos

27. Los accionantes plantean que los artículos 2, fracción IV, 4, primer párrafo, 5, fracción IV, inciso a), 62, fracción IV, y 63, segundo párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, violan los artículos 22, 73, fracción XXI, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que la extinción de dominio que verse sobre bienes relacionados con el delito de delincuencia organizada sólo puede ser regulado por las autoridades del ámbito federal. Esto es, al regularse localmente la extinción de dominio derivada del delito de delincuencia organizada, excede sus facultades constitucionales y, por tanto, se viola el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal.

28. El texto de los artículos impugnados de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, es el siguiente:

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"IV. Hecho ilícito: Hecho, típico y antijurídico, constitutivo de cualquiera de los delitos de delincuencia organizada, secuestro, delitos contra la salud, robo de vehículos y trata de personas; aun cuando no se haya determinado quien o quienes fueron sus autores, participaron en él o el grado de su intervención."

"Artículo 4. La extinción de dominio es la pérdida de los derechos a favor del Estado de Michoacán, sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, respecto de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta ley, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita

de dichos bienes; su actuación de buena fe, o que estaba impedido para conocer su utilización ilícita. ..."

"Artículo 5. Se determinará procedente la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:

"...

"III. Aquellos utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; y,

"IV. Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"El supuesto previsto en la fracción III será aplicable cuando:

"a) El agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer delitos patrimoniales, delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas o robo de vehículos, y el conocimiento del afectado; y ..."

"Artículo 62. La Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera de la Procuraduría General de Justicia del Estado tendrá, por lo menos, las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Proponer al procurador general de Justicia del Estado, la celebración de convenios de colaboración con las instituciones y entidades financieras, empresas, asociaciones, sociedades, corredurías públicas y demás agentes económicos en materia de información sobre operaciones en las que pudiera detectarse la intervención de la delincuencia organizada o que tengan por finalidad ocultar el origen ilícito de los bienes vinculados a actividades delictivas. ..."

"Artículo 63. Las dependencias y organismos auxiliares del Gobierno del Estado de Michoacán, así como de los Municipios están obligadas a

proporcionar la información que les requiera la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera con motivo del ejercicio de sus funciones. Asimismo, están obligados a proporcionar información los notarios públicos, en los términos que dispone esta ley y la Ley del Notariado del Estado de Michoacán.

"Las operaciones relevantes en las que se detecte la intervención de miembros de la delincuencia organizada o que tengan por objeto actos jurídicos en relación con bienes de procedencia ilícita, que se determinen en los protocolos que emita el procurador, deberán ser informadas a la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera, en los términos que se establezcan en los mismos y en las demás normas aplicables."

29. Conviene precisar que la impugnación que los promotores de las acciones realizan de los artículos transcritos, consiste medularmente en la referencia que éstos hacen de la delincuencia organizada, sin combatir el procedimiento de extinción de dominio, sino que solamente impugnan la falta de facultades del Congreso Local para regular lo concerniente a la citada delincuencia organizada.

30. En los artículos impugnados se prevé la definición de lo que se entenderá por hecho ilícito, estableciendo que es el hecho, típico y antijurídico, constitutivo de cualquiera de los delitos de delincuencia organizada, secuestro, delitos contra la salud, robo de vehículos y trata de personas; aun cuando no se haya determinado quien o quienes fueron sus autores, participaron en él o el grado de su intervención (artículo 2, fracción IV).

31. Asimismo, señalan que la figura de la extinción de dominio es la pérdida de los derechos a favor del Estado de Michoacán, sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, respecto de los bienes mencionados en el artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio de la entidad, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes; su actuación de buena fe, o que estaba impedido para conocer su utilización ilícita (artículo 4, primer párrafo).

32. También establecen la procedencia de la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de, entre otros bienes, aquellos que

estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. Así como aquellos utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, cuando el agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer delitos patrimoniales, delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas o robo de vehículos, y el conocimiento del afectado [artículo 5, fracción IV, inciso a)].

33. Así como la atribución de la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera de la Procuraduría General de Justicia del Estado de proponer al procurador general de Justicia del Estado, la celebración de convenios de colaboración con las instituciones y entidades financieras, empresas, asociaciones, sociedades, corredurías públicas y demás agentes económicos en materia de información sobre operaciones en las que pudiera detectarse la intervención de la delincuencia organizada o que tengan por finalidad ocultar el origen ilícito de los bienes vinculados a actividades delictivas (artículo 62, fracción IV).

34. Finalmente, establecen la obligación a las dependencias, organismos auxiliares del Gobierno del Estado de Michoacán, Municipios y notarios públicos de proporcionar la información que les requiera la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera con motivo del ejercicio de sus funciones, respecto de las operaciones relevantes en las que se detecte la intervención de miembros de la delincuencia organizada o que tengan por objeto actos jurídicos en relación con bienes de procedencia ilícita, que se determinen en los protocolos que emita el procurador, deberán ser informadas a la citada unidad especializada (artículo 63, segundo párrafo).

35. Pues bien, en estas acciones de inconstitucionalidad se cuestiona, esencialmente, la facultad del legislador local para emitir normas en materia de delincuencia organizada, por considerar que esto es una facultad prevista en el inciso b) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Por su parte el Congreso Local señaló que no legisló en materia de delincuencia organizada, sino de extinción de dominio. A efecto de tener una mayor comprensión del asunto, el estudio competencial lo abordaremos de manera temática.

36. Sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de extinción de dominio. Al respecto, es necesario señalar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2010 determinó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional.¹⁸

37. Para dar sustento a lo anterior, en dicho precedente señaló que:

a) En la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se creó una figura novedosa en México, que permite declarar la pérdida de los derechos sobre bienes de personas físicas o morales a favor del Estado, vinculados con la comisión de un hecho ilícito asociado a casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

b) Derivado de ello, se modificó el artículo 22 de la Constitución Federal,¹⁹ y una vez puntualizado el contenido del artículo 73, fracción XXI, de la Consti-

¹⁸ Esta acción de inconstitucionalidad 18/2010, fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se falló el dieciocho de febrero de dos mil catorce, por mayoría de siete votos, de los Ministros: Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Silva Meza votaron en contra. El Ministro Valls Hernández estuvo ausente.

¹⁹ "Artículo. 22. ... No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

tución Federal,²⁰ se afirmó que del contenido del artículo 4 de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal se advierte un catálogo que contiene distintos tipos de delitos, a saber, delincuencia organizada que es eminentemente federal tal y como se advierte de la parte final de la fracción XXI del artículo 73 constitucional; asimismo están previstos algunos delitos en la modalidad de delegación operativa local por la ley general, donde el tipo y penas se encuentran federalmente legisladas, pero la persecución, proceso y condena pueden ser tanto federales como locales, como son los de narco-menudeo, trata de personas y secuestro y, finalmente un delito eminentemente local como es el de robo de vehículos.

c) El catálogo constitucional de delitos contenidos en la fracción II del artículo 22 de la Constitución Federal, respecto de los cuales procede la extinción de dominio (delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas), no necesariamente deben estar relacionados con la delincuencia organizada.

d) El artículo 22 constitucional que la crea –extinción de dominio– establece, puntualmente, que su procedimiento debe ser jurisdiccional y autónomo del de la materia penal. Pero eso no la convierte en una acción de naturaleza civil, dado que no puede desvincularse de su origen, pues está íntimamente relacionada con la comisión de hechos ilícitos tipificados como secuestro, robo de vehículos, trata de personas, delitos contra la salud y delincuencia organizada.

e) Su finalidad consiste en declarar la extinción de un bien por estar vinculado con el hecho ilícito de que se trata, lo que tampoco es propio del derecho civil, pues éste tiene como base regular relaciones y dirimir conflictos de derecho privado, y dicha acción la ejerce el Estado como herramienta

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."

²⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada."

con fines sancionatorios, lo cual también permite advertir cierta coincidencia con la materia administrativa.

f) Con independencia de que se considere a la figura de extinción de dominio como propia de la materia civil o penal o una combinación de éstas, lo cierto es que en todas estas materias la Asamblea Legislativa tiene competencia legislativa.

g) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para emitir la Ley de Extinción de Dominio, siempre y cuando los procesos a los que se refiere se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, aquellos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como en el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

h) Lo que determina su esencia no es que comparta elementos de las citadas disciplinas jurídicas, sino que forma parte de la materia de delincuencia organizada, respecto de la cual, el Constituyente Permanente atribuyó facultades legislativas exclusivas expresas al Congreso de la Unión, lo que excluye la posibilidad de que se considere incluida dentro de las facultades de la Asamblea, ya que la Constitución no atribuye facultades concurrentes en la materia.

i) Por tanto, el Tribunal Pleno sostuvo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sí tiene competencia constitucional para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional, siempre y cuando los procesos a los que se refiere la ley de la materia se encuentren relacionados con el delito de robo de vehículos, o bien, aquellos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como es el caso del narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

38. Ahora bien, retomando las razones dadas por este Tribunal Pleno en el precedente citado, resulta claro que las entidades federativas, al igual que el Distrito Federal, también tienen competencia para legislar en relación con la figura de extinción de dominio, ya que esta materia no se encuentra reservada al Congreso de la Unión y, por tanto, es competencia de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal.

39. Cabe señalar que este criterio se retoma de manera integral, por lo que si bien el artículo 22 de la Constitución Federal establece que la extinción de dominio respecto del catálogo de delitos relativos a delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, debe entenderse que la competencia de las entidades federativas para regular en materia de extinción de dominio, está circunscrita a los delitos de robo de vehículos –delito local–, o bien, aquellos que si bien su regulación corresponde al Congreso de la Unión, su aplicación u operatividad puede ser llevada a cabo por autoridades locales de manera concurrente, tal como es el caso de narcomenudeo, trata de personas y secuestro.

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, visibles hasta este párrafo.

40. Sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de delincuencia organizada.

41. En cuanto a la materia de delincuencia organizada, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que:

a) De conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, la competencia constitucional para legislar en materia de delincuencia organizada corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, órgano que al reglamentar dicho precepto constitucional, emitió una ley de carácter federal, con lo que eliminó la posibilidad de que las entidades federativas puedan normar sobre dicha materia, ya sea sustantiva o adjetivamente, pues a diferencia de una ley general, en aquella no es dable establecer una habilitación legislativa en favor de las entidades.

b) La regulación de la delincuencia organizada se federalizó, la cual está definida por el artículo 16 constitucional como "*una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia*", en sí misma constituye un tipo penal autónomo²¹ en términos del artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada reglamentaria de la materia.²²

²¹ Según lo consideró la Primera Sala de este Alto Tribunal, especializada en materia penal, al resolver el amparo en revisión 740/2011, cuyo criterio se comparte por este Pleno.

²² **Artículo 2o.** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

c) Conforme al artículo 3o.²³ en relación con el 2o., fracción V, de la citada ley federal, los delitos expresamente previstos en dicha fracción, serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción. En caso contrario, esto es, cuando no se ejerza la facultad de atracción, la parte operativa corresponderá a las entidades federativas.

d) Sin embargo, toda vez que desde la Constitución Federal se reservó la facultad legislativa en la materia a la Federación, el margen de actuación

"I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 a 139 Ter, financiamiento al terrorismo y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; el previsto en la fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

"II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

"III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;

"IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis de la Ley General de Salud;

"V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

"VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el título segundo de la Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles.

"VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²³ "Artículo 3o. Los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta ley.

"Los delitos señalados en las fracciones V y VII de dicho artículo lo serán únicamente si, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción. En este caso, el Ministerio Público de la Federación y las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de tales delitos. Bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas."

por parte de las autoridades de las entidades federativas en las hipótesis de la fracción V a que se hizo referencia, se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de esos delitos, sin que puedan legislar al respecto.

42. Consideraciones conjuntas en torno a los sistemas de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en las materias de extinción de dominio y delincuencia organizada.

43. Por su parte, en sesión de esta misma fecha, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 33/2013, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo, este Tribunal Pleno precisó en cuanto a las materias de extinción de dominio y de delincuencia organizada lo siguiente:²⁴

a) La extinción de dominio tiene por objeto privar del derecho de propiedad sobre bienes que son instrumento,²⁵ objeto²⁶ o producto²⁷ de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna.

b) Al ejercitar su acción, el Estado debe aportar al juicio de extinción de dominio elementos suficientes para acreditar, en primer lugar, que en el mundo fáctico se actualizaron los hechos ilícitos que se adecúan a la descripción normativa de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas; en segundo lugar, que los bienes objeto del juicio fueron instrumento, objeto o producto de alguno de los delitos citados; y en tercer lugar, en el supuesto de que los bienes se hayan utilizado para la comisión de delitos por parte de un tercero, deberá aportar al juicio datos e indicios que razonablemente permitan afirmar que el propietario tiene o tuvo conocimiento de ello.

c) La declaración de extinción de dominio debe derivar de la tramitación de un procedimiento jurisdiccional, que debe ser autónomo del proceso penal.

²⁴ Estas consideraciones sobre la competencia de la Legislatura Local —en el caso, el Estado de Coahuila de Zaragoza—, se sustentan en el considerando quinto de dicha sentencia el cual se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros: Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros: Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra y por la incompetencia de las Legislaturas Locales en materia de extinción de dominio. Estuvieron ausentes los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz.

²⁵ Objeto con el que se cometió el delito.

²⁶ Cosa en la que recae la acción delictiva.

²⁷ Bienes derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito.

d) La extinción de dominio procede, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, siempre que existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito contenido en el tipo penal de que se trate sucedió.

e) La acción de extinción de dominio no está encaminada a determinar la culpabilidad de un imputado ni su eventual sanción penal, sino que en ella, únicamente importa demostrar la existencia del hecho ilícito descrito en la ley penal.

f) Ni el artículo 22 ni el 73 constitucionales otorgan al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de extinción de dominio, y si bien es cierto que el artículo 73, fracción XXI, sí le confiere al Congreso de la Unión una facultad expresa para legislar en materia de delincuencia organizada, este Tribunal Pleno ya sostuvo que dicha facultad debe entenderse restringida al delito de delincuencia organizada y no a una materia de delincuencia organizada en sentido amplio que incluya a la extinción de dominio.

g) En términos del artículo 124 de la Constitución Federal, es competencia de las entidades federativas legislar en materia de extinción de dominio, excepto en relación con el delito de delincuencia organizada, que es de competencia federal exclusiva, como lo dispone la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

h) La extinción de dominio constituye una figura jurídica híbrida que conjuga elementos de las materias civil, penal y administrativa, sobre las cuales el Congreso de la Unión tampoco tiene facultad expresa para legislar, por lo cual son materias respecto de las cuales pueden legislar las entidades federativas.

i) Si bien, el propio artículo 22 constitucional señala claramente que la extinción de dominio es "un proceso jurisdiccional y autónomo del de materia penal" porque persigue una finalidad distinta a la del proceso penal, pues no tiene por objeto sancionar al responsable en la comisión de un delito, sino privar a la delincuencia organizada de sus bienes, y aplicarlos en favor del Estado; lo cierto es que su origen está intrínsecamente vinculado con el derecho penal, ya que ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa necesariamente vinculada con la comisión de cinco tipos penales: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

j) Es el procedimiento de extinción de dominio lo que resulta ser autónomo del procedimiento o la acción que pudiera haberse iniciado en la vía penal,

sin que ello signifique que la extinción de dominio pueda abstraerse de la materia penal, pues es evidente que es en ésta en donde encuentra su fundamento.

k) Dado que la finalidad de la extinción de dominio es patrimonial, ya que no pretende sancionar al responsable de la comisión de los delitos, sino privarles de su derecho de propiedad respecto de los bienes que utilizan para delinquir o que son producto de sus actividades ilícitas, el juicio de extinción de dominio sigue reglas similares a las de los procesos civiles, aplicándose incluso de manera supletoria los códigos de procedimientos civiles. Sin embargo, no por ello, puede afirmarse que se trata de una acción estrictamente civil, en virtud de que el derecho civil, como base del derecho privado, tiene por objeto regular intereses particulares, lo que no es materia de debate en el procedimiento de extinción de dominio, en donde el Estado pretende extinguir el dominio que un particular tiene sobre ciertos bienes, situación que lo dota de ciertos elementos administrativos.

l) La acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que, por el contrario, persigue intereses de orden público. Lo que el Estado pretende mediante el ejercicio de la acción de extinción de dominio es extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad de orden público: debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos, así como, destinar el bien a usos de utilidad pública. Esos elementos se identifican con el ámbito administrativo, aunque respecto de éste, guarda importantes diferencias.

m) Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 18/2010, el Tribunal Pleno sostuvo que, al tratarse la extinción de dominio de una figura ligada a la comisión de los delitos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, cuya persecución puede corresponder en ciertos casos al orden local y, en otros, al orden federal, es a la competencia para legislar en esos delitos a lo que hay que atender para conocer a quién corresponde la regulación legislativa de la extinción de dominio, al ser ésta una consecuencia de la comisión de aquéllos y, en virtud de la cual el Estado solicita a un Juez que se apliquen en su favor, bienes cuyo dominio se declare extinto en la sentencia y la víctima del delito puede obtener, efectivamente, la reparación del daño.

n) El que en términos del artículo 73 de la Constitución Federal corresponda al Congreso de la Unión legislar sobre cuatro de los delitos que pueden

dar lugar a la extinción de dominio (delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y delitos contra la salud), no lleva a sostener que su regulación deba ser exclusivamente de competencia federal, por dos razones: i) porque no se está en el supuesto de legislar en materia de delitos en el ámbito sustantivo; y, ii) porque la competencia de las entidades federativas tiene que ser vista en sus dos posibles vertientes, tanto la normativa como la operativa.

o) Al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2010, el Tribunal Pleno señaló que el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal contiene una habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas tipificados, lo que implica que en este esquema corresponde a las leyes generales establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, en el entendido de que las normas procesales para su conocimiento y persecución, así como las normas sustantivas distintas al establecimiento del tipo, como por ejemplo, las relativas a conexidad o individualización de penas, seguirán siendo las expedidas por las entidades federativas.

p) Únicamente el delito de delincuencia organizada queda fuera de la competencia de los órganos legislativos locales, sea normativa o sea operativa, al tratarse de una competencia exclusiva, en los términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional.

44. Pues bien, una vez expuestos los criterios que sobre las materias de extinción de dominio y delincuencia organizada ha emitido este Alto Tribunal, en aplicación de los mismos, procedemos al estudio de lo planteado en estas acciones de inconstitucionalidad.

45. Este Tribunal Pleno considera que son fundados y suficientes los argumentos de los accionantes para declarar la invalidez de los artículos impugnados, puesto que si bien es cierto, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada.

46. **Artículo 2, fracción IV, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo.** Procede declarar la invalidez de la fracción IV del artículo 2 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, únicamente en la porción normativa que indica: "delincuencia organizada," ya que en la citada norma impugnada, el legislador local previó la definición de lo que se entenderá por hecho ilícito, estableciendo que es el hecho, típico y antijurídico, constitutivo de los delitos que ahí precisa; sin em-

bargo, se refirió al delito de delincuencia organizada, respecto del cual, como hemos visto, resulta incompetente para legislar.

47. Lo anterior, constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho.

48. Artículo 4, primer párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo. En el mismo sentido debe declararse la invalidez del primer párrafo del artículo 4 de la Ley de Extinción de Dominio de la entidad, únicamente en la porción normativa que indica: "delincuencia organizada", toda vez que el legislador local estableció que la figura de la extinción de dominio es la pérdida de los derechos a favor del Estado de Michoacán, sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, respecto de los bienes mencionados en el artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio de la entidad, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes; su actuación de buena fe, o que estaba impedido para conocer su utilización ilícita.

49. Lo anterior también constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en materia de delincuencia organizada, al haber quedado reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho.

50. Artículo 5, fracción IV e inciso a) de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo. Por idénticas razones es procedente la declaración de invalidez tanto de la fracción IV, así como del inciso a) del artículo 5 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, en las porciones normativas que indican: "o de delincuencia organizada," y "delincuencia organizada," respectivamente, ya que el legislador local estableció la procedencia de la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de, entre otros bienes, aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia or-

ganizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. Así como aquellos utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, cuando el agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer delitos patrimoniales, delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas o robo de vehículos, y el conocimiento del afectado.

51. Lo anterior, de igual manera constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho.

52. Artículo 62, fracción IV, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo. Procede declarar la invalidez de la fracción IV del artículo 62 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado únicamente en la porción normativa que indica: "la intervención de la delincuencia organizada o", puesto que el legislador local previó la atribución de la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera de la Procuraduría General de Justicia del Estado de proponer al procurador general de Justicia del Estado, la celebración de convenios de colaboración con las instituciones y entidades financieras, empresas, asociaciones, sociedades, corredurías públicas y demás agentes económicos en materia de información sobre operaciones en las que pudiera detectarse la intervención de la delincuencia organizada o que tengan por finalidad ocultar el origen ilícito de los bienes vinculados a actividades delictivas.

53. Lo anterior, como ya se ha señalado, constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, ya que el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho.

54. Artículo 63, segundo párrafo de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo. En la misma línea, procede declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 63 de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán únicamente en la porción normativa que indica: "la intervención de miembros de la delincuencia organizada o", ya

que el legislador estatal estableció la obligación a las dependencias, organismos auxiliares del Gobierno del Estado de Michoacán, Municipios y notarios públicos de proporcionar la información que les requiera la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera con motivo del ejercicio de sus funciones, respecto de las operaciones relevantes en las que se detecte la intervención de miembros de la delincuencia organizada o que tengan por objeto actos jurídicos con relación a bienes de procedencia ilícita, que se determinen en los protocolos que emita el procurador, deberán ser informadas a la citada unidad especializada.

55. Lo anterior, también constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en dicha materia, al haber quedado reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal publicadas el dieciocho de junio de dos mil ocho.

56. Por lo anterior, y de conformidad con las declaraciones de invalidez señaladas en los párrafos precedentes, en las porciones normativas indicadas, la redacción de dichos artículos deberá quedar en los siguientes términos:

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"IV. Hecho ilícito: Hecho, típico y antijurídico, constitutivo de cualquiera de los delitos de secuestro, delitos contra la salud, robo de vehículos y trata de personas; aun cuando no se haya determinado quien o quienes fueron sus autores, participaron en él o el grado de su intervención. ..."

"Artículo 4. La extinción de dominio es la pérdida de los derechos a favor del Estado de Michoacán, sin contraprestación ni compensación alguna para el afectado, respecto de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta ley, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, y el afectado no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes; su actuación de buena fe, o que estaba impedido para conocer su utilización ilícita."

"Artículo 5. Se determinará procedente la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 2, fracción IV —en la porción normativa que indica: "delincuencia organizada"—, 4, primer párrafo —en la porción normativa que indica: "delincuencia organizada"—, 5, fracción IV e inciso a) —en las porciones normativas que indican: "o de delincuencia organizada" y "delincuencia organizada"—, 62, fracción IV —en la porción normativa que indica: "la intervención de la delincuencia organizada"—, y 63, segundo párrafo —en la porción normativa que indica: "la intervención de miembros de la delincuencia organizada o"— de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el trece de mayo de dos mil catorce.

"...

"IV. Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"El supuesto previsto en la fracción III será aplicable cuando:

"a) El agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer delitos patrimoniales, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas o robo de vehículos, y el conocimiento del afectado; y ..."

"Artículo 62. La Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera de la Procuraduría General de Justicia del Estado tendrá, por lo menos, las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Proponer al procurador general de Justicia del Estado, la celebración de convenios de colaboración con las instituciones y entidades financieras, empresas, asociaciones, sociedades, corredurías públicas y demás agentes económicos en materia de información sobre operaciones en las que pudiera detectarse que tengan por finalidad ocultar el origen ilícito de los bienes vinculados a actividades delictivas."

"Artículo 63.

"Las operaciones relevantes en las que se detecte que tengan por objeto actos jurídicos con relación a bienes de procedencia ilícita, que se determinen en los protocolos que emita el procurador, deberán ser informadas a la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera, en los términos que se establezcan en los mismos y en las demás normas aplicables."

VII. Efectos

57. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁸ la invalidez

²⁸ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán.

58. Toda vez que los supuestos normativos que han sido invalidados, en virtud de la sentencia, no son de naturaleza penal, la misma no tendrá efectos retroactivos.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VII.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la fracción IV del artículo 2, en la porción normativa que indica: "delincuencia organizada"; del artículo 4, en la porción normativa que señala: "delincuencia organizada"; de la fracción IV e inciso a) del artículo 5, en las porciones normativas que indican: "o de delincuencia organizada," y "delincuencia organizada", respectivamente; de la fracción IV del artículo 62 en la porción normativa que señala: "la intervención de la delincuencia organizada o"; y del segundo párrafo del artículo 63, en la porción normativa que señala: "la intervención de miembros de la delincuencia organizada o", todos de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el trece de mayo de dos mil catorce, en los términos precisados en el apartado VI de la presente resolución; declaración de invalidez que surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y archívese el asunto como concluido.

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

...

"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."

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros: 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 y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros: Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su primera parte concerniente al sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de extinción de dominio. Los Ministros: Pardo Rebolledo, Silva Meza y Medina Mora I. votaron en contra del proyecto. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros: Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Silva Meza obligado por la mayoría, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su segunda parte concerniente al sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de delincuencia organizada.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros: Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros: 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.

Los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión de doce de mayo de dos mil quince, el primero; por

desempeñar una comisión de carácter oficial y el segundo, por licencia concedida por el Tribunal Pleno.

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 17 de septiembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre 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 19 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 20/2014 y su acumulada 21/2014, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el procurador general de la República.

En sesión de doce de mayo de dos mil quince el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto en el sentido de invalidar distintas porciones normativas que hacían referencia al delito de delincuencia organizada, previstas en los artículos 2, fracción IV, 4, párrafo primero, 5, fracción IV e inciso a), 62, fracción IV y 63, segundo párrafo, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Michoacán de Ocampo, dado que regulaban el procedimiento de extinción de dominio respecto de ese delito.

Respetuosamente presento este voto, porque si bien coincido con el sentido de la sentencia, considero que el análisis de los artículos 62 y 63 de la ley de extinción local debió diferenciarse de los restantes preceptos impugnados.

I. Resolución de la mayoría

Con base en los precedentes en las materias de extinción de dominio y de delincuencia organizada emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia se declaró la invalidez de las porciones normativas de los preceptos impugnados en las que se regula la extinción de dominio respecto del delito de delincuencia organizada, ya que si bien las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de extinción de dominio, también es cierto que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada.

II. Razones del disenso

A pesar de compartir la invalidez declarada en la sentencia, a mi parecer no debió aplicarse la misma metodología para el estudio de todos los preceptos impugnados, sino que era necesario realizar un análisis distinto respecto a los artículos 62 y 63 de la Ley de Extinción de Dominio en el Estado de Michoacán, dado que, a diferencia de los demás, no regulan el procedimiento de extinción de dominio, sino que contienen disposiciones orgánicas a través de las cuales se crea una Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado, cuya tarea principal consiste en "detectar las estructuras financieras de la delincuencia, lograr una mayor eficiencia en la investigación y persecución de los delitos, y en el aseguramiento y la extinción de dominio de los bienes destinados a éstos".

Los citados preceptos señalan:

"Artículo 62. La Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera de la Procuraduría General de Justicia del Estado tendrá, por lo menos, las atribuciones siguientes:

"...

"IV. Proponer al procurador general de Justicia del Estado, la celebración de convenios de colaboración con las instituciones y entidades financieras, empresas, asociaciones, sociedades, corredurías públicas y demás agentes económicos en materia de información sobre operaciones en las que pudiera detectarse la intervención de la delincuencia organizada o que tengan por finalidad ocultar el origen ilícito de los bienes vinculados a actividades delictivas."

"Artículo 63. Las dependencias y organismos auxiliares del Gobierno del Estado de Michoacán, así como de los Municipios están obligadas a proporcionar la información que les requiera la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera con motivo del ejercicio de sus funciones. Asimismo, están obligados a proporcionar información los notarios públicos, en los términos que dispone esta ley y la Ley del Notariado del Estado de Michoacán.

"Las operaciones relevantes en las que se detecte la intervención de miembros de la delincuencia organizada o que tengan por objeto actos jurídicos en relación con los bienes de procedencia ilícita, que se determinen en los protocolos que emita el procurador, deberán ser informadas a la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera, en los términos que se establezcan en los mismos y en las demás normas aplicables."

De lo anterior se advierte que si bien una de las principales funciones de la unidad especializada es la de intervenir en los procedimientos de extinción de dominio y ejercitar las acciones respectivas, las facultades de dicha unidad se enmarcan más genéricamente en el ámbito de la investigación y persecución de los delitos.

En tal sentido, me parece que el estudio competencial respecto de esos preceptos debió desvincularse del tema de extinción de dominio, a fin de responder más ampliamente a la pregunta de si las entidades federativas pueden crear estructuras orgánicas que entre sus facultades tengan la investigación y persecución de la delincuencia organizada.

La respuesta a dicho planteamiento es en sentido negativo, pues todo lo relativo a la investigación, persecución y sanción del delito de delincuencia organizada es de competencia federal, por lo que en esta materia la competencia de las entidades federativas se limita a la aplicación y ejecución de las leyes federales respectivas.

En el caso, las reglas para la investigación de la delincuencia organizada están previstas en el título segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y comprenden lo relativo a la investigación de las estructuras financieras en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, con la colaboración de las entidades federativas.¹

¹ "Título Segundo

En este sentido, la intervención que pueda tener la Unidad Especializada de Inteligencia Patrimonial y Financiera de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, se limita a los casos y en los términos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin que la ley local pueda darle a esa unidad facultades específicas en la materia.

En estas condiciones, si bien se comparte la propuesta de invalidez que se contiene en el proyecto, se estima necesario hacer esta distinción entre los preceptos relativos al procedimiento de extinción de dominio, y los que crean una estructura orgánica para la investigación de los delitos, incluyendo el de delincuencia organizada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de septiembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"De la investigación de la delincuencia organizada

"Capítulo primero

"De las reglas generales para la investigación de la delincuencia organizada

"Artículo 8o. La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos.

"La unidad especializada contará con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos.

"El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecerá los perfiles y requisitos que deberán satisfacer los servidores públicos que conformen a la unidad especializada, para asegurar un alto nivel profesional de acuerdo a las atribuciones que les confiere esta ley.

"Siempre que en esta ley se mencione al Ministerio Público de la Federación, se entenderá que se refiere a aquellos que pertenecen a la unidad especializada que este artículo establece.

"En caso necesario, el titular de esta unidad podrá solicitar la colaboración de otras dependencias de la administración pública federal o entidades federativas."

"Artículo 9o. Cuando el Ministerio Público de la Federación investigue actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, deberá realizar su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Los requerimientos del Ministerio Público de la Federación, o de la autoridad judicial federal, de información o documentos relativos al sistema bancario y financiero, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según corresponda. Los de naturaleza fiscal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"La información que se obtenga conforme al párrafo anterior, podrá ser utilizada exclusivamente en la investigación o en el proceso penal correspondiente, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda."

"Artículo 10. A solicitud del Ministerio Público de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá realizar auditorías a personas físicas o morales, cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que son miembros de la delincuencia organizada."

I. FACULTAD DE DISTRITACIÓN. ES EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE).

II. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. DIVISIÓN DEL TERRITORIO ESTATAL EN UNA SOLA CIRCUNSCRIPCIÓN PARA LA DESIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE).

III. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE).

IV. CONSEJEROS ELECTORALES ESTATALES. PROHIBICIÓN PARA EJERCER OTRO CARGO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE).

**V. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. IMPOSIBILIDAD DE QUE ACCE-
DAN A UN CARGO POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPOR-
CIONAL EN UNA JUNTA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 102, FRACCIÓN
IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 167, PÁRRAFO SEGUNDO,
168 Y 581 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELEC-
TORALES, AMBOS DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**VI. JUNTA MUNICIPAL. ASIGNACIÓN DE UN SOLO REGIDOR POR EL
PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (ARTÍCULOS
102, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 167, PÁRRAFO
SEGUNDO, 168 Y 581 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCE-
DIMIENTOS ELECTORALES, AMBOS DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**VII. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS. FISCALIZACIÓN EN LOS COMICIOS LOCALES (VALI-
DEZ DE LOS ARTÍCULOS 104 A 114 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**VIII. SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL. SU REGULACIÓN ES
COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTO-
RAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 245, PÁRRAFO PRIMERO Y
246 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELEC-
TORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

IX. RELACIONES LABORALES ENTRE EL ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL ESTATAL Y SUS TRABAJADORES. SE RIGEN POR LA LEGISLACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 245, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DESESTIMACIÓN (ARTÍCULO 553, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

XI. VOTOS NULOS. RECUADRO CON LA LEYENDA "NO REGISTRÓ CANDIDATOS" EN LAS BOLETAS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 515, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

XII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. DÍAS Y HORAS HÁBILES PARA INTERPONERLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 639, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "Y DENTRO DEL HORARIO OFICIAL DE LABORES DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE CAMPECHE").

XIII. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. INTERPRETACIÓN CONFORME DE LOS REQUISITOS DE LA DEMANDA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 644 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

XIV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LA DEMANDA (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 674, FRACCIONES II Y IV, Y 711, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

XV. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. REQUISITOS DE LA DEMANDA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 642, FRACCIONES III, IV, VYVI, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

XVI. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. REQUISITOS DE LA DEMANDA PRESENTADA POR LOS TERCEROS INTERESADOS (ARTÍCULO 669, FRACCIONES I, IV Y VI, DE LA LEY DE

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014 Y SUS ACUMULADAS 77/2014 Y 79/2014. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintinueve de septiembre de dos mil catorce**, emite la siguiente:

SENTENCIA:

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, promovidas por dos partidos políticos nacionales en contra de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa misma entidad federativa.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil catorce y dos el día treinta de ese mismo mes y año, se promovieron, respectivamente, las siguientes acciones de inconstitucionalidad, las cuales fueron interpuestas por las personas y en nombre de las organizaciones que a continuación se indican, y en contra de la aprobación, promulgación y publicación de las normas que se detallan enseguida:

Partido y persona que presentó la demanda	Normas reclamadas
José de Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática	Artículos 24, fracciones IV, párrafo segundo, y VII, párrafo octavo, 31, segundo párrafo, y 102, fracciones II, segundo párrafo, y IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, publicadas mediante el "Decreto Número 139", el veinticuatro de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado

José de Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Partido de la Revolución Democrática	Artículos 16, 17, 104 a 114, 167, segundo párrafo, 168, 245, 246, 580, 581, 639, segundo párrafo, 642, fracciones III, IV, V y VI, 644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, publicada mediante el "Decreto Número 154", el treinta de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado
Gustavo Enrique Madero Muñoz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional	Artículos 515, fracción III, y 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, publicada mediante el "Decreto Número 154", el treinta de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado

2. Los partidos políticos promoventes, indistintamente, señalaron que las normas que se consideraban transgredidas eran los artículos 1o., 8o., 14, 16, 17, segundo párrafo, 40, 41, 54, 73, fracción XXIX-U, 105, fracción II, 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo, y fracciones II y IV, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"), y los artículos 21, numeral 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. **Conceptos de invalidez.** En el sub-apartado que sigue, se sintetizarán los conceptos de invalidez planteados por los partidos políticos en sus respectivas demandas.

4. **Primera demanda del Partido de la Revolución Democrática.** Tras detallar los antecedentes que estimó pertinentes, se expusieron los siguientes argumentos:

a) Primero. El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución de Campeche, resulta contrario a los artículos 1o., 41, 73, fracción XXIX-U, 116, fracciones II y IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que indebidamente delega al organismo público electoral de esa entidad federativa las facultades de distritación, así como el establecimiento de requisitos y lineamientos para distritar, los cuales son facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

b) Aunado a la invasión competencial, se señala que el artículo impugnado incluye un criterio geográfico, procedimientos y variables determinadas en un acuerdo del OPLE, lo que también invade las facultades de la autoridad nacional electoral y transgrede diversas tesis de jurisprudencia que señalan como criterio para la distritación el factor poblacional.

c) Segundo. El párrafo octavo de la fracción VII del artículo 24 de la Constitución Local establece mayores requisitos y limitantes para los consejeros electorales estatales de los que prevén el artículo 116 de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, violando con ello los artículos 1o., 41, 73, fracción XXIX-U, 116, fracciones II y IV, inciso b), 124 y 133 constitucionales.

d) Tercero. El artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Local, el cual regula desde cuándo debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental, padece de una deficiente regulación al omitir incluir en su ámbito de aplicación a las autoridades o entes públicos federales y del Distrito Federal, cuyos titulares generalmente son miembros destacados de los partidos políticos, contraviniendo así los artículos 1o., 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 constitucionales, y el mandato del artículo 41 de la Constitución Federal, en el que se dice que la suspensión de la propaganda gubernamental se dará desde el inicio de las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la jornada comicial, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

e) Asimismo, se argumentó que resulta inconstitucional la última porción normativa del párrafo objetado, en la que se establece como excepción a esta prohibición de propaganda gubernamental la relacionada con "seguridad pública", ya que no tiene sustento en las excepciones permitidas constitucionalmente.

f) Cuarto. El artículo 102, en sus fracciones II, segundo párrafo, y IV, de la Constitución Local contraviene los artículos 1o., 35, fracción II, 115, fracción VIII, 116, fracción IV, incisos p), y 133 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio de su decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce. En relación con el referido párrafo, el partido promovente alega que omite regular debidamente el derecho ciudadano a las candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular, dado que excluye a los candidatos independientes a participar mediante el principio de representación proporcional en los cargos que integran los Ayuntamientos y las juntas

municipales. Dicho de otra manera, contrario al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, el precepto reclamado prevé la integración de los Ayuntamientos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, pero reserva este último a los partidos políticos.

g) Por su parte, se afirma que la fracción IV del artículo 102 de la Constitución Local, también resulta contraria a los principios constitucionales de representación proporcional y de ser votado. Primero, porque la norma reclamada prevé que las juntas municipales estarán integradas por cinco integrantes elegidos por sistema mayoritario y sólo un regidor asignado por el sistema de representación proporcional, lo cual deja en evidente desigualdad a las minorías parlamentarias al sólo tener un curul en la junta.

h) Y, en segundo lugar, se sostiene que la fracción objetada vulnera los principios rectores de certeza y objetividad, ya que no considera para integrar ese puesto en la junta a los candidatos independientes y a las coaliciones y, además, no aclara si la asignación de la regiduría corresponde a la segunda fuerza representada en votación.

5. Segunda demanda del Partido de la Revolución Democrática.

Una vez que se explicó los antecedentes de la ley reclamada, el partido promovente argumentó lo que sigue:

a) Primero. El artículo 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche altera y reduce injustificadamente el plazo para la interposición de los medios de impugnación fuera de los procesos electorales al "horario oficial de labores" del Instituto Electoral de Campeche, contraviniendo los artículos 16, 17 y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, y los artículos 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la norma reclamada produce una antinomia con los artículos 640 y 641 de la normatividad electoral local, ya que si bien los mismos señalan que el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, no reduce ese día al horario oficial del órgano electoral.

b) Por otro lado, se sostiene que el artículo impugnado invade a su vez la esfera de acción de la autoridad electoral administrativa al imponerle un horario reducido para la recepción de los medios de impugnación fuera del proceso electoral.

c) Aunado a la solicitud de invalidez, se señala que si ella no opera, al menos debe realizarse una interpretación conforme con el fin de acatar el

principio pro persona y garantizar el pleno ejercicio del derecho a presentar medios de impugnación en días hábiles completos fuera del proceso electoral.

d) Segundo. Resultan inconstitucionales las fracciones III, IV, V y VI del artículo 642 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, por deficiencias normativas.

e) La fracción III señala como requisito para presentar un medio de impugnación que se acompañe a la demanda el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería. A juicio del partido político promotor, tal requisito no distingue el caso en que ya se tenga acreditada la personería ante la autoridad o se le reconozca en el informe justificado, por lo que la norma reclamada debió señalar que ese requisito sólo es necesario cuando no se tenga acreditada la personería ante la autoridad u órgano responsable. Lo anterior, pues si bien ante la ausencia de cumplimiento de este requisito, se le puede requerir para su cumplimiento, tal facultad es potestativa del Magistrado instructor o del secretario ejecutivo del consejo general.

f) En el supuesto de las citadas fracciones IV y V, de manera indebida no se incluyen como supuestos de procedencia del medio de impugnación las omisiones electorales, sino sólo el acto o resolución impugnada.

g) Por lo que hace sólo a la fracción V impugnada, ésta debe declararse inconstitucional dado que omite establecer el requisito e hipótesis en que el promovente señale en el medio de impugnación las razones para solicitar la inaplicación, al caso concreto, por inconstitucionalidad o inconveniencia de normas generales en materia electoral, en las cuales pretendan las responsables fundar el acto o resolución reclamada y su aplicación incida o pueda incidir de forma determinante en la resolución o sentencia que el órgano resolutor emita. Ello, con fundamento en el control difuso que tienen las autoridades jurisdiccionales y, como consecuencia de lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, por parte del Tribunal Pleno de la Suprema Corte.

h) Así, se afirma que si el Estado de Campeche no ha adoptado la medida legislativa tendente a garantizar que los justiciables puedan solicitar al órgano resolutor de un medio de impugnación la inaplicación de normas generales posiblemente incompatibles con los derechos humanos, los tratados o la Constitución Federal, se incumple el deber del Estado Mexicano de instituir dicha figura en el sistema de medios de impugnación previsto en la ley electoral local, a fin de potenciar el derecho de acceso a la justicia.

i) Respecto a la fracción VI objetada, se argumenta que detenta una deficiente regulación por considerar que el legislador local omitió eximir al actor de la carga de solicitar y aportar pruebas concernientes al acto, omisión o resolución impugnada y, por ende, se abstiene de trasladar ese deber a la autoridad administrativa o jurisdiccional resolutora en aquellos casos en el que el promovente tenga imposibilidad legal o material para obtenerlas directamente, en aquellos casos en que el promovente tenga imposibilidad material o legal para obtenerlas directamente de la autoridad o instancia partidista que las posea en razón de ser clasificadas como confidenciales o reservadas.

j) Tercero. Se considera contrario a los artículos 1o., 14, primer y último párrafos, 16, 17, segundo párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal, el hecho de que el artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, permita el desechamiento de plano del medio de impugnación correspondiente cuando no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, se incumpla con cualquiera de los requisitos previstos por las fracciones I a V del artículo 642, o no existan hechos y agravios expuestas en la demanda o sólo se señalen hechos.

k) Para el partido político promovente, en primer lugar, no es posible desechar un medio de defensa por haberlo interpuesto ante otra autoridad, ya que la propia ley electoral en su artículo 667 dispone que cuando algún órgano del instituto reciba un medio de impugnación que no le es propio, lo remitirá de inmediato a la autoridad que lo haya emitido.

l) En segundo lugar, en cuanto a los requisitos omitidos en relación con el artículo 642 de la ley electoral local, admitir el desechamiento de un medio de defensa por tal situación produce una violación constitucional, ya que tales deficiencias en la presentación del medio de impugnación se pueden subsanar por requerimiento, se deben tener por cumplidos si de autos se deducen, de conformidad con el artículo 674, fracción II, segunda parte, y porque la deficiencia, omisión o cita errónea de preceptos aplicables o presuntamente violados los debe suplir o corregir de oficio el consejo general o el Tribunal Electoral, de acuerdo al artículo 681 de la misma normatividad electoral.

m) En tercer lugar, tampoco es admisible desde el punto de vista constitucional que se deseche el medio de impugnación interpuesto cuando no existan hechos y agravios o sólo se señalen hechos, toda vez que el artículo 681 de la propia ley establece que, al resolverse las respectivas impugnaciones, el resolutor suplirá las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

n) Cuarto. El legislador local fue deficiente al establecer en el artículo 669, fracciones I, IV y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, los requisitos de presentación de los escritos de tercero interesado, pues no contempló que también se pueden reclamar omisiones y no sólo actos, o resoluciones; tampoco previó los supuestos en que ya estuviere acreditada la personería y obliga al compareciente a acreditar que no puede aportar pruebas al existir impedimento legal para obtenerlas. Para ello, citó como preceptos violados los artículos 1o., 14, primer y último párrafos, 16, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

o) Quinto. Se objeta la constitucionalidad de la fracción II, parte segunda, y la segunda parte de la fracción IV del artículo 674 de la referida ley electoral local, por contravención con los artículos 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal, dado que al utilizar el término "se podrá formular", vuelve potestativa la facultad del Tribunal Electoral para requerir a la persona que promovió un medio de impugnación el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 642, fracciones III y IV, y 669, fracción IV. Lo anterior, para efectos de proteger y respetar el derecho de audiencia.

p) Sexto. Las fracciones II y III del artículo 711 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la parte que dicen que el Consejo General del Instituto Electoral "podrá formular" requerimientos ante la falta de cumplimiento de ciertos requisitos del recurso de revisión, vuelve la facultad potestativa y, por tanto, trastoca el derecho de audiencia y lo previsto en los numerales 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

q) Séptimo. Los artículos 245 y 246 de la referida ley electoral del Estado de Campeche invaden competencias del Instituto Nacional Electoral, en clara contradicción con los artículos 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal, al regular la materia del servicio profesional electoral del personal del respectivo instituto local.

r) En términos del artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Federal, y el sexto transitorio del decreto de modificaciones constitucionales de diez de febrero de dos mil catorce, le corresponde al Instituto Nacional Electoral establecer las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina tanto de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral como de los organismos públicos locales de las entidades federativas.

s) Al respecto, se destacó que el Instituto Nacional Electoral ya emitió un acuerdo sobre lineamientos de transición y la emisión del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, de clave INE/CG68/2014, cuyo título consiste en el "Acuerdo del Consejo general del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la elaboración de los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos del otrora Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales al servicio profesional electoral nacional, en términos del artículo transitorio sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

t) Octavo. Los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en principio, porque no establecen la preponderancia del financiamiento público sobre el privado ni se regula un tope al financiamiento que no puede ser mayor al 49%, y que en la Ley General de Partidos Políticos no es mayor de 20%, del tope de gastos de campaña y, principalmente, dado que al regular cuestiones del sistema de fiscalización, invaden competencias del Congreso de la Unión, al ser contenidos materiales que deberán de estar en la Ley General de Partidos Políticos y facultades conferidas a la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, todo ello en violación de los artículos 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal.

6. Demanda del Partido Acción Nacional. En su respectivo escrito, se expusieron los razonamientos de inconstitucionalidad que se resumen a continuación:

a) Primero. Se argumenta que resulta inconstitucional el artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, al permitir la transferencia de votos entre partidos políticos coaligados.

b) La norma reclamada establece que se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo, provocando que la suma de tales votos se distribuya igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos se asignarán a los partidos de más alta votación. Ello, para ser tomado en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

c) En ese sentido, el partido político promovente argumenta que la permisión de distribuir los votos entre los partidos coaligados vulnera la voluntad

expresa del elector y sus características propias como su universalidad y ser directo, al permitir transferir o fraccionar la consignación de un voto de cierto partido a otro.

d) Al respecto, destaca que la Suprema Corte ya declaró inconstitucional la denominada transferencia de votos en la acción de inconstitucionalidad 6/98 y 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Con base en estos precedentes, insiste en que la disposición combatida trastoca la universalidad del sufragio, vulnera su característica de intransferible, así como de libertad al someter a los partidos políticos coaligados a la voluntad ciudadana, la cual, por efectos de registro, remite a una opción distinta la decisión por la cual, el votante no manifestó claramente su voluntad para efectos del cómputo de votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

e) Así, sostiene que aun cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución y participación de votos son violatorias de los principios rectores del voto, ya que comparten las mismas notas violatorias del convenio de transferencia de votos, en razón de que en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida de votos que sanciona la Suprema Corte, con la única diferencia de que en un caso se realiza en virtud de un convenio y en otro por ministerio de ley.

f) Segundo. El referido artículo 553, fracción III, de la ley electoral local provoca un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos. Lo anterior, dado que la distribución o partición de votos transgrede los principios electorales y democráticos en cuanto no respeta la voluntad popular al momento de emitir el sufragio, citando como apoyo la tesis de rubro: "CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. SÓLO BENEFICIA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y NO A LAS COALICIONES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

g) A juicio del partido político promovente, el permitir la transferencia desembocaría en una falsa representatividad del órgano legislativo, ello, en razón de que si bien es cierto que para que se actualice la norma reclamado el elector debe marcar la boleta electoral por dos o más partidos coaligados, la experiencia muestra que tal situación derivará en la distribución indebida de votos a opciones partidistas que no fueron elegidas.

h) Se destaca que con la reforma electoral se elevó a tres por ciento el apoyo a los partidos para que conserven su registro, a fin de buscar una auténtica representación y posicionamientos políticos. En esa tónica, resulta artificiosa y nociva la coalición partidista que en el Estado de Campeche tiene

como particularidad la posibilidad de transferir votos, ya que los partidos minoritarios buscarán coaligarse para no perder el registro y, adicionalmente, ello incidirá en el sistema político al tener como efecto que no posicionen con claridad sus postulados ideológicos propios.

i) Tercero. Se recalca nuevamente que la multicitada fracción III del artículo 553 de la ley electoral local contraviene el principio democrático, ya que la única certeza que se establece en caso de que el elector emita su voto en favor de dos o más partidos coaligados, es su elección por el candidato motivo de la coalición, mas no así que su intención sea que su voto pueda ser tomado en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas y, mucho menos, que su voto se distribuya igualmente entre tales partidos.

j) A su juicio, la regla general es que un ciudadano comulgue con una ideología partidista, o si coincide a su vez con la propuesta de coalición, tenga un mayor grado de aceptación por uno solo de los partidos políticos. Así, resulta contradictorio presumir por ministerio de ley que el ciudadano que emita su voto en favor de dos o más partidos políticos, tenga como intención su distribución igualitaria.

k) Cuarto. La norma reclamada en comentario, debe ser declarada inconstitucional por razón de motivar un abuso de derecho, un fraude a la ley y una laguna axiológica. Todo ello, ya que si bien los partidos políticos ejercen su derecho a coaligarse, el cómputo de los votos como lo marca la regla impugnada contradice los principios generales del régimen democrático de elección de candidatos y la participación de partidos que válidamente demuestren ser una posición política minoritaria apoyada por el electorado y permite una fraudulenta transferencia de votos. Al no verse la necesidad de respetar la voluntad del electorado y la correcta asignación de cargos mediante el principio de representación proporcional, se causa la mencionada laguna axiológica.

l) Quinto. Por último, se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, al contravenirse los principios de legalidad y de certeza de una elección contenidos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

m) El artículo reclamado establece que son votos nulos cuando se marque el recuadro de la boleta que contenga la leyenda "no registró candidatos". Para el partido promovente, esta norma indica que podrán existir boletas de acuerdo a la elección de que se trate que contenga los emblemas

de partidos políticos sin candidato; sin embargo, la fracción IV del artículo 465 de la misma ley electoral señala que aparecerán únicamente en la boleta el emblema a color de cada uno de los partidos que participen con candidatos propios o en coalición o el emblema de los candidatos independientes.

n) A razón de lo anterior, se alega que debe invalidarse la norma objetada, ya que permite que se incluya en la boleta el emblema de un partido político o coalición que no está conteniendo en la respectiva elección al carecer de candidato, provocando falta de certeza para el electorado.

o) Por otro lado, afirma que en caso de subsistir la disposición legal reclamada, sólo debería permitirse la inclusión de los emblemas de los partidos políticos que no registraron candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pero sí por el de representación proporcional. Ello, en atención a que el artículo 397 de la misma ley electoral local posibilita a los partidos políticos a participar en la asignación de diputados bajo el principio de representación proporcional cuando acredite que registró por lo menos catorce fórmulas de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa. Lo que llevaría a cambiar la leyenda que se señala en la boleta a "voto válido para representación proporcional".

7. Admisión y trámite. En principio, por acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por interpuesta la referida acción de inconstitucionalidad presentada por el Partido de la Revolución Democrática el veinticuatro de julio de dos mil catorce, admitiéndola y registrándola bajo el número 51/2014.

8. Posteriormente, por acuerdos de treinta y uno de julio de dos mil catorce, el propio Ministro tuvo por interpuestas las otras dos acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y por el Partido Acción Nacional el treinta de julio, asignándole, a la primera, el número 77/2014, y a la segunda, el 79/2014, decretando su acumulación con la diversa 51/2014, y admitiéndolas a trámite.

9. En los tres acuerdos se tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche, como las entidades que emitieron y promulgaron los decretos impugnados, solicitándoles su informe en un plazo de seis días naturales, al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral; asimismo, se le dio vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente, se solicitó al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados, se solicitó al presidente

de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión y se requirió al consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Chiapas que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral, entre otras cuestiones.

10. A la postre, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de cuatro de agosto de dos mil catorce, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien durante el trámite del asunto tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas, entre los que destacan el del presidente del consejo electoral local, en el que informa que el próximo proceso electoral en la entidad iniciaría la primera semana del mes de octubre de dos mil catorce, y por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, así como la opinión del presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

11. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Campeche.** A través de tres escritos remitidos a esta Suprema Corte, mediante correo certificado los días catorce y diecinueve de agosto de dos mil catorce, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecinueve y veinticinco de agosto siguiente, el secretario general del Congreso del Estado de Campeche rindió su informe y expresó, sobre el fondo del asunto, los razonamientos que se detallan a continuación:

a) En relación con la supuesta inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Local, se señala que si bien el artículo 41, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal prevé que al Instituto Nacional Electoral le corresponde la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, lo cierto es que la fracción V, apartado C, numeral 11, inciso b), del mismo precepto constitucional, le permite a ese instituto nacional delegar el referido diseño de la geografía electoral.

b) Así, la norma impugnada sólo se modificó en lo relativo al nombre del organismo público electoral, dejando intocado el resto del párrafo, en el que se establecen las reglas para que cuando se actualice la delegación de facultades, el órgano electoral local pueda ejercer válidamente su competencia.

c) Asimismo, el hecho de utilizar elementos geográficos para la demarcación territorial de los distritos, no está vedado constitucionalmente, pues el artículo 53 de la Constitución Federal, no señala el procedimiento de districción para que las entidades federativas apliquen el factor poblacional para

delimitar la geografía electoral, por lo que es permisible utilizar otros elementos como la distribución geográfica que se sustenta en estudios y actividades con un alto grado de complejidad técnica.

d) Respecto a la solicitud de inconstitucionalidad del párrafo octavo de la fracción VII del artículo 24 constitucional, se sostiene que el Congreso del Estado se encuentra constitucionalmente facultado para legislar sobre requisitos para ser consejero local e incluirlos en la Constitución Local, en atención al artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafos 2 y 4, de la Constitución Federal, que menciona que los Textos Constitucionales Locales y sus leyes deberán garantizar que los consejeros de esa entidad federativa cumplan con los requisitos y perfil que acredite su idoneidad para el cargo. Además, la norma reclamada reproduce el contenido del citado párrafo 4 del artículo 116 de la Constitución Federal.

e) Por lo que hace a la impugnación del artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Local, se dice que la normatividad objetada no puede incluir una prohibición a las autoridades federales, y que la inclusión de la información relacionada con la seguridad pública en la excepción a ser considerada como propaganda gubernamental, obedece a la importancia de dicha materia.

f) Se sostiene que son infundados los argumentos en contra del artículo 102 de la Constitución del Estado de Campeche, en principio, porque su fracción II no ha sido modificada y, por ende, la acción de inconstitucionalidad resulta extemporánea. En cuanto a su contenido, se afirma que los artículos 54, fracción II, y 56, segundo párrafo, de la Constitución Federal, no mandatan que la asignación de cargos por el principio de representación proporcional incluya a los candidatos postulados de manera independiente, en concordancia, a su vez, con los artículos 167 y 362 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por tanto, la falta de otorgamiento de miembros de Ayuntamientos y juntas municipales a los candidatos independientes por el principio de representación proporcional se encuentra justificado y permitido constitucionalmente.

g) Sobre las impugnaciones a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, se sostiene la constitucionalidad del artículo 639, párrafo segundo, toda vez que, con base en una interpretación pro persona y sistemática de la ley electoral local, en particular, con los artículos 640 y 641, se advierte que tratándose de medios de impugnación en materia electoral, los plazos se computarán en días de veinticuatro horas durante los procesos electorales. Por ende, la norma reclamada no tiene aplicación

para computar el plazo para presentar medios de impugnación, sino que es aplicable a aquellos plazos que se encuentran previstos en horas y fuera del proceso electoral. Consecuentemente, no se afecta el derecho de acceso a la justicia de las partes que presenten medios de defensa durante esa etapa determinada.

h) Se afirma la constitucionalidad del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI, de la ley electoral local, pues, en primer lugar, parte de los conceptos de invalidez son ineficaces, al no contrariar las normas impugnadas con un precepto de la Constitución Federal; en segundo lugar, se actualiza una causal de improcedencia con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los numerales 19, fracción VIII, y 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia, ya que las fracciones objetadas en la presente acción tienen el mismo contenido que el numeral 497 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche abrogado, por lo que no es un nuevo acto legislativo.

i) Adicionalmente, la improcedencia se reitera dado que el partido político promovente solicitó la invalidez de las fracciones IV y V del artículo 642, por no incluir en su contenido como supuestos de aplicación las omisiones legislativas, ya que en la acción de inconstitucionalidad como medio de control no es posible analizar las omisiones, sino únicamente se pueden tener como objeto las normas generales promulgadas y publicadas.

j) En relación con la objeción del artículo 644 de la ley electoral local, que ordena el desechamiento de una demanda cuando no se cumplan ciertos requisitos, se argumenta que la Constitución Federal deja al Estado amplia libertad configurativa en este tema y, adicionalmente, en el caso, tal medida legislativa busca garantizar la legalidad y certeza en la presentación de medios de impugnación.

k) Resultan constitucionales las fracciones I, IV y VI del artículo 669 impugnado, de la ley electoral local; por la primera fracción, debido a que en el presente medio de impugnación no es posible que se analicen omisiones, además de que la palabra acto incluye toda conducta positiva o negativa y tampoco existe una deficiente regulación al ser precisamente esta norma la que salvaguarda el derecho de audiencia del compareciente; por la segunda fracción, toda vez que su razón de inconstitucionalidad se soluciona con lo previsto en el artículo 673 de la misma ley y, por último, en cuanto a la tercera fracción referida, se dice que la misma permite al compareciente cumplir con la carga procesal a la que se encuentra obligado, pues de otra manera se trasladaría la carga de la prueba al órgano jurisdiccional.

l) Respecto a la solicitud de invalidez de la fracción II, parte segunda, y la segunda parte de la fracción IV del artículo 674, así como de las fracciones II y II del numeral 711 de la ley electoral local, se manifiesta que los conceptos de invalidez devienen como infundados, porque de una interpretación sistemática, funcional y teleológica, más que limitar el contenido de las normas impugnadas permite al Tribunal Electoral o al Consejo General del Instituto Electoral a que realice los actos y las diligencias necesarias a fin de sustanciar debidamente el medio de impugnación y, por ende, incluye un derecho implícito que tiene como finalidad darle al promovente o compareciente la oportunidad de defensa ante la posible afectación o privación de sus derechos sustantivos.

m) En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 245 y 246 de la ley electoral local, se señala que no existe una contravención con la Constitución Federal o con la ley general, toda vez que se prevé un servicio profesional que actuara conforme a lo que regule el Instituto Nacional Electoral. Así, no se invade competencia federal, pues lo que se regula es la forma en que la unidad de vinculación se coordinará con el instituto nacional, al ser incuestionable la existencia de un subsistema de servicio profesional al que pertenecen los órganos locales.

n) Por lo que hace a los artículos 104 y 114 de ley electoral local, se manifiesta que, si bien es cierto la función fiscalizadora corresponde al Instituto Nacional Electoral, dicha atribución es delegable a los organismos electorales locales, por lo que las normas reclamadas únicamente regular tal cuestión y establecen la unidad de fiscalización pertinente.

o) Sobre la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 553, fracción III, de la ley electoral local, se alega que la forma de computar los votos para los partidos políticos locales coaligados, no se trata de una transferencia de votos y se respeta lo previsto en la Constitución Federal y en las leyes generales.

p) Por último, se consideran como infundados los conceptos de invalidez en contra del artículo 515, fracción III, de la ley electoral local, ya que es una obligación incluir en las boletas electorales un recuadro o espacio para candidatos no registrados a fin de que el electorado pueda expresar su voluntad.

12. Informe del Poder Ejecutivo. El consejero jurídico del gobernador del Estado de Campeche, por tres escritos enviados el trece y diecinueve de agosto de dos mil catorce, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia los días dieciocho y veinticinco de agosto siguiente,

presentó sus informes en los que argumentó, en cuanto a los conceptos de invalidez, lo que se detalla enseguida:

a) Resulta constitucional el artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Local, dado que no se invade la competencia del Instituto Nacional Electoral, sino que se regulan las facultades que en esa temática le corresponden al organismo electoral local, al poder participar mediante delegación en el proceso complejo de distritación.

b) El artículo 24 de la Constitución del Estado de Campeche refleja el contenido del artículo 116 de la Constitución Federal, resulta acorde con los principios constitucionales de distribución de competencias, al no reglamentar la actuación de las autoridades federales y no existe una laguna normativa por lo que hace a la regulación del ámbito federal.

c) Por lo que hace al artículo 102 de la Constitución Local, resulta constitucional, ya que no existe mandato expreso para incluir a los candidatos independientes en la asignación de cargos de un Ayuntamiento bajo el principio de representación proporcional.

d) Deben calificarse como infundados los conceptos de invalidez en los que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, pues el Congreso del Estado reguló, bajo el amparo de su libre configuración legislativa, los supuestos del cómputo de votos de los partidos políticos bajo el principio de representación proporcional, sin que exista alguna disposición de la Constitución Federal que prohíba realizarlo de cierta manera; por el contrario, se dice que lo que busca la norma reclamada es proteger el derecho a votar y garantizar el sistema de representación proporcional.

e) En cuanto al artículo 515, fracción III, reclamado de la ley electoral local, se señala que el razonamiento de inconstitucionalidad también es infundado, pues la inclusión de la leyenda "no registró candidatos", no es arbitraria, sino que derivó de una determinación colegiada del consejo general del órgano político electoral, por lo que el razonamiento del partido político actor en realidad es una imprecisa interpretación de lo que dispone la norma objetada.

f) En relación con el resto de las disposiciones impugnadas de la ley electoral local, su informe fue coincidente con el presentado por el Congreso del Estado de Campeche, reproduciendo la mayoría de sus argumentos, salvo por lo que hace a la impugnación de los artículos 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II, y segunda parte de la fracción IV, y 711, fracciones II y II,

respecto de los cuales señaló, de manera genérica, que la acción debía de sobreseerse por extemporánea, ya que tales preceptos no sufrieron modificación alguna, sino que se recorrieron numéricamente y su texto se encuentra en los mismos términos que en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales abrogado.

g) Así, se insiste que tales preceptos legales no actualizan un nuevo acto legislativo, ya que guardan el mismo contenido normativo que sus predecesores y no fueron materia de reforma o adición del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad.

13. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al rendir las opiniones solicitadas, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a) En lo tocante **al primer concepto de invalidez** de la primera demanda promovida por el Partido de la Revolución Democrática, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resumió que el Partido de la Revolución Democrática sostuvo la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Constitución de Campeche, porque considera que, al regular sobre el establecimiento de los distritos electorales para las elecciones locales, se invade la esfera de competencia del Instituto Nacional Electoral. Al respecto, consideró que efectivamente es inconstitucional dicha porción normativa relacionada con la geografía electoral local, en razón de que resulta contraria a la facultad exclusiva que la Constitución Federal otorga al Instituto Nacional Electoral, permitir que la autoridad electoral local emita lineamientos que deban considerarse al definir la distritación electoral.

b) En cuanto **al segundo concepto de invalidez**, relativo a que el artículo 24, fracción VII, octavo párrafo, de la Constitución de Campeche, es inconstitucional, porque establece mayores requisitos para ser consejero local que los que establece el 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, la Sala Superior argumentó que, contrario a lo señalado por el partido político, el artículo que tilda de inconstitucional no establece mayores requisitos para ser consejero electoral que la Constitución Federal, pues reproduce, sustancialmente, lo dispuesto por el 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal.

c) Respecto **al tercer concepto de invalidez**, la Sala Superior omitió pronunciarse bajo la justificación de que excede su ámbito de competencia, ya que los argumentos del partido político van encaminados a verificar si el legislador local cuenta con competencia regular sobre propaganda en tiempos

electorales, o corresponde únicamente al Congreso de la Unión a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d) En lo relativo **al cuarto concepto de invalidez** de la primera demanda, en el que el partido político adujo la inconstitucionalidad del artículo 102 de la Constitución de Campeche, porque omite regular debidamente el derecho de los ciudadanos a las candidaturas independientes; la Sala Superior sostuvo que en las acciones de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, esta Suprema Corte determinó que es constitucional la restricción y la diferenciación realizada por el Congreso del Estado de Quintana Roo, en cuanto a la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa, pues resulta acorde a la libertad configurativa legislativa con la que cuenta cada órgano legislativo estatal, por lo que se debe seguir el mismo criterio.

e) Respecto a la segunda demanda de acción de inconstitucionalidad, la Sala Superior agrupó los **conceptos de invalidez del primero al cuarto**, pues se refieren a la invalidez del mismo precepto 533, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en el sentido de que va en contra de la prohibición de "transferencia de votos", que implica un fraude a la ley, pues no respeta la voluntad ciudadana, que constituye un abuso de un derecho, porque vulnera la pluralidad de opciones, sino que favorece la sobrerrepresentación y que viola el principio de certeza de la voluntad del elector, pues no permite que su voto se distribuya igualitariamente entre los partidos. Sobre este punto, la Sala argumentó que, en efecto, resulta inconstitucional el precepto reclamado, porque los Poderes Locales exceden lo previsto en la reforma constitucional, al establecer las modalidades de escrutinio y cómputo de votos emitidos a favor de coaliciones, de manera adicional a lo previsto en la Ley General de los Partidos Políticos.

f) En cuanto **al quinto concepto de invalidez**, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 515, fracción III, del mismo ordenamiento impugnado, pues considera que la leyenda "no registró candidatos", incluida en las boletas, viola el Texto Constitucional, ya que sólo debe incluir los emblemas de los partidos políticos que registraron candidatos en la elección respectiva.

g) Por último, en relación con la tercera demanda presentada por el Partido Acción Nacional, la Sala Superior dividió en tres temas el análisis de los conceptos de invalidez contra las disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

h) Primero, respecto a los **aspectos procesales** planteados en la acción de inconstitucionalidad, la Sala Superior omitió pronunciarse, pues a su juicio se trata de cuestiones que tienen que ver con el procedimiento de los medios de impugnación vinculadas con el derecho procesal en general, no con aspectos de derecho electoral.

i) Segundo, en cuanto a las **relaciones de trabajo en el Instituto Electoral y sus servidores**, estudió los artículos 245 y 246 de la ley impugnada, que establecen que la relación laboral entre el Instituto Electoral Local y sus servidores se rige por las leyes locales, y que el personal del instituto queda incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales previsto en la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche, y también prevé que el servicio profesional electoral estará a cargo de la unidad de vinculación del instituto. Al respecto, la mayoría de la Sala Superior consideró que dichos preceptos son inconstitucionales porque, acorde con el nuevo modelo de atribuciones de las autoridades electorales administrativas, el INE es el único encargado de regular la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional y, por tanto, deben invalidarse pues regulan cuestiones que competen exclusivamente a dicho Instituto Nacional Electoral.

j) Tercero, en relación con el **tema de fiscalización**, la Sala estudió la aludida inconstitucionalidad de los artículos 104 a 114 de la ley; por un lado, estudió el argumento relativo a la supuesta omisión parcial de establecer en la ley la preponderancia del financiamiento público sobre el privado para los partidos políticos y, al respecto, estimó que la Constitución de Política de Campeche prevé dicha preponderancia, por tanto, no se incurre en omisión total. Por otro lado, estudió el concepto de invalidez relativo a que existe una deficiencia en la regulación de un tope de gastos de campaña para los partidos políticos, y consideró que ello es inexacto, pues los artículos 278, fracción XVI, 414, 415 y 416 de la Ley de Instituciones y Procedimientos del Estado de Campeche establecen expresamente la atribución y reglas para que el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche determine los topes máximos de gastos de campaña para las elecciones.

k) Finalmente, en una subdivisión del referido tercer tema –de **fiscalización**–, analizó la constitucionalidad de los artículos 104 a 114 del mismo ordenamiento, en cuanto a que invaden facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral y consideró que dichos preceptos son acordes con el marco constitucional, pues aunque el Instituto Nacional Electoral está facultado para

fiscalizar los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos a nivel nacional y local, también está facultado para delegar dicha función en los organismos públicos locales y la regulación impugnada regula el ámbito de actuación de la autoridad local tras la delegación, en concordancia con la Constitución Federal y la Ley General de Partidos Políticos.

14. **Pedimento.** El procurador general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

15. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de primero de septiembre de dos mil catorce, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

16. 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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que partidos políticos nacionales plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Constitución del Estado de Campeche y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la misma entidad federativa.

III. Precisión de las normas reclamadas

17. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales:

18. El Partido de la Revolución Democrática, en su primer escrito de demanda, solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 24, fracciones IV, párrafo segundo, y VII, párrafo octavo, 31, segundo párrafo, y 102, fracciones II, segundo párrafo, y IV, todos de la Constitución del Estado de Campeche, los cuales fueron reformados a través del Decreto 139, publicado el veinticuatro de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial de ese Estado.

19. De igual manera, en su segundo escrito de demanda, el propio Partido de la Revolución Democrática impugnó la validez de los artículos 104 a 114, 167, segundo párrafo, 168, 245, 246, 581, 639, 642, fracciones III, IV, V y VI,

644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, publicada mediante el Decreto 154, de treinta de junio de dos mil catorce, en el que en virtud de su segundo artículo transitorio se abrogó al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Estado el treinta de septiembre de dos mil dos.

20. Cabe destacar que, tal como se muestra en el cuadro inicial de la presente sentencia, en el apartado de normas reclamadas de la demanda de acción de inconstitucionalidad, el Partido de la Revolución Democrática, en su segundo escrito, señaló también como normas objetadas los artículos 16, 17 y 580 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche; sin embargo, en ningún otro lado de la demanda hizo referencia a tales preceptos legales ni presentó conceptos de invalidez en su contra; consecuentemente, este Tribunal Pleno sobresee en la acción de inconstitucionalidad 77/2014, por lo que hace a las citadas normas, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, en relación con los numerales 59 y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Tiene aplicación la tesis de jurisprudencia P/J. 17/2010, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."

21. Por último, se consideran como normas objetadas, por parte del Partido Acción Nacional, los artículos 515, fracción III, y 553, fracción III, de la citada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

IV. Oportunidad

22. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante "Ley Reglamentaria de la Materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

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 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."

23. En el caso, los partidos políticos accionantes combatieron, por un lado, los citados artículos de la Constitución del Estado de Campeche, modificados, en su mayoría, a través del **Decreto 139**, de veinticuatro de junio de dos mil catorce y, por otro lado, los preceptos referidos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, promulgada y publicada mediante **Decreto 154**, de treinta de junio de dos mil catorce.

24. Ahora, respecto al Decreto 139, en su primer artículo, se señaló que se "reforman los artículos 18, 24, 30, el segundo párrafo y los incisos b) y e) del artículo 31, 32, 36, 60, 77, 83, 91 y 102 todos de la Constitución Política del Estado de Campeche". En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta oportuna por lo que hace a la solicitud de invalidez de los artículos 24, fracciones IV, párrafo segundo, y VII, párrafo octavo, 31, segundo párrafo, y 102, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Campeche, pues el aludido decreto constituye un nuevo acto legislativo en relación con tales preceptos normativos.

25. En el texto del respectivo decreto se puede advertir que los recién citados párrafos o fracciones objetadas fueron materia de la respectiva reforma, lo cual, según criterios reiterados de esta Suprema Corte, constituye un nuevo acto legislativo que da pie a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

26. Así, si las normas reclamadas se reformaron mediante el Decreto 139, publicado el martes veinticuatro de junio de dos mil catorce, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles veinticinco de junio al jueves veinticuatro de julio del mismo año; por ende, dado que la primera demanda del Partido de la Revolución Democrática se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, precisamente, el veinticuatro de julio, resulta inconcuso que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

27. No obstante, cabe destacar que respecto al artículo 102, fracción II, de la Constitución del Estado de Campeche, que se señaló como reclamado, el Congreso Local manifestó que la acción de inconstitucionalidad era improcedente por extemporánea, pues tal precepto no sufrió modificación alguna. Este Tribunal Pleno considera tal razonamiento como **fundado**, pues de la lectura del mencionado Decreto 139, no se advierte que tal fracción II, se haya incluido como una de las fracciones sujetas a modificación; por el contrario, se utilizaron puntos suspensivos para reiterar su contenido y sólo se reformaron

diversos párrafos de las fracciones I, IV y V de ese mismo artículo 102. Además, tampoco fue objeto de análisis o discusión en la iniciativa de modificación constitucional ni en el dictamen correspondiente de la Comisión de Puntos Constitucionales y Control de Convencionalidad.²

28. Consecuentemente, al no tratarse de un nuevo acto legislativo en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte, y con fundamento en los artículos 19, fracción VI, y 20, fracción II, en relación con el numeral 65, todos de la Ley Reglamentaria de la Materia, procede sobreseer en la acción respecto a la fracción II del artículo 102 de la Constitución del Estado de Campeche.

29. Por su parte, en cuanto a la oportunidad de la impugnación de diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, emitida y promulgada a partir del Decreto 154, publicado el treinta de junio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado, se debe señalar de manera previa que esta ley es la normatividad vigente en materia electoral en esa entidad federativa, ya que, en términos del segundo transitorio del citado decreto, se abrogó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche.

30. Sobre este punto, el Poder Legislativo y el Ejecutivo del Estado de Campeche alegaron que la acción era improcedente, en relación con los artículos 642, fracciones III, IV, V y VI, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II, y segunda parte de la fracción IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, ya que sólo se

² Tiene aplicación, a contrario sensu, la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRÁVES DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.—El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."

recorrieron numéricamente y no sufrieron modificación alguna respecto a las normas que se contenían en el abrogado Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado.

31. Este Tribunal Pleno considera dicho razonamiento como **infundado**. La emisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en su conjunto constituye un nuevo acto legislativo: primero, porque sustituyó por completo a la anterior normatividad con el objetivo de adecuarse a la regulación vigente político-electoral de la Constitución Federal, tras sus reformas sufridas a lo largo del dos mil trece y dos mil catorce, por lo cual se trata de una regulación con fundamentos diferenciados y autónomos al código electoral anterior.

32. Adicionalmente, tanto en la iniciativa presentada por el gobernador del Estado, como durante el procedimiento de reforma constitucional, se plasmó, en varias ocasiones, que no se trataba de una mera actualización de la normatividad electoral, sino de la emisión de una nueva ley que sería acorde a los lineamientos vigentes de la Constitución Federal y de sus leyes generales en la materia. En el citado Decreto 154, se publicó la totalidad de la ley y no sólo alguno de los preceptos legales reclamados.

33. Por ende, se insiste, si bien es cierto que varios de los artículos reclamados guardan el mismo texto que en el código electoral abrogado, se trata de una nueva ley, cuyo contenido en general fue puesto a discusión y análisis en el interior del Congreso del Estado, siguiendo entonces un procedimiento legislativo diferenciado del anterior con las formalidades requeridas constitucionalmente, dando lugar, consecuentemente, a un nuevo acto legislativo. Así, no es aplicable el criterio de este Tribunal Pleno en el que se ha manifestado que el mero cambio de identificación numérica no constituye un nuevo acto legislativo,³ al no actualizarse en el presente caso la premisa que

³ Nos referimos a la tesis P./J. 96/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 742, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGIS-

sustenta tal jurisprudencia que radica en la ausencia de voluntad del legislador de modificar la norma reclamada.

34. Dicho lo anterior, la presentación de las otras dos acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan satisfacen el requisito de oportunidad correspondiente, toda vez que los artículos 104 a 114, 245, 246, 515, fracción III, 553, fracción III, 639, 642, fracciones III, IV, V y VI, 644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, fueron emitidos mediante el Decreto 154, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de junio de dos mil catorce, por lo que el plazo para su impugnación corrió del martes primero de julio al miércoles treinta de julio siguiente; en consecuencia, si las acciones de inconstitucionalidad del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación justamente el treinta de julio, resulta indiscutible que las mismas son oportunas.

V. Legitimación

35. Las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan fueron promovidas por sujetos legitimados para interponerlas, como se evidencia con las consideraciones y razonamientos que se desarrollan a continuación:

36. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ dispone, sustancialmente,

LATIVO,¹ sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional."

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala 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.

que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales.

37. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia⁵ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales, cuando así corresponda.

38. De los preceptos aludidos es posible desprender que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán promover acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias nacionales, para lo cual debe observarse que:

a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).

c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello.

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

39. Precisado lo anterior, debe recordarse que, en el caso, las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y 77/2014, fueron promovidas por José de

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

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional 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."

⁵ "Artículo 62. ...

"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 las señaladas 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."

Jesús Zambrano Grijalva, quien se ostenta como presidente del Partido de la Revolución Democrática que, según consta en la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,⁶ tiene registro como partido político nacional y es presidido por el compareciente, quien tiene atribuciones para representarlo y designar apoderados al efecto, como se desprende del artículo 104, inciso e),⁷ de los estatutos que rigen su normatividad interna.

40. A lo anterior debe agregarse que, a través del presente medio de control constitucional, el promovente combate, por una parte, normas materialmente electorales, ya que los artículos 24, fracciones IV, párrafo segundo, y VII, párrafo octavo, 31, segundo párrafo, y 102, fracciones II, segundo párrafo, y IV, de la Constitución del Estado de Campeche regulan la forma de demarcación de los distritos electorales, lineamientos en el ejercicio de sus funciones de los consejeros electorales locales, cómo debe difundirse la propaganda gubernamental y la forma de integración de los Ayuntamientos y juntas municipales, lo cual, de acuerdo a criterios reiterados de este Tribunal Pleno, se encuentra vinculado directamente con la materia electoral.⁸

⁶ Hojas 562 y 613 del cuaderno en que se actúa.

⁷ "Artículo 104. El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:
"...

e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

⁸ Tiene aplicación, por analogía, la tesis P./J. 54/2010, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1485, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO CONTRA NORMAS QUE FACULTEN A UN CONGRESO LOCAL A DESIGNAR CONCEJOS MUNICIPALES ENTRE PERIODOS REGULARES DE GOBIERNO.— Atento al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas que, en términos generales, facultan a un Congreso Estatal para nombrar a los integrantes de un Concejo Municipal a cuyo cargo quedará el gobierno de un Municipio hasta que entren en funciones los nuevos miembros elegidos mediante comicios electorales deben considerarse como electorales para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, ya que ese tipo de normas guarda una relación directa con los procesos electorales donde se elige a los representantes de un Ayuntamiento y, por ende, con los derechos político-electorales; esto es, la naturaleza electoral del análisis constitucional es indudable, dado que la respuesta normativa del Máximo Tribunal del País versará sobre el alcance de la competencia del Congreso Local en el nombramiento de órganos de Gobierno Municipal de carácter extraordinario que sustituirán por un plazo determinado a órganos elegidos popularmente. En ese sentido, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2002, y reflejado en la jurisprudencia P./J. 68/2005, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA NORMA QUE DETERMINA QUE UN CONCEJO MUNICIPAL EJERZA EL GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO POR UN LAPSO DETERMINADO, EN TANTO TOMAN POSESIÓN LOS MUNÍCIPES ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL.'"

Lo anterior, pues inciden en la forma en que se ejercerá el derecho a votar y ser votado de los ciudadanos, regulan lo relacionado con la integración de órganos públicos que inciden en la materia y reglamentan los actos de los poderes públicos respecto a diferenciaciones entre propaganda electoral o gubernamental.⁹

41. Por otra parte, se impugna la constitucionalidad de normas formal y materialmente electorales, en tanto que dirige sus conceptos de invalidez en contra de preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, que se encarga de regular lo relativo al proceso electoral de la entidad (desde autoridades, plazos, participantes, etapas, medios de impugnación, etcétera).

42. Así, es posible concluir que el promovente está legitimado para intentar este medio de control de constitucionalidad, pues atento a las consideraciones desarrolladas, satisface los extremos previstos en la normativa aplicable al efecto.

⁹ Tiene aplicación por analogía la tesis P./J. 125/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, de rubro y texto: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL.—Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda —indirecta—, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

43. Lo mismo ocurre en el caso de la diversa acción de inconstitucionalidad 79/2014, que es promovida por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Ello, porque en autos se cuenta con la certificación de que el partido accionante tiene registro nacional, y que quien suscribe la demanda,¹⁰ efectivamente, fue electo como presidente del referido comité, por lo que, conforme a los artículos 43, numeral 1, inciso a), y 47, numeral 1, inciso a), de sus estatutos,¹¹ ostenta la representación política y legal de dicho instituto político.

44. Adicionalmente, como en el caso anterior, el partido actor combate diversas normas de la mencionada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche que, como se dijo, es la norma que formal y materialmente regula la materia comicial en esa entidad federativa. En este orden de ideas, es posible concluir que también en este caso se colma el requisito de legitimación que se analiza.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

45. Al margen de las causas de improcedencia relacionadas con la oportunidad de impugnación de las normas reclamadas, el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche aludieron a dos tipos adicionales de causas de improcedencia que se analizarán a continuación:

46. En primer lugar, señalaron que no debe hacerse el estudio de constitucionalidad planteado en el segundo concepto de invalidez del Partido de la

¹⁰ Hojas 677 y 734 del cuaderno en que se actúa.

¹¹ "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 Nacional, 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."

Revolución Democrática, porque no se contraría al artículo 642, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, con algún precepto de la Constitución Federal.

47. Al respecto, se tiene que los artículos 19, fracción VIII, y 61, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia prevén que las controversias constitucionales serán improcedentes cuando la causa de improcedencia resulte de alguna disposición de la ley, lo cual se adminicula con que en la demanda de la acción de inconstitucionalidad se deba indicar las normas constitucionales que se estimen violadas.

48. No obstante, de una lectura del segundo concepto de invalidez del segundo escrito de demanda del Partido de la Revolución Democrática, se advierte que el partido político nacional indicó de manera genérica que varias de las citadas fracciones del artículo 642 de la ley electoral local incidían o podían incidir en lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, así como en el alcance de los artículos 1o., 17 y 133 constitucionales.

49. En ese sentido, no es posible compartir la causal de improcedencia invocada por las autoridades que promulgaron y publicaron las normas reclamadas, pues además de que se citaron preceptos constitucionales en la demanda, el análisis del alcance de esos artículos y la forma en que fueron utilizados en el respectivo concepto de invalidez, involucra un estudio de fondo que no puede ser efectuado en este apartado.¹²

50. En segundo lugar, en los respectivos informes también se argumentó que era inviable la acción de inconstitucionalidad respecto a la impugnación de los artículos 642, fracciones IV y V, y 669, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, debido a que el partido político actor combate una omisión legislativa, lo cual no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad.

¹² Cobra aplicación la tesis P./J. 36/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

51. Sobre este punto, es verdad que este Tribunal Pleno ha establecido el criterio de que del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de carácter absoluto, consistente en la falta de adecuación de ordenamientos legales ordinarios a las prescripciones del Texto Fundamental Federal.¹³

52. Sin embargo, también es criterio reiterado de esta Suprema Corte, que a diferencia de las omisiones legislativas absolutas, en este medio de control constitucional pueden analizarse argumentos tendentes a demostrar una deficiente regulación normativa; es decir, que lo que se combate es que el contenido de una norma existente no cumpla con un determinado mandato constitucional.¹⁴ En consecuencia, si lo que se advierte de una lectura inicial del segundo y tercer conceptos de invalidez de la segunda demanda del Partido de la Revolución Democrática es un alegato de falta de inclusión de contenido normativo en las fracciones impugnadas de los artículos 642 y 669 de la ley electoral local, la causal de improcedencia que se propone es ineficaz, y no ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, al involucrar a su vez un estudio de fondo.

¹³ Criterio que se refleja en la tesis P. XXXI/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1079, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.—Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes."

¹⁴ Criterio que se refleja en la tesis P./J. 5/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas."

53. Dicho lo anterior, y toda vez que no se advierte de oficio ninguna otra causal de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. Precisión metodológica del estudio de fondo

54. En los apartados subsecuentes de la presente sentencia se analizarán los conceptos de invalidez en forma distinta a como fueron presentados por los partidos políticos accionantes. En principio, se estudiarán las impugnaciones a las reformas de la Constitución del Estado de Campeche, examinando, en un primer momento, la validez de los artículos en contra de los cuales se hicieron valer invasiones competenciales, para después abordar los razonamientos dirigidos a objetar la constitucionalidad de diversas normas por su contenido normativo o deficiente regulación normativa. La misma metodología se seguiría respecto a la impugnación de los diferentes preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

VIII. Análisis de la competencia para establecer parámetros para la distritación estatal

55. En su primer concepto de invalidez de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 51/2014, el Partido de la Revolución Democrática solicitó la inconstitucionalidad del artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Campeche,¹⁵ el cual señala que: (se transcribe casi en su totalidad el texto del artículo y se resalta en negritas la parte reclamada)

¹⁵ Cabe mencionar que la reforma que ahora se impugna al segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Local, únicamente consistió en el cambio de referencia al nombre del órgano encargado de hacer la distritación. Previo a la modificación reclamada, se aludía al Consejo General del Instituto Electoral Local y ahora es el organismo público electoral del Estado. El resto del texto es el mismo. No obstante, tal como se explicó en el apartado de oportunidad de la presente sentencia, procede el análisis de este párrafo al tratarse de un nuevo acto legislativo, ya que su contenido se incluyó de manera total en el Decreto 139, y siguió todo un procedimiento formal de reforma; asimismo, tras la reforma objetada, el contenido sustancial del citado párrafo es distinto, conformando entonces una nueva norma jurídica. Ello, ya que de una interpretación sistémica no sólo se cambió el nombre del órgano electoral, sino las premisas sobre las que giran las facultades y competencias de ese ente público, ya que se trata totalmente de un nuevo órgano público electoral cuyas competencias en un proceso electoral local son abiertamente disímiles a las del anterior.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VIII, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 31, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Campeche, en la porción normativa que indica "La demarcación territorial de los veintidós distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezcan el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán observarse."

"Artículo 31. El Congreso estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal. Por cada diputado propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente. Los diputados de representación proporcional no tendrán suplentes; sus vacantes serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva.

(Reformado, P.O. 24 de junio de 2014)

"La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse. Para el efecto de la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.

"La asignación de los diputados, según el principio de representación proporcional, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que sobre el particular disponga la ley: ..."

56. Como se puede apreciar, este artículo establece, en su primer párrafo, el número de diputados locales, tanto por el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional, dividiendo de manera implícita el territorio estatal en veintiún distritos y en una circunscripción plurinominal. En su segundo párrafo, que es el específicamente impugnado por esta vía, se prevé la forma en que se integrarán los veintiún distritos, los criterios para su distribución, así como una reiteración de que para efectos de la designación de diputados por el principio de representación proporcional, el territorio se dividirá en una sola circunscripción.

57. Ahora bien, en contra del citado segundo párrafo, el partido político accionante alegó que existe una transgresión a los artículos 1o., 41, 73, fracción XXIX-U, 116, fracciones II y IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal,

ya que, por un lado, indebidamente se delegan al organismo público electoral de esa entidad federativa las facultades de distritación, así como el establecimiento de requisitos y lineamientos para distritar, los cuales son facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral y, por otro lado, incluye para efectos de esa distritación una variable distinta a las previstas constitucionalmente.

58. Este Tribunal Pleno considera fundado el razonamiento de incompetencia formulado por el partido político accionante, de conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, fallada por esta Corte el once de septiembre de dos mil catorce.

59. En esa sentencia se sostuvo que, con fundamento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción II, de la Constitución Federal, respecto a la geografía electoral de los procesos electorales tanto federales como locales, el poder para diseñar y determinar la totalidad de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales le corresponde en única instancia al Instituto Nacional Electoral.

60. Así, se dijo, del Texto Constitucional no queda lugar a dudas que tras la reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, le compete a un órgano constitucional autónomo la determinación de cómo se integran los distintos distritos para las elecciones a nivel federal y estatal. Lo trascendente de lo resuelto en dicha acción de inconstitucionalidad es que se establecieron los ámbitos de aplicación de tal distritación y del diseño del resto de la geografía electoral, con el objetivo de clarificar el alcance específico de las facultades del Instituto Nacional Electoral y la normatividad que debe tomarse en cuenta para efectuar tal distritación.

61. Al respecto, se concluyó, con base en las normas aplicables de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, si bien el Instituto Nacional Electoral le compete la geografía electoral, que incluye la determinación de los distritos, tal facultad se refiere a su forma de integración y no a su ámbito cuantitativo; es decir, el Instituto Nacional Electoral fijará cómo se conforma el distrito, pero no podrá delimitar su número ni para los procesos electorales federales ni para los estatales, ya que dicho lineamiento se encuentra previsto en el Texto Constitucional o tal competencia le corresponde a las entidades federativas. El mismo criterio y razonamiento, se dijo, aplica para la determinación de las circunscripciones plurinominales.

62. Para mayor abundamiento, se transcribe el texto pertinente de la sentencia de la referida acción de inconstitucionalidad:

"En conclusión, de lo establecido en los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I); y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que:

"En procesos electorales federales

"• Corresponde al INE, **la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan** [artículo 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional].

"• Corresponde al INE, **la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras** [artículos 53 de la Constitución Federal y 32, punto 1, inciso a), fracción II y 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE].

"• **No le corresponde al INE**, la determinación del número de los distritos electorales en que se divide el país para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues éstos están establecidos constitucionalmente [artículo 52 y 53, primer párrafo, de la Constitución Federal y 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE].

"• **No le corresponde al INE**, la determinación del número de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, pues éstos están establecidos constitucionalmente [artículo 53, primer segundo, de la Constitución Federal y 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE]."

"• **No le corresponde al INE**, la determinación de los distritos electorales, pues éstos están establecidos constitucionalmente [artículo 52 y 53, primer párrafo, de la Constitución Federal y 44, punto 1, inciso I), 214 de la LGIPE]."

En procesos electorales locales

"• Corresponde al INE, **la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan** [artículo 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional]

"• No corresponde al INE, **la delimitación de las circunscripciones plurinominales**, ya que ese establecimiento forma parte de la configuración del sistema de representación proporcional que constitucionalmente se le confiere a los Estados [artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE].

"• **No le corresponde al INE**, la determinación del número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa el país para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados [artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE].

"• **No le corresponde al INE**, la determinación del número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa el país para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados [artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE].

"Por lo anterior, como se dijo, devienen infundados los argumentos de los partidos promoventes en el sentido de que el establecimiento de cuatro circunscripciones plurinominales para la elección de dieciséis diputados por el principio de representación proporcional resulta violatorio de lo que establecen los artículos 116, fracción II, párrafo tercero, 52, 53 y 54 de la Constitución Federal, debido a que como los ha sostenido este Tribunal Pleno, las Legislaturas Locales no están obligadas a reproducir en el establecimiento del sistema de representación proporcional para la conformación de los Congresos Locales, las estipulaciones que para el caso de la conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se establecen en los artículos 52 a 54 de la Norma Fundamental.

"Asimismo, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, deja libertad a las Legislaturas de los Estados para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; estando sólo obligadas a contemplar en las normas electorales locales los límites a la sobre y subrepresentación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio. Siempre y cuando dichas estipulaciones sean razonables, en tanto no hagan nugatorio el establecimiento de dicho principio.

"Por lo que el establecimiento de cuatro circunscripciones plurinominales en las que se dividirá el territorio estatal, en lugar de una sola circunscripción plurinomial que se establecía previo a la reforma de diecisiete de noviembre de dos mil diez, no vulnera dicho precepto constitucional, en tanto no hace nugatorio ni se advierte que la sola división distorsione el sistema de representación proporcional; sin que tampoco los promoventes demuestran en qué forma se distorsiona el establecimiento de dicho principio, debiendo incluso recordarse que la propia Constitución Federal en el artículo 53, párrafo segundo, divide el territorio nacional en cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los diputados por tal principio."

63. Por ende, con base en lo relatado con anterioridad, este Tribunal Pleno considera que debe declararse inconstitucional la primera porción normativa del párrafo impugnado, pues su contenido se refiere a la forma y criterios de distribución en que el organismo público electoral local determinará la conformación de los distritos, cuando tal poder le corresponde en única instancia al Instituto Nacional Electoral.

64. No es obstáculo para esta conclusión, el que los artículos 41, fracción V, apartado C, inciso b), de la Constitución Federal, 16 y 32, numeral 2, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁷ permitan al

¹⁷ "Artículo 32.

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

Instituto Nacional Electoral delegar sus atribuciones a los organismos públicos electorales locales, entre las que se incluye la determinación de los distritos electorales.

65. Lo anterior, ya que una delegación de facultades constitucionales, salvo disposición expresa en contrario, no autoriza a otro órgano para legislar sobre dicho aspecto con el objetivo de establecer requisitos o lineamientos propios. La facultad de distritación es del órgano constitucional autónomo y se encuentra regulada por el Congreso de la Unión; más bien, lo único que permite esa delegación es el ejercicio de la respectiva facultad, bajo los lineamientos que indique la normatividad constitucional o general aplicable y los que emita el órgano delegante.

66. En el artículo 60, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deja claro que cuando el Instituto Nacional Electoral delegue cierta facultad, emitirá criterios, lineamientos y disposiciones para el cumplimiento de las funciones previstas constitucional y legalmente.¹⁸

67. Consecuentemente, este Tribunal Pleno declara la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 31 de la Constitución del Estado de Campeche, en la porción normativa que dice: "La demarcación territorial de los veintidós distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse."

"II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;

"...

"2. Además de las anteriores, el instituto, en los términos que establece esta ley, contará con las siguientes atribuciones:

"...

"g) Delegar las atribuciones a los organismos públicos locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento."

¹⁸ "Artículo 60.

"1. La Unidad Técnica de Vinculación con los organismos públicos locales, estará adscrita a la secretaría ejecutiva y tiene las siguientes atribuciones:

"a) Proponer a la comisión de vinculación los lineamientos, criterios y disposiciones que emita el instituto para el cumplimiento de las funciones que en términos de lo previsto en esta ley, delegue en los organismos públicos locales."

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VIII, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 31, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Campeche, en la porción normativa que indica "para efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal."

68. Por su parte, se reconoce la validez de su última porción normativa que prevé que: "Para el efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.", pues esta última oración del párrafo impugnado simplemente establece que el territorio estatal se divide en una sola circunscripción para efectos de la designación de diputados por el principio de representación proporcional, lo cual puede ser regulado por la entidad federativa, de conformidad con lo fallado en la citada acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.

IX. Análisis de la posibilidad de regular la propaganda gubernamental para los órganos estatales y municipales

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IX, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 24, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Campeche.

69. En el tercer concepto de invalidez de la primera demanda de acción de inconstitucionalidad, el Partido de la Revolución Democrática solicitó la invalidez del artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Campeche, por contravenir los artículos los artículos 1o., 41, primer y segundo párrafos, base III, apartado C, segundo párrafo, 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal.

70. A su juicio del partido político, la norma reclamada es deficiente, pues sólo regula la prohibición de emitir propaganda gubernamental para los órganos estatales y municipales, dejando de lado a los Federales, a los del Distrito Federal y a los de cualquier otro ente público, y porque establece como excepción a dicha prohibición las campañas de información relativas a la seguridad pública, supuesto que no está contemplado en la Constitución Federal.

71. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que, al margen de los alegatos de invalidez del partido político promovente, la norma reclamada resulta **inconstitucional**, toda vez que invade competencias reservadas al Congreso de la Unión.

72. El artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, impugnado, de la Constitución del Estado de Campeche establece lo que sigue: (se transcribe la totalidad de la fracción y se resalta con negritas la parte objetada)

"Artículo 24. La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo campechano, que la ejerce por medio del poder público que dimana del mismo pueblo y se instituye para beneficio de éste en los términos que establece esta Constitución.

"...

"IV. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que denigren y calumnien a las instituciones, a los otros partidos o a las personas, así como del uso de signos e imágenes religiosas.

"Desde el inicio de las campañas electorales locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de carácter estatal o municipal, incluyendo a sus entes públicos. Únicamente quedan exentas de esta prohibición las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y de seguridad pública, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia."

73. Lo que prevé esta norma reclamada es una obligación dirigida a todos los órganos estatales o municipales para suspender la difusión en los medios de comunicación social de cualquier tipo de propaganda gubernamental durante el inicio de las campañas electorales y hasta la jornada electoral, con ciertos supuestos excepcionales.

74. La pregunta pertinente es, si el Congreso Local estaba facultado para regular este supuesto normativo relacionado con la propaganda gubernamental en su ámbito interno. La respuesta es negativa.

75. De una interpretación del artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, citado expresamente por el partido político accionante como precepto vulnerado, se advierte que el Texto Fundamental prohíbe a todos los Poderes Federales, Locales y del Distrito Federal, incluyendo a todos sus órganos, la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende las campañas electorales federales y locales hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. Su texto es el que sigue: (negritas añadidas)

"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:

"...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"...

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia."

76. Si bien podría argumentarse que lo único que está llevando a cabo el Poder Legislativo Local, es regular este contenido constitucional en su ámbito interno, no es posible interpretar este artículo 41 constitucional de manera aislada, sino que tiene que valorarse sistemáticamente con el resto de las disposiciones de la Constitución Federal; en particular, con el artículo 134, párrafo octavo, y el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, cuyos textos son los siguen:

"Artículo 134. ...

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Transitorio

"Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos."

77. Tanto el referido artículo 41, fracción III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, como el 134, párrafo octavo, del mismo ordenamiento derivan de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad radicó en regular todo tipo de propaganda gubernamental, abarcando la que se lleva tanto fuera de procesos, como en los procesos electorales federales y locales, y sujetando a su ámbito de aplicación a los órdenes normativos federales, locales y municipales; es decir, a todos los órganos de los tres niveles de gobierno.

78. Lo apuntado se corrobora con la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la modificación constitucional atinente, los cuales, en lo que interesa, son del tenor literal siguiente:

"Exposición de motivos

"...

"El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

"Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre

sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. **En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

"Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

"Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

"La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

"Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

"En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

"En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

"En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

"En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones."

"Dictamen de origen

"...

"Antecedentes

"...

"De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: **impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.**

"Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. **En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

"Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

"Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

"...

"Consideraciones

"...

"Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar **en el artículo 41** constitucional son:

"...

"VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, **se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;**

"...

"En la iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al **artículo 134 de la Constitución** con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. **Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.**

"Coincidiendo con los propósitos de la iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

"Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

"Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.—La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción

personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.—Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

"Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del grupo de trabajo para adicionar el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6o. en comento en reforma promulgada en fechas recientes."

"Dictamen revisora

" ...

"Consideraciones

" ...

"Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

" ...

"Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

" ...

"Artículo 134.

"Los tres párrafos que la minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

"Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

"Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

"Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que **respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas."**

79. Por tanto, dado que el transcrito artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, y el 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal comparten el mismo ámbito de aplicación; es decir, regulan el tema de propaganda gubernamental (una norma estableciendo los tiempos para suspender su difusión, los órganos vinculados y sus excepciones en los procesos electorales, y la otra señalando cuáles deben ser sus fines y delimitando el contenido de la propaganda sin especificar si se efectúa dentro de un proceso electoral), no es posible diferenciar o separar su ámbito regulativo, por lo que todo ese contenido normativo será el que deberá incluirse en la ley reglamentaria de esa

materia por el Congreso de la Unión, a partir del mandato establecido en el artículo tercero transitorio de la modificación a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce.

80. Así, si se aceptara que la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, constitucional, que deberá emitir el Congreso de la Unión, no puede reglamentar los tiempos en que se prohibirá la difusión de la propaganda gubernamental o los órganos que deben de cumplir dicha prohibición (que es lo que prevé el artículo 41), se vaciaría de contenido el artículo 134, párrafo octavo, constitucional, y se frustraría la intención del Poder Constituyente de homogeneizar en toda la República el ámbito relativo a la propaganda gubernamental.

81. En consecuencia, si bien, por lo general, la regulación de los Poderes Estatales y Municipales cae ordinariamente bajo la competencia de los Congresos Locales, en el tema de propaganda gubernamental, existen disposiciones expresas de la Constitución Federal que delimitan las conductas que podrán llevarse a cabo y, a su vez, se otorga una facultad legislativa de manera explícita al Congreso de la Unión para reglamentar a los tres órdenes de gobierno a través de una ley reglamentaria.

82. Por ende, se declara la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 24 de la Constitución del Estado de Campeche, pues legisla sobre un ámbito competencial reservado al Congreso de la Unión (la propaganda gubernamental), ello aun cuando replique parcialmente el contenido del artículo 41 constitucional, en lo que se refiere a los Poderes Estatales y Locales (se dice parcialmente, porque adicionó un supuesto de excepción a la propaganda gubernamental, consistente en las campañas de información sobre seguridad pública, que es, precisamente, lo que quería evitarse con la reforma a la Constitución Federal).

83. Lo anterior, aun cuando no se haya emitido la ley reglamentaria correspondiente, al tratarse de un ámbito de asignación de competencias constitucionales, y toda vez que el contenido del artículo 41 de la Constitución Federal ya se encuentra regulado en los artículos 209 y 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁹ aplicable hasta que se emita la

¹⁹ "Artículo 209.

"1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier

ley reglamentaria, en términos del artículo vigésimo transitorio de esa misma ley general.

X. Análisis de la posibilidad de establecer prohibiciones para los consejeros electorales locales

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado X, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 24, fracción VII, párrafo octavo, de la Constitución del Estado de Campeche.

84. En su segundo concepto de invalidez de la primera demanda del Partido de la Revolución Democrática, se solicitó la inconstitucionalidad de la fracción VII, párrafo octavo, del artículo 24 de la Constitución del Estado de Campeche, el cual establece lo que sigue: (se resalta en negritas la parte impugnada)

"Artículo 24. La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo campechano, que la ejerce por medio del poder público que dimana del mismo pueblo y se instituye para beneficio de éste en los términos que establece esta Constitución.

"...

"VII. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y del organismo público local denominado "Instituto Electoral del Estado de Campeche", en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, las leyes generales y las leyes locales en la materia.

otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. ..."

"Artículo 242.

"...

"5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

Transitorios

"Vigésimo tercero. Lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 242 de esta ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley."

" ...

"Los consejeros electorales estatales, y demás servidores públicos que prevean la ley general y la ley local, 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 en 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 a su encargo."

85. Para el partido político accionante, este párrafo incurre en dos violaciones constitucionales a los artículos 1o., 41, 73, fracción XXIX-U, 116, fracciones II y IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal: la primera, que establece mayores requisitos que los establecidos constitucionalmente, y la segundo, que abarca supuestos de exclusividad de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

86. Este Tribunal Pleno estima que tales razonamientos son infundados. De una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, constitucionales, se estima que la norma objetada no está estableciendo mayores requisitos a los previstos en el Texto Fundamental, y el Congreso del Estado se encuentra facultado para regular a los consejeros electorales locales siguiendo las pautas establecidas en la Constitución Federal, por las razones que se detallarán a continuación:

87. El texto aplicable de las aludidas normas constitucionales federales, es el que sigue: (negritas añadidas)

"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:

" ...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

"El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El consejo general será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una contraloría general tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el consejo general, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

"Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

"El instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

"...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"2. Educación cívica;

"3. Preparación de la jornada electoral;

"4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

"7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;

"8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;

"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

"10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y

"11. Las que determine la ley.

"En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

"a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

"b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

"c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

"Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución."

"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. ..."

88. De la transcripción de las citadas normas constitucionales se deriva que la organización de las elecciones es una función estatal que se efectúa

a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las distintas entidades federativas. La Constitución Federal ya establece de manera generalizada las facultades que les corresponden a cada uno de estos órganos y regula de manera específica la forma en que se integrarán algunos de sus órganos y el mecanismo para elegir a las personas que ocuparán los respectivos puestos públicos de consejeros.

89. Así, por una parte, se estima que las entidades federativas detentan el poder para regular en sus leyes internas las competencias asignadas a dichos órganos públicos electorales locales por el propio Texto Constitucional, respetando consecuentemente los lineamientos y ámbitos de actuación permitidos.

90. No obstante, respecto a la forma en que se integran los órganos de dirección superior de esos organismos públicos electorales locales, las entidades federativas se encuentran limitadas competencialmente. La Constitución Federal prevé que éstos se conformarán por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; estableciendo, a su vez, que será el Consejo General del Instituto Nacional Electoral quien haga la designación correspondiente y pueda proceder a su remoción por causas graves establecidas en ley.

91. En ese sentido, las entidades federativas carecen de competencia para establecer, por ejemplo, qué requisitos deben cubrir las personas que pretenden ocupar los cargos de consejeros electorales locales o cuál será el mecanismo de elección. Si bien pueden emitir normas referenciales que señalen que deberá estarse a lo que diga la Constitución Federal y a las leyes generales en este aspecto, no pueden regular ese supuesto normativo de manera autónoma o diferenciada.

92. Dicho lo anterior, se tiene que el artículo 24, fracción VII, párrafo octavo, impugnado, de la Constitución Local, no invade competencias de la Federación ni establece requisitos que se alejen del Texto Constitucional, debido a que, en principio, aun cuando instaura prohibiciones específicas para los consejeros electorales locales, una vez que se encuentran en funciones y posterior a ello, no lo hace en un ámbito reservado constitucionalmente para el Congreso de la Unión (como lo es el mecanismo de designación o remoción), y únicamente refleja el contenido del transcrito numeral 4o., inciso c), fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, en el que se señalan las mismas prohibiciones para los consejeros electorales locales.

93. Asimismo, respecto únicamente a su segunda porción normativa, en la que se prohíbe asumir en cierto tiempo cargos públicos en los órganos

emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, o cargos de elección popular o de dirigencia partidista, se trata a su vez de una norma referencial a lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que no invade competencias reservadas a la Federación.

94. En el artículo 100, numeral 4, de la citada ley general, se señala que "concluido su encargo (consejeros electorales locales), no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales 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."

95. Si bien tanto el artículo impugnado como el de la ley general regulan el mismo contenido normativo, ello no provoca la invalidez del primero de ellos, en la parte indicada, pues, se insiste, se trata de una norma referencial a la de la ley general. En términos similares se resolvió la acción de inconstitucionalidad 17/2014, fallada el nueve de septiembre de dos mil catorce, cuando se discutieron las razones adicionales para invalidar otros apartados del artículo 35, numeral 6, de la Constitución del Estado de Guerrero, que regulaban la prohibición de los partidos políticos de nuevo registro para formar coaliciones en su primera elección, siendo que dicha prohibición ya se encontraba prevista expresamente en el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos.

XI. Análisis de la forma de integración de las juntas municipales a partir del principio de representación proporcional

96. Tomando en cuenta el sobreseimiento decretado en el apartado de oportunidad de la presente sentencia, queda por estudiar la segunda parte del cuarto concepto de invalidez de la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en el que se argumentó que el artículo 102, fracción IV, de la Constitución del Estado de Campeche y, de manera consecuencial, los artículos 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, mencionados en la parte inicial del escrito de demanda, provocan una contravención a los numerales 1o., 35, fracción II, 115, fracción VIII, 116, fracción IV, incisos p), y 133 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio de su decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XI, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 102, fracción IV, de la Constitución del Estado de Campeche y 167, párrafo segundo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

97. Este Tribunal Pleno califica la petición de inconstitucionalidad como **infundada**, de acuerdo a las consideraciones que se detallan a continuación:

98. En principio, es imprescindible hacer referencia al texto completo de las normas reclamadas: (se resalta en negritas los párrafos objetados de manera particular del precepto constitucional local y de uno de los numerales de la ley)

"Artículo 102. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre. Los Municipios del Estado tendrán personalidad jurídica y se regirán conforme a las siguientes bases:

"...

"IV. Cada sección municipal será administrada por un cuerpo colegiado, auxiliar del Ayuntamiento denominada junta municipal, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible en los términos que disponga la legislación local de la materia, integrado por presidente, tres regidores y un síndico electos por el principio de mayoría relativa y un regidor asignado por el sistema de representación proporcional, conforme a las disposiciones de la legislación local de la materia, siempre que el respectivo partido político haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación emitida en la sección municipal correspondiente."

"Artículo 167. Los candidatos independientes tendrán derecho a participar dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

"I. Gobernador;

"II. Diputados locales por el principio de mayoría relativa;

"III. Presidente, regidores y síndicos de Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, y

"IV. Presidente, regidores y síndicos de juntas municipales por el principio de mayoría relativa.

"No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional."

"Artículo 168. En ningún caso, los candidatos independientes participarán en los procedimientos de asignación de diputados, regidores y síndicos por el principio de representación proporcional.

"Para la determinación de la votación estatal emitida y votación municipal emitida, el Instituto Electoral deducirá los votos que se hubiesen emitido en favor de las candidaturas independientes."

"Artículo 581. En la integración de las juntas municipales, la regiduría de representación proporcional se asignará al candidato que encabece la lista del partido político que obtenga el segundo lugar del total de la votación emitida en la sección municipal, siempre y cuando ese total no sea menor de cuatro por ciento. De no alcanzar ese mínimo la regiduría quedará vacante. Para los efectos de este artículo, cada sección municipal constituirá una circunscripción plurinominal. En el caso que prevé este artículo, el correspondiente cómputo estará a cargo del consejo que haya realizado el cómputo del Municipio en que se ubique la sección municipal."

99. Estas normas regulan, por una parte, a cuáles cargos de elección popular podrán acceder los candidatos independientes y, por otra parte, la forma en que se conformará la junta municipal, el cual es un órgano auxiliar del Ayuntamiento que también se elige de manera democrática. Sus facultades, integración y prerrogativas están establecidas en la Constitución Local, en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa misma entidad federativa.

100. Entre la gran variedad de esas normas destacan los artículos 24, segundo párrafo, y 102, fracciones II, IV y V, de la Constitución Local,²⁰ que

²⁰ "Artículo 24. La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo campechano, que la ejerce por medio del poder público que dimana del mismo pueblo y se instituye para beneficio de éste en los términos que establece esta Constitución.

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los integrantes de Ayuntamientos y juntas municipales, es un derecho de los partidos políticos y de los ciudadanos, quienes podrán participar como candidatos de manera independiente; se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: ..."

"Artículo 102. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio Libre. Los Municipios del Estado tendrán personalidad jurídica y se regirán conforme a las siguientes bases:

"I. Cada Municipio será gobernado por un cuerpo colegiado, denominado Ayuntamiento, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, en los términos que disponga la legislación electoral. No habrá autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado:

"...

prevén que es un derecho de los partidos y de los ciudadanos participar en la integración de los Ayuntamientos y de las juntas municipales, así como que cada Municipio sea gobernado por un Ayuntamiento, quien a su vez tendrá un órgano auxiliar denominado junta municipal cuando se conformen secciones municipales que se integrará por un presidente, regidores y un síndico, cuyos cargos duraran tres años y podrán ser reelectos hasta por un periodo adicional.

101. Asimismo, en los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche,²¹ se señala que las juntas municipales son cuerpos colegiados que auxilian al Ayuntamiento, que se eligen mediante elección popular y directa, y que tienen a su cargo dentro de su respectiva sección municipal el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios municipales que conforme a la ley determine el Bando Municipal o los reglamentos municipales.

102. Ahora, en contra de la forma de conformación de las juntas municipales prevista en la transcrita fracción IV del artículo 102 reclamado de la Constitución Local, e indirectamente en los numerales 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la ley electoral local, el partido político accionante sostuvo, en

"V. Cada comisaría municipal será administrada por una sola persona, auxiliar del Ayuntamiento, que recibirá el nombre de comisario municipal, cuya elección se hará conforme a los procedimientos de elección directa que prevenga la citada ley orgánica, procedimientos que los Ayuntamientos aplicarán dentro de los treinta días siguientes a su instalación y toma de posesión.

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos y los integrantes de las juntas municipales durarán en sus cargos tres años, y podrán ser reelectos hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

²¹ "Artículo 79. Las juntas municipales son cuerpos colegiados que, con el carácter de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, tienen a su cargo dentro de su respectiva sección municipal el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales que conforme esta ley determinen el Bando Municipal o los reglamentos municipales.

"La localidad en que deben residir las juntas municipales se denominará cabecera de sección."

"Artículo 80. La junta municipal se integra mediante elección popular directa conforme a lo previsto por la ley electoral, por un presidente, tres regidores y un síndico electos por el principio de mayoría relativa y un regidor asignado por el sistema de representación proporcional.

"A cada regidor se asignará un número ordinal. El síndico tendrá a su cargo tanto los asuntos jurídicos, como los de hacienda."

"Artículo 81. Las juntas municipales se renovarán cada tres años y sus autoridades podrán ser reelectas hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"El periodo de su gestión inicia el primer día del mes de octubre del año en que se celebren las elecciones ordinarias y concluye el treinta de septiembre del año en que se celebren las elecciones ordinarias para su renovación."

primer lugar, que resultaba inconstitucional impedir que los candidatos independientes participaran a través del principio de representación proporcional en la asignación del regidor. De igual manera, alegó que era inadecuado desde el punto de vista constitucional que sólo se estableciera un regidor por el principio de representación proporcional, a diferencia de los tres que se asignan por el de mayoría relativa, pues se deja en evidente desigualdad a las minorías y provoca falta de certeza y objetividad.

103. Las normas en las que se fundamentó la petición de inconstitucionalidad, son las siguientes:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

"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."

"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.

"...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

104. Expuesto lo anterior, se tiene que, por lo que hace a que los candidatos independientes, las normas reclamadas prevén que éstos no pueden participar mediante el principio de representación proporcional en la elección de un regidor de la junta municipal. Al respecto, si bien es cierto que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal establece que los ciudadanos tienen el derecho para ser votado en todos los cargos de elección popular a través de los partidos políticos y de manera independiente, ello no provoca en automático que se deba declarar la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos.

105. Como cualquier derecho humano, el derecho a ser votado tiene cierto contenido y no es absoluto, sino que debe atenerse a los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, siempre y cuando éstos cumplan con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

106. En ese sentido, se tiene que en el caso que nos ocupa, para este Tribunal Pleno, la regulación estatal no evita que los candidatos independientes participen en la elección de los miembros de la junta municipal; por el contrario, las normas impugnadas permiten tal situación de manera implícita, pero sólo por el principio de mayoría relativa, lo cual es acorde con lo previsto en otras normas constitucionales y legales, como el citado ar-

título 24, segundo párrafo, de la Constitución Local, y el numeral 167, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, que detalla que: "*Los candidatos independientes tendrán derecho a participar dentro de un proceso electoral local para ocupar los siguientes cargos de elección popular: ... IV. Presidente, regidores y síndicos de juntas municipales por el principio de mayoría relativa.*"

107. Así, la afectación que invoca el partido político accionante no se relaciona con el acceso a la boleta a un determinado cargo público por parte del candidato independiente, sino con la forma de integración de la junta municipal para efecto de representación del electorado cuyo candidato e ideología política no obtuvo la mayoría de votos.

108. Sobre este aspecto, dado que no se trata de la afectación directa del derecho a ser votado de una persona, sino de las formas adicionales en que se integran los órganos de gobierno y el efecto que se le da al electorado minoritario (que en este caso pudo haber coincido con el candidato independiente), este Tribunal Pleno ha concluido que las entidades federativas tienen un amplio margen de libertad de configuración y, por ende, la normatividad no debe sujetarse a un escrutinio estricto de proporcionalidad.

109. Por ende, el hecho de que no se haya permitido a los candidatos independientes participar en la asignación de la regiduría por representación constitucional, tiene como premisa que lo que la entidad federativa busca es que la ideología política minoritaria que acceda a ese único escaño de la junta municipal sea una de carácter permanente, como lo es la de un partido político cuyo objeto se prolonga en el tiempo. Tal finalidad es legítima desde el punto de vista constitucional y, por ende, resulta congruente y proporcional.

110. La razón que se puede advertir, al menos, de la Constitución Federal para haber integrado el principio de representación proporcional en el ámbito local y municipal fue, precisamente, dar participación a los partidos políticos minoritarios que demuestren cierto grado de representatividad, con el objeto de evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes.²² Si bien esta finalidad podría trasladarse al electorado que apoya a un candidato inde-

²² Criterio que se ve reflejado en la tesis P./J. 19/2013 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 180, de título y subtítulo: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.—El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución

pendiente, ello queda en el margen de apreciación y libertad configurativa de las entidades federativas.

111. Esta postura es congruente con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, en donde este Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, toda vez que la diferenciación realizada por el Congreso Local en cuanto a la posibilidad de que los ciudadanos pudieran acceder a un cargo de elección popular únicamente a través del principio de mayoría relativa, atiende a la libertad de configuración legislativa que le asiste al órgano legislativo respecto a la regulación del acceso a los cargos de elección popular bajo el principio de representación proporcional.

112. Por otro lado, esta Suprema Corte tampoco comparte el argumento del partido político accionante tendente a demostrar que el hecho de elegir sólo un regidor de la junta municipal por representación proporcional produce una desigualdad y falta de certeza jurídica.

Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el Gobierno Municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de Gobierno Municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de Gobierno Municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienen en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de Gobierno Municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios."

113. En principio, tal como se adelantó, la junta municipal es un órgano auxiliar del Ayuntamiento ideado de manera originaria por la Constitución del Estado de Campeche. En ese sentido, no existe en el ámbito constitucional una regulación expresa o un lineamiento determinado. Aunque en el artículo 115, fracción VII, de la Constitución Federal, se establece que los Estados introducirán el principio de representación proporcional, ello se circunscribe a la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

114. Como se puede observar de la explicación detallada en párrafos previos, la junta municipal no es, en estricto sentido el órgano que conforma el Ayuntamiento, sino un órgano auxiliar creado por la entidad federativa. Es, como muchos otros órganos que conforman la estructura municipal, un órgano que tiene asignadas tareas específicas que le competen al Municipio; su diferencia es que es colegiado y se elige por elección directa de los ciudadanos de la respectiva sección municipal.

115. Consecuentemente, el Congreso Local goza de un amplio margen de libertad configurativa para establecer las condiciones de elección y de funcionamiento de dicho órgano, siempre y cuando no se incida en los ámbitos de actuación que le corresponden al Municipio a través de su Ayuntamiento, de acuerdo al artículo 115 constitucional, y no se afecten derechos fundamentales de las personas.

116. En concordancia con lo anterior, y haciendo un análisis ordinario de la aplicación del principio de representación proporcional en la conformación de las juntas municipales, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado de Campeche actuó en el marco permitido de su libre configuración legislativa, y que la asignación de un solo regidor de la junta municipal por el principio de representación proporcional no distorsiona el sistema electoral ni la conformación de ese respectivo órgano; por el contrario, permite que una entidad pública municipal distinta al Ayuntamiento se encuentre representada no solamente por los partidos políticos mayoritarios, sino por las expresiones ideológicas partidistas que se encuentren en minoría y que demuestren cierto grado de representatividad.

117. La junta municipal, se insiste, es un órgano auxiliar que representa a una sección municipal, que no sustituye en sus facultades al Ayuntamiento, y que funciona a partir de las competencias establecidas en la ley y en el bando o reglamentos que emita el propio Municipio.²³ Es un órgano subordi-

²³ "Artículo 79. Las juntas municipales son cuerpos colegiados que, con el carácter de autoridades auxiliares del Ayuntamiento, tienen a su cargo dentro de su respectiva sección municipal

nado que se encuentra supeditado en sus decisiones finales al Ayuntamiento y al presidente municipal,²⁴ y, por tanto, no se le puede concebir como un

el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales que conforme esta ley determinen el Bando Municipal o los reglamentos municipales. ..."

"Artículo 82. La junta municipal resolverá colegiadamente los asuntos a su cargo conforme a las siguientes facultades:

"I. Aprobar su reglamento interior;

"II. Proveer para el orden y seguridad en la sección municipal;

"III. Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal y de los reglamentos municipales, ejerciendo las funciones y prestando los servicios públicos que conforme a ellos correspondan;

"IV. Coadyuvar con el Ayuntamiento en los términos que determinen los reglamentos municipales, en la formulación de los planes y programas municipales que deban ejecutarse en el territorio de la sección municipal;

"V. Formular el proyecto de presupuesto anual de egresos de la sección municipal para el siguiente ejercicio fiscal y presentarlo dentro de los primeros quince días del mes de noviembre para que sea considerado por el Ayuntamiento dentro del presupuesto de egresos municipal;

"VI. Rendir al Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el Bando Municipal y en los reglamentos municipales correspondientes, por conducto del presidente de la junta, los informes respecto de la administración de la sección municipal, del ejercicio de los recursos encomendados, así como del Estado que guardan los asuntos;

"VII. Nombrar y remover libremente a los agentes municipales dentro de la sección municipal;

"VIII. Formular con la asesoría del Ayuntamiento los programas de trabajo a su cargo;

"IX. Dividir los centros de población existentes en la sección municipal en sectores y manzanas;

"X. Solicitar al Ayuntamiento autorización para que a través del presidente de la junta celebren contratos, convenios y otros actos jurídicos siempre que éstos no tengan por objeto servicios públicos u obras públicas;

"XI. Integrar órganos vecinales conforme a lo previsto en el Reglamento correspondiente;

"XII. Crear juntas vecinales en los centros de población ubicados en la sección municipal;

"XIII. Recibir las propuestas y recomendaciones que le formulen los comités de desarrollo comunitario constituidos en la sección municipal;

"XIV. Auxiliar al secretario del Ayuntamiento, por conducto del presidente de la junta, con la información que requiera para expedir certificaciones;

"XV. Informar anualmente a los vecinos de la sección municipal, por conducto del presidente de la junta municipal sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados y del Estado que guardan los asuntos a su cargo;

"XVI. Formar cada año el padrón de los niños en edad escolar de la sección municipal;

"XVII. Las demás facultades y obligaciones previstas por ésta y otras normas legales."

²⁴ De acuerdo a las facultades que se identifican en los artículos siguientes:

"Artículo 69. Corresponde al presidente municipal ejecutar los acuerdos del Cabildo así como:

"...

"IV. En la esfera de su competencia cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar las sanciones previstas por estas últimas a los infractores, sin perjuicio de la facultad que en su caso corresponda a las autoridades auxiliares o en términos del Bando Municipal y los reglamentos municipales a las dependencias municipales; ..."

"Artículo 103. Para el Gobierno del Municipio, el Ayuntamiento tiene las facultades siguientes:

"I. Expedir y reformar el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares, lineamientos, manuales y demás disposiciones administrativas de observancia general necesarios para su organización, funcionamiento, prestación de los servicios públicos, así como para garantizar la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, la salubridad pública, la participación

mecanismo legislativo que intente anular o sobrepasar las facultades del propio Ayuntamiento que, conforme a un mandato constitucional, sí debe estar integrado de una manera idónea mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, a fin de que las decisiones del cabildo se tomen valorando las fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias.

118. Por último, tampoco es cierto que exista falta de certeza en cómo va a designarse al regidor por el principio de representación proporcional, ya que el artículo 17 y el propio numeral 581 reclamado, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁵ son claros al establecer que para efectos de la elección de los miembros de la junta municipal, cada sección municipal conformará una circunscripción, la lista de los partidos políticos se integrará únicamente por dos candidatos y la respectiva asignación se hará al candidato que encabece la lista del partido que haya conseguido el segundo lugar, siempre y cuando se alcance el cuatro por ciento de votación.

119. En suma, se reconoce la validez del artículo 102, fracción IV, de la Constitución del Estado de Campeche, y de los numerales 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa misma entidad federativa, al no contrariar el principio de representación proporcional ni el derecho a ser votado mediante candidaturas independientes.

social y vecinal y, en general, las que requiera para el ejercicio de sus funciones y la prestación de los servicios públicos municipales;

"II. Proveer al cumplimiento de los ordenamientos legales, del Bando Municipal, de los reglamentos municipales, así como de las demás disposiciones de carácter general que emita, estableciendo con arreglo a las leyes los procedimientos que correspondan para verificar su cumplimiento e imponer en su caso las sanciones que resulten aplicables;

"III. Determinar en el Bando Municipal y los reglamentos municipales, con arreglo a las disposiciones aplicables, las sanciones que correspondan en caso de su incumplimiento;

"IV. Aplicar como sanciones por infracción al Bando de Policía y Gobierno o a los reglamentos municipales multa y si ésta no se pagara, permutarla por arresto que no podrá exceder de treinta y seis horas;

"...

"VII. Expedir los reglamentos municipales a los que deberá sujetarse el ejercicio de funciones y la prestación de los servicios públicos municipales por parte de las juntas municipales, así como el ejercicio de funciones por parte de los comisarios municipales;

"...

"XVII. Las demás que le confieran esta ley y otras disposiciones legales."

²⁵ "Artículo 17. En los Municipios divididos en secciones municipales, el gobierno de cada una de éstas estará a cargo de una junta municipal integrada por un presidente, tres regidores y un síndico de mayoría relativa que se elegirán por planilla y un regidor asignado por el principio de representación proporcional. Las listas de representación proporcional se integrarán únicamente con dos candidatos por partido político. Para los efectos de este artículo, cada sección municipal constituirá una circunscripción plurinominal. La asignación de la regiduría adicional se ajustará a lo previsto en el artículo 590 de esta Ley de Instituciones."

XII. Análisis de la posibilidad de regular la fiscalización de los partidos políticos locales en la legislación estatal

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XII, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

120. En su octavo concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática afirmó que resultan inconstitucionales los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, debido a que invaden competencias reservadas a la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, y porque no establecen correctamente los topes de gastos de campaña ni prevén la preponderancia del financiamiento público sobre el privado. Lo anterior, en clara contravención de los artículos 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal.

121. Este Tribunal Pleno considera los razonamientos de inconstitucionalidad como **infundados**.

122. Como primer punto, debe destacarse que la Constitución Federal dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral, organismo público autónomo al que corresponde, dentro de los procesos electorales federales y locales, entre otras tareas, la relativa a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los términos que señalen la propia Norma Fundamental y demás leyes.²⁶

123. Sobre el particular, se establece además que dicha tarea estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; la ley

²⁶ "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:

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y ..."

desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo, y definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes, e instruir los procedimientos encaminados a aplicar las sanciones que correspondan; en el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales; podrá delegar esta tarea y, en este caso, su órgano técnico será el conducto para superar cualquier limitación a los derechos antes mencionados.²⁷

124. Vinculado con lo anterior, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia político electoral establece que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales, que tenía que contener,

²⁷ "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:

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"...

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el consejo general no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

"En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior ...

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"...

"En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del consejo general, el Instituto Nacional Electoral podrá:

"...

"b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o ..."

entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.²⁸

125. Dentro del sistema de fiscalización referido con antelación, la norma citada debía incluir disposiciones relacionadas con las facultades y procedimientos necesarios para que se lleve a cabo de manera expedita y oportuna durante la campaña electoral; lineamientos homogéneos de contabilidad, que debe ser pública y de acceso por medios electrónicos; mecanismos para notificar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral información sobre contratos celebrados durante la campaña y procesos electorales y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados; atribuciones para comprobar el contenido de avisos previos de contratación; lineamientos para asegurar la máxima publicidad de registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos para validarlas; facultad para que los partidos realicen pagos de publicidad exterior por conducto de la autoridad electoral, y sanciones.²⁹

²⁸ **"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:

"...

"g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener: ..."

²⁹ **"Segundo.**

"...

"g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

"1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

"2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

"3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

"4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

"5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

"6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

126. En concordancia con lo hasta aquí apuntado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que al Instituto Nacional Electoral corresponde, tanto en los procesos electorales federales como locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos,³⁰ y podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales.³¹

127. Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del consejo general (por conducto de su comisión de fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual, dichos entes deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general, amén de que tendrán que coordinarse con la unidad técnica de fiscalización de la comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.³²

"7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

"8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones."

³⁰ "Artículo 32.

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. ..."

³¹ "Artículo 32.

"...

"2. Además de las anteriores, el instituto, en los términos que establece esta ley, contará con las siguientes atribuciones:

"...

"g) Delegar las atribuciones a los organismos públicos locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; ..."

³² "Artículo 190.

"1. La fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por esta ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

"2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del consejo general por conducto de su comisión de fiscalización.

"3. En el cumplimiento de sus atribuciones, el consejo general no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la unidad técnica de fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el instituto delegue esta función."

"Artículo 191.

"1. Son facultades del consejo general del instituto las siguientes:

"a) Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos;

"b) En función de la capacidad técnica y financiera del instituto, desarrollar, implementar y administrar un sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, así como establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de fiscalización;

128. En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales o locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización.³³

129. Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral,³⁴ y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del consejo general, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas.³⁵

"c) Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;

"d) Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;

"e) Designar a los consejeros electorales que formarán parte de la comisión de fiscalización;

"f) Designar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización;

"g) En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, y

"h) Recibir y requerir para efectos de seguimiento los avisos de contratación, previo a la entrega de bienes o servicios que celebren durante las campañas o los procesos electorales, en los que se deberá incluir la información que establezcan los lineamientos generales aplicables.

"2. En el caso de que el instituto delegue en los organismos públicos locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos."

"Artículo 195.

"1. Los organismos públicos locales que ejerzan facultades de fiscalización por delegación del instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general.

"2. En el ejercicio de dichas funciones, los organismos públicos locales deberán coordinarse con de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión de fiscalización.

"3. En estos casos, de (sic) la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión de fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal."

³³ **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:

"...

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

³⁴ **Artículo 7.**

"1. Corresponden al instituto, las atribuciones siguientes:

"...

"d) La fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y local, y ..."

³⁵ **Artículo 8.**

"...

130. Finalmente, en lo que ahora interesa, la normativa en cita dispone que para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber, una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el consejo general, y que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.³⁶

131. Así las cosas, de las consideraciones anteriormente desarrolladas es dable desprender, en lo que interesa, que la legislación general en la materia faculta a las entidades federativas a contar con un órgano fiscalizador y regular los procedimientos respectivos, siempre que se cumplan los lineamientos señalados con antelación, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarle las tareas de fiscalización propias de los comicios locales.

132. Tanto así que, se insiste, la ley general incluso prevé que son algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral nacional para determinar si delega o no las funciones en cita.

133. Por tanto, se concluye que los Estados tienen atribuciones para legislar en relación con dichos aspectos, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general.

"2. El instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del consejo general, delegar en los organismos públicos locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas."

³⁶ "Artículo 8.

"...

"4. Para el ejercicio de esta facultad, el instituto deberá valorar que el organismo público local de que se trate:

"a) Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el consejo general;

"b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;

"c) Cuente con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;

"d) Cuente con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el servicio profesional electoral nacional;

"e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y

"f) El instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del consejo general.

"5. Los organismos públicos locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el instituto sujetándose a lo previsto por esta ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el consejo general."

134. Ahora bien, expuesto lo anterior, es menester efectuar el estudio concreto de cada uno de los artículos controvertidos, a fin de analizar si se adecuan o no a las reglas recién detalladas. En principio, se tiene que el artículo 109 impugnado de la ley electoral local establece que:

"Artículo 109. Corresponde al Instituto Nacional, en los términos que establece la Constitución Federal y demás leyes aplicables, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, no obstante el Instituto Electoral podrá ejercer las facultades de fiscalización por delegación del Instituto Nacional sujetándose en todo momento a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita dicha autoridad y sin perjuicio de que el citado organismo nacional reasuma el ejercicio directo de la función fiscalizadora en cualquier momento.

"En caso de que la función de fiscalización sea delegada, la recepción y revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos financieros a que se refiere esta Ley de Instituciones, según el tipo de financiamiento, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación financiera estará a cargo de su unidad de fiscalización.

"La unidad de fiscalización tendrá las siguientes facultades:

"I. Regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Instituciones, la Ley General de Partidos y esta Ley de Instituciones;

"II. Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes;

"III. Vigilar que los recursos de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la Ley General de Instituciones, la Ley General de Partidos y esta Ley de Instituciones;

"IV. Recibir los informes de ingresos y egresos, así como de gastos de precampaña de los partidos políticos y sus precandidatos así como de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes y los gastos de campaña de los partidos políticos y sus candidatos así como de los candidatos independientes, así como los demás informes de ingresos y gastos establecidos por la Ley General de Partidos y esta Ley de Instituciones;

"V. Revisar los informes señalados en la fracción anterior;

"VI. Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

"VII. Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes;

"VIII. Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

"IX. Presentar al consejo general los informes y dictámenes con proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes. Los informes y dictámenes con proyectos de resolución especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la legislación aplicable;

"X. Proporcionar a los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en esta Ley de Instituciones;

"XI. Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten y proponer a la consideración del consejo general la imposición de las sanciones que procedan;

"XII. Requerir a las personas físicas o morales, públicas o privadas, que tengan relación con las operaciones que realicen los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones correspondientes, y

"XIII. Las demás que le confiera esta Ley de Instituciones o el consejo general."

135. Como se advierte del texto precedente, el dispositivo jurídico en cita se refiere a un órgano técnico del consejo general del instituto electoral local denominado unidad de fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión, que se encargará de la recepción y revisión general de los informes relativos al origen, monto, destino y aplicación de los recursos que correspondan a los partidos políticos por cualquier modalidad de financiamiento.

136. Al respecto, debe señalarse que, como se mencionó con anterioridad en esta ejecutoria, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, y realizará esta tarea por conducto de su comisión de fiscalización.³⁷

137. Además, prevé que para el cumplimiento de sus funciones, la citada comisión contará con una Unidad Técnica de Fiscalización, que tendrá independencia técnica, para garantizar en todo momento el cumplimiento de los principios rectores de esta materia.³⁸

³⁷ "Artículo 190.

"...

"2. La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del consejo general por conducto de su comisión de fiscalización. ..."

³⁸ "Artículo 192.

"...

"2. Para el cumplimiento de sus funciones, la comisión de fiscalización contará con una Unidad Técnica de Fiscalización en la materia.

"3. Las facultades de la comisión de fiscalización serán ejercidas respetando la plena independencia técnica de su Unidad Técnica de Fiscalización.

138. Asimismo, determina que la unidad técnica referida tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos en relación con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier fuente de financiamiento.³⁹

139. Ahora, con base en lo detallado, es posible desprender que existe congruencia en cuanto al órgano contenido en la legislación general y el establecido en la normativa local para llevar a cabo la fiscalización de los partidos políticos, toda vez que la unidad de fiscalización del organismo público electoral local cuenta materialmente con las mismas funciones asignadas a la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en términos del artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁴⁰

140. Por tanto, dado que, como se indicó previamente, los Estados tienen facultades para establecer y regular un órgano que se encargue de la fiscalización, en caso de que se delegue a la autoridad electoral local esta

"4. En el ejercicio de su encargo los consejeros electorales integrantes de esta comisión no podrán intervenir en los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización de forma independiente, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores en materia de fiscalización. ..."

³⁹ "Artículo 196.

"1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión de fiscalización del instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos."

⁴⁰ "Artículo 199.

"1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

"a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;

"b) Elaborar y someter a consideración de la comisión de fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;

"c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;

"d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;

"e) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

"f) Proponer a la comisión de fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;

"g) Presentar a la comisión de fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de

tarea y siempre que se adecue al modelo desarrollado en la normativa general, lo que se actualiza en el caso concreto, es válido concluir que la disposición recién analizada resulta acorde con la Ley Fundamental.

141. A la misma conclusión debe arribarse en relación con el resto de los artículos que se combaten dentro del presente concepto de invalidez. Ello, debido a que dichos preceptos regulan lo relativo a las distintas reglas que deberán llevarse a cabo al momento de la fiscalización respecto a qué debe considerarse como financiamiento público y privado, cómo deben rendirse y qué deben contener los informes de los partidos, cuál es el procedimiento para su presentación y revisión, entre otras muchas cuestiones. Lo trascendente es que toda esa normatividad sigue los lineamientos de lo previsto en la ley general.

142. De un análisis comparativo de los preceptos impugnados y sus correlativos en la Ley General de Partidos Políticos, es posible advertir que ambos ordenamientos regulan este tema, en términos sustancialmente idénticos las reglas de fiscalización, como se evidencia con el cuadro que se inserta a continuación, con lo cual, a su vez, se vuelve ineficaz el argumento del partido político en cuanto a que no se establecen los topes de campaña o la preponderancia del financiamiento público sobre el privado, al preverse los mismos lineamientos que en la ley general:

informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

"h) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;

"i) Junto con la comisión de fiscalización, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;

"j) En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública;

"k) Presentar a la comisión de fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;

"l) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta ley y demás disposiciones aplicables;

"m) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la comisión de fiscalización;

"n) Proponer a la comisión de fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo;

"ñ) Proponer a la comisión de fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y

"o) Proponer a la comisión de fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas."

Ley General de Partidos Políticos	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Campeche
<p>"Artículo 56.</p> <p>"1. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> <p>"a) Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;</p> <p>"b) Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y</p> <p>"c) Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.</p> <p>"2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:</p> <p>"a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;</p>	<p>"Artículo 104. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:</p> <p>"I. Las aportaciones o cuotas individuales y obligatorias, ordinarias y extraordinarias, en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos;</p> <p>"II. Las aportaciones voluntarias y personales, en dinero o en especie, que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y</p> <p>"III. Las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante el proceso electoral local y estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas mexicanas con residencia en el país.</p> <p>"El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:</p> <p>"I. Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en el año de que se trate;</p>

<p>"b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;</p>	<p>"II. Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;</p>
<p>"c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y</p>	<p>"III. Cada partido político, a través del órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y</p>
<p>"d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. ..."</p>	<p>"IV. Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el cero punto cinco por ciento del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior."</p>
<p>"Artículo 56. " " "3. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del</p>	<p>"Artículo 105. Los partidos políticos sus aspirantes, precandidatos y candidatos así como los aspirantes de candidaturas independientes y los candidatos independientes deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del</p>

aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, de conformidad con lo que establezca el reglamento.

"4. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

"5. El partido político deberá entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

"6. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse

aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político o de la asociación civil constituida para la candidatura independiente, de conformidad con lo que establezca el reglamento que en su caso emita el Instituto Nacional o si esta función es delegada por el Instituto Nacional al Instituto Electoral se realizará por la unidad de fiscalización de acuerdo con las normas y lineamientos que en su caso emita el Instituto Nacional.

"Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político, aspirantes de candidaturas independientes o los candidatos independientes y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago, conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

"El partido político, aspirantes de candidaturas independientes o los candidatos independientes deberán entregar a la unidad de fiscalización una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

"Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse

<p>únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación."</p>	<p>únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación."</p>
<p>"Artículo 57.</p> <p>"1. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:</p> <p>"a) Deberán informar al consejo general del instituto de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;</p> <p>"b) Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno Mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;</p> <p>"c) En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el consejo general del instituto, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y</p> <p>"d) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad</p>	<p>"Artículo 106. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:</p> <p>"I. Deberán informar al Consejo General del Instituto Nacional o en caso de ser delegada la función al Consejo General del Instituto Electoral de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que se haya sido (sic) establecido;</p> <p>"II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumento de deuda emitidos por el Gobierno Mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;</p> <p>"III. En todo caso, las cuentas, fondos y fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Consejo General del Instituto Nacional, por lo que éste podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones, y</p> <p>"IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad</p>

deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político."	deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político."
<p>"Artículo 59.</p> <p>"1. Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley y las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto y la Comisión de Fiscalización."</p>	<p>"Artículo 107. Cada partido político sus precandidatos y candidatos, las agrupaciones políticas, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes serán responsables de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad así como del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Partidos y la demás normatividad que en la materia emita el Consejo General del Instituto Nacional."</p>
<p>"Artículo 53.</p> <p>"1. Además de lo establecido en el capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:</p> <p>"a) Financiamiento por la militancia;</p> <p>"b) Financiamiento de simpatizantes;</p> <p>"c) Autofinanciamiento, y</p> <p>"d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos."</p>	<p>"Artículo 108. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes o de propaganda utilitaria, así como cualquiera otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos."</p>
<p>"Artículo 78.</p> <p>"1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:</p> <p>"a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:</p>	<p>"Artículo 110. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:</p> <p>"Informes trimestrales de avance del ejercicio:</p>

<p>"I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;</p> <p>"II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda;</p> <p>"III. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso, y</p> <p>"IV. Si de la revisión que realice la comisión a través de la unidad técnica, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.</p>	<p>"a) Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;</p> <p>"b) En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda;</p> <p>"c) Durante el año del proceso electoral estatal se suspenderá la obligación establecida en este inciso, y</p> <p>"d) Si de la revisión que realice la unidad de fiscalización se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.</p>
<p>"b) Informes anuales de gasto ordinario:</p> <p>"I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;</p> <p>"II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;</p> <p>"III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de</p>	<p>"II. Informes anuales de gasto ordinario:</p> <p>"a) Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;</p> <p>"b) En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos políticos y las agrupaciones políticas estatales hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;</p> <p>"c) Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de</p>

<p>situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, y</p> <p>"IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.</p> <p>"2. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I del inciso a) del párrafo 1 de este artículo y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable."</p>	<p>situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido político y la agrupación política estatal que corresponda, y</p> <p>"d) Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido político designe para tal efecto.</p> <p>"Las agrupaciones políticas estatales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en el inciso a) de la fracción II de este artículo y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable emitido por el Instituto Nacional."</p>
<p>"Artículo 79.</p> <p>"1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:</p> <p>"a) Informes de precampaña:</p> <p>"I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;</p> <p>"II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cum-</p>	<p>"Artículo 111. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:</p> <p>"I. Informes de precampaña:</p> <p>"a) Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;</p> <p>"b) Los precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de</p>

<p>plimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;</p> <p>"III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;</p> <p>"IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y</p> <p>"V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.</p> <p>"b) Informes de campaña:</p> <p>"I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;</p>	<p>los informes de precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;</p> <p>"c) Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;</p> <p>"d) Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y</p> <p>"e) Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.</p> <p>"II. Informes de campaña:</p> <p>"a) Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;</p>
---	--

<p>"II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y</p> <p>"III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la unidad técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo."</p>	<p>"b) El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran, y</p> <p>"c) Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la unidad de fiscalización dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo."</p>
<p>"Artículo 80.</p> <p>"1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:</p> <p>a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:</p> <p>"I. Una vez entregados los informes trimestrales, si de la revisión que realice la unidad técnica se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes, y</p> <p>"II. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.</p> <p>"b) Informes anuales:</p> <p>"I. Una vez entregados los informes anuales, la unidad técnica tendrá un</p>	<p>"Artículo 112. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:</p> <p>"I. Informes trimestrales de avance del ejercicio:</p> <p>"a) Una vez entregados los informes trimestrales, si de la revisión que realice la unidad de fiscalización se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que en un plazo de cinco días hábiles improrrogables las subsane o realice las aclaraciones conducentes, y</p> <p>"b) En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.</p> <p>"II. Informes anuales:</p> <p>"a) Una vez entregados los informes anuales, la unidad de fiscalización</p>

término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano previsto en el artículo 43, inciso c) de esta ley de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

"II. Si durante la revisión de los informes la unidad técnica advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

"III. La unidad técnica está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La unidad técnica informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado a que se refiere la fracción siguiente;

"IV. Una vez concluido el plazo referido en la fracción I de este inciso o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la comisión de fiscalización;

tendrá un término de sesenta días hábiles para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

"b) Si durante la revisión de los informes la unidad de fiscalización advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

"c) La unidad de fiscalización contará con diez días hábiles para informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días hábiles para que los subsane. La unidad de fiscalización informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado a que se refiere la fracción siguiente;

d) Una vez concluido el plazo referido en el inciso a) de esta fracción, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de treinta días hábiles para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración del consejo general

<p>"V. La comisión de fiscalización contará con diez días para aprobar los proyectos emitidos por la unidad técnica, y</p> <p>"VI. Una vez concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la comisión de fiscalización presentará en un término de setenta y dos horas, el proyecto ante el consejo general, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.</p> <p>"c) Informes de precampaña:</p> <p>"I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la unidad técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;</p> <p>"II. La unidad técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>"III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la unidad técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la comisión de fiscalización;</p>	<p>dentro de los diez días hábiles siguientes para su aprobación;</p> <p>III. Informes de precampaña:</p> <p>a) Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la unidad de fiscalización tendrá un término de quince días hábiles para la revisión de dichos informes;</p> <p>b) La unidad de fiscalización informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días hábiles contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>c) Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la unidad de fiscalización del instituto contará con un término de veinte días hábiles para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración del consejo general del instituto dentro de los seis días hábiles siguientes para su aprobación;</p>
--	--

<p>"IV. La comisión de fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la unidad técnica, y</p> <p>"V. Una vez concluido el periodo de seis días, la comisión de fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el consejo general, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.</p> <p>"d) Informes de campaña:</p> <p>"I. La unidad técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;</p> <p>"II. Una vez entregados los informes de campaña, la unidad técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;</p> <p>"III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>"IV. Una vez concluida la revisión del último informe, la unidad técnica contará con un término de diez días</p>	<p>IV. Informes de campaña:</p> <p>a) La unidad de fiscalización del instituto revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;</p> <p>b) Una vez entregados los informes de campaña, la unidad de fiscalización del instituto contará con diez días hábiles para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;</p> <p>c) En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>d) Una vez concluida la revisión del último informe, la unidad de fiscalización contará con un término de</p>
---	---

<p>para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la comisión de fiscalización;</p> <p>"V. Una vez que la unidad técnica someta a consideración de la comisión de fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al consejo general, y</p> <p>"VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la comisión de fiscalización, a través de su presidente, someterá a consideración del consejo general los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días."</p>	<p>quince días hábiles para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración del Consejo General (sic) instituto dentro de los seis días siguientes para su aprobación.</p>
<p>Artículo 81.</p> <p>"1. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la unidad técnica deberán contener como mínimo:</p> <p>"a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;</p> <p>"b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y</p>	<p>"Artículo 113. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la unidad de fiscalización deberán fundarse, motivarse y contener como mínimo:</p> <p>"I. Los apartados relativos a los antecedentes, marco legal, consideraciones y conclusiones o puntos de acuerdo o resolutivos;</p> <p>"II. Resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;</p> <p>"III. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y</p>

<p>"c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin."</p>	<p>"IV. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con este fin."</p>
<p>"Artículo 83.</p> <p>"1. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:</p> <p>"a) Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;</p> <p>"b) Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y</p> <p>"c) En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales. ..."</p>	<p>"Artículo 114. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas conforme a lo que señale la Ley General de Partidos y, en su caso, determine el Instituto Nacional."</p>

143. Es importante hacer notar que en algunos artículos de la ley local se incluyen más sujetos obligados que en la ley general; sin embargo, ello tiene una justificación normativa, pues en la mayoría de ellos se detalla en específico el tipo de elección (gobernador, diputados, Ayuntamientos) y se alude a la fiscalización de las candidaturas independientes, lo cual cae dentro del ámbito de competencias de la entidad federativa. Asimismo, recurrentemente se hace mención a que el ejercicio de facultades de fiscalización se hará

conforme a la ley general y a lo dispuesto en la normatividad emitida por el Instituto Nacional Electoral, en clara concordancia con las reglas competenciales establecidas en la Constitución Federal.

144. En suma, tal como se adelantó, el Congreso de Campeche podía establecer en su normativa disposiciones relacionadas con el tema de fiscalización y lo hizo en los términos acordes con la legislación general, por lo que debe reconocerse la validez de los artículos 104 a 114 de la legislación estatal combatida.

XIII. Análisis de la posibilidad de regular en la ley local el servicio profesional del personal del organismo público electoral del Estado

145. En su séptimo concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 245 y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, toda vez que invaden competencias del Instituto Nacional Electoral respecto al servicio profesional electoral, en clara transgresión de los numerales 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 41, fracción V, apartado D, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XIII, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 245, párrafo primero, y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

146. Este Tribunal Pleno califica de fundada la citada solicitud de invalidez, pero sólo por lo que hace al primer párrafo del artículo 245, y a la totalidad del numeral 246 de la citada ley electoral local.

147. El texto de las normas impugnadas es el siguiente:

"Artículo 245. Para el desempeño profesional de sus actividades el Instituto Electoral contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos que se registrarán conforme a lo establecido por el reglamento interior del instituto.

"Las relaciones laborales entre el instituto y sus trabajadores se registrarán por las leyes locales. El personal del instituto quedará incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales previsto en la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche.

"Las diferencias o conflictos entre el instituto y sus servidores serán resueltas por la autoridad jurisdiccional local electoral conforme al procedimiento previsto en esta Ley de Instituciones."

"Artículo 246. El Sistema del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral estará a cargo de la unidad de vinculación del instituto, y se encargará de los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como del catálogo general de los cargos y puestos del personal de los órganos ejecutivos y técnicos. El instituto regulará la organización y funcionamiento de esta unidad, y ejercerá su rectoría. El instituto ejercerá la rectoría del sistema y regulará su organización, funcionamiento y la aplicación de los mecanismos a los que se refiere el presente artículo."

148. De lo transcrito se desprende que en la ley electoral local se está regulando lo relativo a las personas que desempeñan profesionalmente sus actividades en el organismo público electoral local en los órganos ejecutivos y técnicos, señalando bajo cuáles normas internas se regirán, de qué características son sus relaciones con el Estado, qué autoridad será la encargada de dirimir sus controversias y cómo la unidad de vinculación se encargará de los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina.

149. El partido político accionante argumenta que esta normatividad invade las competencias asignadas al Congreso de la Unión, pues la Constitución Federal es clara al prever que corresponde al Instituto Nacional Electoral regular la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral, incluyendo a los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional y de los órganos públicos electorales locales.

150. Este Tribunal Pleno comparte la interpretación constitucional del partido político promovente. El artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Federal reserva al Instituto Nacional Electoral la reglamentación de la totalidad del servicio profesional electoral nacional, pues expresamente menciona que el mismo se compondrá de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos de dicho instituto, y de los órganos públicos electorales de las entidades federativas y que al referido organismo constitucional autónomo le corresponde la regulación de su organización y funcionamiento,⁴¹

⁴¹ **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:

sin darle ninguna intervención en la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia o disciplina a las entidades federativas y a sus organismos públicos electorales.

151. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se manifiesta que: "*Una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio segundo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al servicio profesional electoral nacional, así como las demás normas para su integración total.*"

152. De igual manera, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instituyó todo un apartado relativo al servicio profesional electoral nacional, en el que se menciona que éste corresponde regularlo en única instancia al Instituto Nacional Electoral, el cual emitirá las normas estatutarias correspondiente y que, a su vez, se conformará por dos sistemas: uno para el instituto nacional y otro para los organismos públicos electorales locales. Las normas relativas se transcriben a continuación:

"Título tercero

"De las bases para la organización del servicio profesional electoral nacional

"Capítulo I

"Disposición preliminar

"Artículo 201.

"1. Con fundamento en el artículo 41 de la Constitución y para asegurar el desempeño profesional de las actividades del instituto y de los organismos

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado D. El servicio profesional electoral nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este servicio. ..."

públicos locales, por conducto de la dirección ejecutiva competente se regulará, la organización y funcionamiento del servicio profesional electoral nacional.

"2. La objetividad y la imparcialidad que en los términos de la Constitución orientan la función estatal de organizar las elecciones serán los principios para la formación de los miembros del servicio.

"3. La organización del servicio será regulada por las normas establecidas por esta ley y por las del estatuto que apruebe el consejo general.

"4. La junta general ejecutiva elaborará el proyecto de estatuto, que será sometido al consejo general por el secretario ejecutivo, para su aprobación.

"5. El estatuto desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas contenidas en este título."

"Capítulo II

"Del servicio profesional electoral nacional

"Artículo 202.

"1. El servicio profesional electoral nacional se integra por los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto y de los organismos públicos locales. Contará con dos sistemas uno para el instituto y otro para los organismos públicos locales.

"2. Para su adecuado funcionamiento el instituto regulará la organización y funcionamiento y aplicará los distintos mecanismos de este servicio de conformidad con lo dispuesto en el apartado D de la base V del artículo 41 constitucional.

"3. Los cuerpos de la función ejecutiva proveerán el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión.

"4. Los cuerpos de la función técnica proveerán el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas.

"5. Los cuerpos se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del instituto y de los organismos públicos locales. Los niveles o rangos permitirán la promoción de los miembros titulares de los cuerpos. En estos últimos, se desarrollará la carrera de los miembros permanentes del servicio, de manera que puedan colaborar en el instituto o en el organismo público local, según corresponda

al sistema de que se trate, en su conjunto y no exclusivamente en un cargo o puesto.

"6. El ingreso a los cuerpos y sistemas procederá cuando el aspirante acredite los requisitos personales, académicos y de experiencia profesional que para cada cargo o puesto señale el estatuto. Serán vías de ingreso el concurso público, el examen de incorporación temporal y los cursos y prácticas, según lo señalen las normas estatutarias. La vía de cursos y prácticas queda reservada para la incorporación del personal del instituto que se desempeñe en cargos administrativos.

"7. La permanencia de los servidores públicos en el instituto y en los organismos públicos locales estará sujeta a la acreditación de los exámenes de los programas de formación y desarrollo profesional electoral, así como al resultado de la evaluación anual que se realicen en términos de lo que establezca el estatuto.

"8. Los cuerpos de la función ejecutiva proveerán de sus rangos o niveles a los funcionarios que cubrirán los cargos establecidos por esta ley para las direcciones y juntas Ejecutivas en los siguientes términos:

"a) En la junta general ejecutiva, los cargos inmediatamente inferiores al de director ejecutivo así como las plazas de otras áreas que determine el estatuto;

"b) En las juntas locales y distritales ejecutivas, los cargos de las vocalías ejecutivas y vocalías, así como las demás plazas que establezca el estatuto;

"c) En los organismos públicos locales las plazas que expresamente determine el estatuto, y

"d) Los demás cargos que se determinen en el estatuto.

"9. Los miembros del servicio profesional electoral nacional estarán sujetos al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos previsto en el título cuarto de la Constitución, conforme a lo establecido en el libro octavo de esta ley.

"Capítulo III

"Del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional

"Artículo 203.

"1. El estatuto deberá establecer las normas para:

"a) Definir los niveles o rangos de cada cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso;

"b) Formar el catálogo general de cargos y puestos del instituto y de los organismos públicos locales, así como sus requisitos;

"c) El reclutamiento y selección de los interesados en ingresar a una plaza del servicio, que será primordialmente por la vía del concurso público;

"d) Otorgar la titularidad en un nivel o rango, según sea el caso;

"e) La formación y capacitación profesional y los métodos para la evaluación del rendimiento;

"f) Los sistemas de ascenso, movimientos y rotación a los cargos o puestos, cambios de adscripción y horarios, así como para la aplicación de sanciones administrativas o remociones. Los ascensos se otorgarán sobre las bases de mérito y rendimiento;

"g) Contratación de prestadores de servicios profesionales para programas específicos y la realización de actividades eventuales, y

"h) Las demás necesarias para la organización y buen funcionamiento del instituto.

"2. Asimismo el estatuto deberá contener las siguientes normas:

"a) Duración de la jornada de trabajo;

"b) Días de descanso;

"c) Periodos vacacionales, así como el monto y modalidad de la prima vacacional;

"d) Permisos y licencias;

"e) Régimen contractual de los servidores electorales;

"f) Ayuda para gastos de defunción;

"g) Medidas disciplinarias, y

"h) Causales de destitución.

"3. El secretario ejecutivo del instituto podrá celebrar convenios con instituciones académicas y de educación superior para impartir cursos de formación, capacitación y actualización para aspirantes y miembros titulares del servicio profesional electoral nacional, y en general del personal del instituto y de los organismos públicos locales."

"Capítulo IV

"De las disposiciones complementarias

"Artículo 204.

"1. En el estatuto se establecerán, además de las normas para la organización del servicio profesional electoral nacional, las relativas a los empleados administrativos y de trabajadores auxiliares del instituto y de los organismos públicos locales.

"2. El estatuto fijará las normas para su composición, ascensos, movimientos, procedimientos para la determinación de sanciones, medios ordinarios de defensa y demás condiciones de trabajo."

"Artículo 205.

"1. Por la naturaleza de la función estatal que tiene encomendada el instituto, todo su personal hará prevalecer el respeto a la Constitución, las leyes y la lealtad a la institución, por encima de cualquier interés particular.

"2. El instituto podrá determinar el cambio de adscripción o de horario de su personal, cuando por necesidades del servicio se requiera, en la forma y términos que establezcan esta ley y el estatuto.

"3. El personal perteneciente al servicio adscrito a los órganos públicos locales podrá ser readscrito y gozar de rotación en sus funciones conforme a los requerimientos institucionales, para ello el estatuto definirá el procedimiento correspondiente, debiendo considerar la opinión del órgano público que corresponda.

"4. Los miembros del servicio profesional electoral nacional, con motivo de la carga laboral que representa el año electoral, al ser todos los días y horas hábiles, tendrán derecho a recibir una compensación derivada de las labores extraordinarias que realicen, de acuerdo con el presupuesto autorizado."

"Artículo 206.

"1. Todo el personal del instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución.

"2. El personal del instituto será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"3. Las diferencias o conflictos entre el instituto y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia.

"4. Las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución."

153. Dicho lo anterior, resulta inconstitucional el primer párrafo del artículo 245 y la totalidad del artículo 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, pues reglamentan de manera autónoma el servicio profesional del personal de los órganos ejecutivos y técnicos del organismo público electoral local, lo cual entra dentro del ámbito de aplicación de las citadas normas constitucionales y de la ley general y, consecuentemente, de las competencias para organizar y normativizar al personal electoral que le corresponde al Instituto Nacional Electoral.

154. Ello, pues el primer párrafo del numeral 245 autoriza indebidamente la emisión de un reglamento interior y el artículo 246 señala, de manera inadecuada, que será el propio organismo público electoral local el que organice y regule a través de una unidad de vinculación todo lo relacionado con la selección, ingresos, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina del personal de los órganos ejecutivos y técnicos de ese instituto local, desatendiendo por completo el Texto Fundamental y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

155. Por otro lado, se reconoce la validez del segundo y tercer párrafos del citado artículo 245 reclamado, de la ley electoral local, pues no abarca cuestiones reservadas al Instituto Nacional Electoral a partir del Texto Constitucional y de la normatividad general emitida por el Congreso de la Unión. Por el contrario, en el transcrito artículo 206, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dice que las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XIII, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 245, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

156. Así, los referidos párrafos segundo y tercero del artículo 245 de la ley electoral local son, precisamente, las normas mediante las cuales el Congreso del Estado de Campeche regula el ámbito normativo que le corresponde, previendo bajo qué régimen laboral se sujeta al personal de ese organismo público electoral y cuál será el órgano encargado de dirimir sus controversias, ejecutando así la distribución de competencias prevista en la ley general.

157. Cabe destacar que este reconocimiento de constitucionalidad del no prejuzgar sobre la validez de su contenido, en cuanto a si es posible que un determinado órgano jurisdiccional de características electorales resuelva las diferencias o conflictos laborales.

158. De igual manera, no es obstáculo para la declaratoria anterior de inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 245 y la totalidad del 246 de la ley electoral local, el que el Instituto Nacional Electoral haya emitido el acuerdo INE/CG68/2014, por el que se ordena la elaboración de los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos de la otrora Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales locales y se aprueban los criterios generales para la operación y administración transitoria del servicio profesional electoral del Instituto Nacional y de los referidos organismos locales hasta la integración total del servicio profesional nacional.

159. En primer lugar, porque un acuerdo administrativo no podría subsanar una invasión competencial, si ese fuere el caso y, en segundo lugar, debido a que el propio acuerdo prevé en su punto cuarto, numerales 1, 2, 3 y 4,⁴²

⁴² "Cuarto. Para efectos de lo anterior, en tanto se emiten los lineamientos para la incorporación de los servidores públicos del otrora Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales locales al servicio profesional electoral nacional, y en su caso, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y de la rama administrativa, del Instituto Nacional Electoral y de los órganos públicos locales; y en congruencia con el principio de certeza establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafo primero, de la Constitución Federal; 30, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 17, fracción I, y 18, fracción II del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, se aplicarán los siguientes criterios:

"1. Los miembros del servicio profesional electoral y el personal de la rama administrativa, adscritos al Instituto Nacional Electoral, continuarán rigiéndose por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral y la normativa derivada del mismo, en tanto no se emita una nueva norma estatutaria, de conformidad con el segundo párrafo del transitorio sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"2. Los miembros de los servicios profesionales de carrera de los organismos públicos locales electorales, que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estuvieran operando en las entidades federativas, se regirán por las normas locales aplicables y demás normativa interna, vigentes en ese momento, sin perjuicio de lo ordenado en el presente acuerdo.

que si bien los miembros de los servicios profesionales de carrera del Instituto Federal Electoral y de los organismos públicos electorales se registrarán conforme a las normas federales y locales vigentes anteriormente, ello no será aplicable a reformas o adiciones a la normatividad local en la materia posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

160. Así, dado que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche se emitió hasta el treinta de junio de dos mil catorce, es obvio que resulta posterior a la entrada en vigor de la ley general, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce y, por ende, inaplicable.

XIV. Análisis de las reglas relativas al mecanismo de cómputo de votos de partidos políticos coaligados

Se expresó una mayoría de siete votos respecto de la propuesta del apartado XIV, visible a páginas 97 a 101 de la versión oficial del engrose, consistente en la invalidez del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

161. En los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y cuarto de la demanda de acción de inconstitucionalidad del Partido Acción Nacional, se argumentó que el artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche transgredía diversos preceptos de la Constitución Federal, al permitir la transferencia de votos por partidos coaligados, provocar una contravención al principio democrático y motivar un abuso de derecho, fraude a la ley y laguna axiológica.

162. El texto de la fracción objetada es el que sigue: (se transcribe casi la totalidad del artículo y se resalta en negritas la parte impugnada)

"3. El personal administrativo que no pertenezca al servicio profesional en los organismos públicos locales electorales se registrará por las leyes locales aplicables y demás normativa interna, vigente a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin perjuicio de lo ordenado en el presente acuerdo.

"4. El personal de la rama administrativa en los organismos públicos locales electorales en los que a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no estuvieran operando servicios profesionales electorales de carrera, que desarrolle funciones ejecutivas y técnicas, se registrará por las leyes locales aplicables y demás normativa interna, vigentes en ese momento, sin perjuicio de lo ordenado en el presente acuerdo.

"5. En relación con lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 anteriores, y de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral para la regulación, organización y funcionamiento del nuevo servicio profesional electoral nacional, **para efectos del ejercicio de dichas atribuciones, no serán aplicables las reformas o adiciones a la normativa local en la materia, posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**"

"Artículo 553. El cómputo de la votación respectiva se sujetará al procedimiento siguiente:

"I. Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de las casillas; se cotejarán los resultados del acta de escrutinio y cómputo contenidos en el 'expediente de casilla' con los resultados que de la misma obren en poder del presidente del consejo electoral respectivo. Si los resultados de ambas actas coinciden, se asentará en las formas establecidas para ello;

"II. Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla o no obrare ésta en poder del presidente del consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el secretario del consejo abrirá el 'paquete electoral' en cuestión y extraerá los sobres identificados con los números uno, dos y tres. Cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta las boletas no utilizadas, los votos válidos y los votos nulos, asentando las cantidades que resulten en el espacio del acta correspondiente.

"Al momento de contabilizar la votación válida y nula, los representantes de los partidos políticos y del candidato independiente, que así lo deseen, y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido conforme a lo dispuesto en esta Ley de Instituciones.

"Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente. De igual manera se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar el cómputo de que se trate.

"En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;

"III. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir

fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Votos que serán tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

"IV. El consejo respectivo deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

"...

"V. A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva;

"VI. La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en las fracciones anteriores, constituirá el cómputo de la elección respectiva que se asentará en el acta correspondiente;

"VII. Acto seguido, se abrirán los 'paquetes electorales' en que se contengan los 'expedientes' de las casillas especiales, y se procederá en los términos de las fracciones I a VI de este artículo, y

"VIII. Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma, la declaración de validez de la elección y la declaración de la elegibilidad de los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de los votos, conforme al acuerdo de registro de candidatos aprobado por el consejo electoral respectivo."

163. La fracción reclamada se inserta en los lineamientos dirigidos a las autoridades electorales para llevar a cabo el cómputo distrital o municipal una vez que terminó la jornada electoral. En la parte impugnada, se establece una regla específica de cómputo cuando en la respectiva elección se hayan presentado partidos coaligados, consistente en que cuando una persona haya marcado dos o más partidos coaligados, se sumarán igualitariamente a cada uno de los partidos para efectos de la asignación por representación proporcional.

164. Ahora bien, tomando en cuenta que el accionante citó como normas transgredidas los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, en el proyecto presentado ante el Tribunal Pleno se consideró como **inconstitucional** la referida fracción III del artículo 553 de la ley electoral local, por actualizarse una invasión de competencias de materias reservadas para la ley general.

165. A juicio del proyecto, de una interpretación sistemática y finalista de los artículos 41, fracciones I y IV, 73, fracción XXIX-U, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal,⁴³ así como el artículo segundo transitorio, fracción I,

⁴³ "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.

"...

"IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"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."

"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:

"...

"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."

Artículos transitorios

"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

inciso f), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se concluía que la regulación de la figura de coaliciones de los partidos políticos, incluyendo el cómputo de los votos de los partidos coaligados, correspondía en única instancia al Congreso de la Unión a partir de una ley general, pues ésta tiene como objeto todos los partidos políticos nacionales y locales en los procesos tanto federales como locales.

166. Sometida a votación la propuesta del proyecto en sesión celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, se obtuvieron siete votos a favor de la inconstitucionalidad de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza; mientras que los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

167. Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de la Materia, este Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad por lo que hace a la citada norma reclamada.

XV. Análisis de la declaración de nulidad de un voto cuando se marque el emblema de un partido político que no registró candidato para esa elección

168. En su quinto concepto de invalidez, el Partido Acción Nacional impugna el artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, por contravenir los principios de legalidad y certeza previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

169. El texto de la fracción reclamada tiene el tenor siguiente: (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas la parte objetada)

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."

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XV, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

"Artículo 515. Son votos nulos:

"I. Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente;

"II. Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos políticos cuyos emblemas hayan sido marcados; y

"III. Cuando se marque el recuadro que contenga la leyenda: "NO REGISTRÓ CANDIDATOS."

170. A juicio del partido político accionante, esta norma produce una falta de certeza para el electorado, ya que en la boleta sólo deben incluirse los emblemas de los partidos que registraron candidatos en la elección respectiva. Asimismo, alega que si llegara a declararse su validez, debería ser únicamente para entenderse que sólo se incluyeran los emblemas de los partidos que a pesar de no haber registrados candidatos, participen en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, siempre y cuando hayan cumplido con los requisitos legales correspondientes. En ese sentido, considero que la leyenda de la boleta debería ser "voto válido para representación proporcional", en lugar de "no registró candidatos".

171. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos del partido político son **fundados**, toda vez que esta norma no es acorde con la regulación local de lo que deben contener las boletas y, por ende, produce falta de certeza en las reglas aplicables para el cómputo de los votos.

172. En principio, se tiene que las normas constitucionales citadas por el partido político promovente, en la parte aplicable, establecen lo que sigue:

"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:

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; **impresión de documentos y producción de materiales electorales;**

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley. ..."

"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; ...**"

173. Así, conforme a los referidos lineamientos constitucionales, se estima que en toda función electoral deben regir los principios de certeza, legalidad y objetividad, y que en lo relativo a las características de la documentación y materiales electorales, le corresponde al Instituto Nacional Electoral emitir las reglas, lineamientos y criterios únicamente para la impresión de documentos y producción de materiales electores, lo cual no abarca indicaciones sobre el contenido de las boletas en cada una de las elecciones locales;⁴⁴

⁴⁴ En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el capítulo correspondiente a la impresión y producción de documentos, se estableció sólo lo que sigue:

"Artículo 216.

"1. Esta ley y las leyes electorales locales determinarán las características de la documentación y materiales electorales, debiendo establecer que:

"a) Los documentos y materiales electorales deberán elaborarse utilizando materias primas que permitan ser recicladas, una vez que se proceda a su destrucción;

"b) En el caso de las boletas electorales deberán elaborarse utilizando los mecanismos de seguridad que apruebe el instituto;

"c) La destrucción deberá llevarse a cabo empleando métodos que protejan el medio ambiente, según lo apruebe el consejo general o local respectivo, y

"d) La salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional."

es decir, el Instituto Nacional Electoral sólo le corresponde indicar cómo se imprimirán y producirán dichos materiales electorales, pero no establecerá qué tipo de información se deberá incluir en cierto tipo de material electoral como lo son las boletas.

174. Ahora bien, sentado lo anterior, se tiene que la norma reclamada impone una regla específica para el cómputo de los votos, señalando que cuando en la boleta se advierta que se marcó el recuadro de un partido político con la leyenda "NO REGISTRÓ CANDIDATO", este sufragio se declarara nulo. En pocas palabras, el argumento de inconstitucionalidad de la demanda radica en que dicha norma causa falta de certeza, pues no deberían de existir boletas con tal leyenda. Las boletas sólo deben incluir los emblemas de los partidos políticos que registraron candidatos para la elección respectiva.

175. Este Tribunal Pleno comparte el razonamiento del partido político accionante. De una interpretación sistemática de los artículos 465 y 466 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, se considera que las boletas contendrán determinado tipo de información en su anverso, por ejemplo, el nombre y apellidos del candidato, el emblema a color de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección con candidatos propios, el emblema de los candidatos independientes y, en caso de la elección de diputados, presidentes, regidores y síndicos, un solo espacio para cada partido político o candidato independiente, así como en el reverso de cada partido político contendiente para cada elección, las listas completas de sus candidatos por el principio de representación proporcional. Su texto es el siguiente:

"Artículo 465. Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales conforme a los lineamientos que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional, o en su caso, a lo que determine el Consejo General del Instituto Electoral, por lo que las boletas contendrán en su anverso:

- "I. Estado, Municipio y Distrito, para diputados y gobernador;
- "II. Estado y Municipio y, en su caso, sección municipal, para presidente, regidores y síndicos de Ayuntamientos y juntas municipales;
- "III. Cargo para el que se postula el candidato o candidatos;
- "IV. Emblema a color de cada uno de los partidos políticos que participan con candidatos propios o en coalición, en la elección de que se trate, o emblema de los candidatos independientes;

"V. Apellido paterno, apellido materno y nombre propio completo del candidato o candidatos;

"VI. En el caso de la elección de diputados, presidente, regidores y síndicos, un solo espacio, por cada partido político o candidato independiente, para comprender la fórmula o planilla de candidatos;

"VII. En el caso de la elección de gobernador, un solo espacio para cada candidato, y

"VIII. Las firmas impresas del presidente y del secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral."

"Artículo 466. Las boletas para la elección de diputados o presidentes, regidores y síndicos de Ayuntamientos y juntas municipales por el principio de mayoría relativa, llevarán impresas en el reverso del recuadro que le corresponde a cada partido político contendiente para cada elección, las listas completas de sus candidatos por el principio de representación proporcional."

176. Por tanto, no existe en la ley local electoral alguna indicación de que en cada una de las boletas, cuando se diere el caso de que un partido político no registró candidato, se le tenga que asignar un espacio con un recuadro que señale que precisamente "no registró candidato"; por el contrario, las diversas fracciones del artículo 465 y el numeral 466 prevén que únicamente se incluirán espacios en las boletas para los partidos políticos o candidatos independientes que participen activamente en esa elección en específico.

177. El hecho de que en el Estado de Campeche se le permita a un partido político participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional al haber registrado, cuando menos, catorce fórmulas de candidatos para diputados por el principio de mayoría relativa, según el artículo 397 de la ley electoral local,⁴⁵ no conlleva necesariamente a que en el resto de los distritos en los que no participe con algún candidato se le asigne un espacio en la boleta electoral.

⁴⁵ "Artículo 397. La solicitud de registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos anteriormente, de las constancias de registro de por lo menos catorce fórmulas de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido político y las que correspondan a la coalición parcial o flexible a la que, en su caso, pertenezca."

178. En primer lugar, porque tal situación no está contemplada normativamente; en segundo lugar, porque se provocaría una distorsión en el sistema electoral al permitir a un partido político participar en cierto distrito sin su correspondiente candidato y, en tercer lugar, ya que si bien podría separarse en las boletas electorales un recuadro para el apoyo a un candidato, cualquiera que fuere su partido, y otro recuadro para el respaldo al mismo o a otro partido político a fin de obtener representación proporcional, el sistema electoral del Estado de Campeche no está ideado para contemplar tal situación, sino que parte de la conjunción entre partidos y candidatos para la conformación del apoyo electoral a fin conseguir diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

179. En consecuencia, al preverse una regla sobre el cómputo de votos que no tendrá operatividad en el proceso electoral, dada que no deberían de existir recuadros en las boletas electorales con la leyenda "no registró candidatos", se declara la invalidez de la fracción III del artículo 515 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

XVI. Análisis del plazo de presentación de los medios de impugnación

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XVI, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en la porción normativa que indica "y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche".

180. En el primer concepto de invalidez de la segunda demanda planteada por el Partido de la Revolución Democrática, se solicitó la invalidez del artículo 639, segundo párrafo, el cual prevé que fuera de los procesos electorales, el cómputo de los plazos aplicables a los medios de impugnación se hará contando días hábiles y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral Local. El texto de la norma reclamada es el que se expone a continuación: (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas la parte combatida)

"Artículo 639. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, estos se considerarán de veinticuatro horas.

"Fuera del proceso electoral, el cómputo de los plazos se harán contando solamente los días hábiles y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche."

181. A juicio del partido político accionante, el hecho de limitar el plazo a un "horario oficial de trabajo", por un lado, produce una antinomia con el resto de las disposiciones de la legislación electoral y contraviene

los artículos 16, 17 y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, y 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por otro lado, invade la esfera de actuación de la autoridad electoral al imponerle un horario reducido, lo que provocaría que atendiendo al principio pro persona, si se declarara en su caso la validez, se realizara una interpretación conforme para que los días hábiles fueran completos.

182. Este Tribunal Pleno califica de **fundada** la solicitud de inconstitucionalidad, pues la delimitación temporal de los plazos de los medios de impugnación a cierto horario de labores fuera de los procesos electorales transgrede los derechos humanos a la legalidad y al acceso a la justicia; es decir, no es posible limitar el término de presentación de un medio de defensa a un horario oficial de labores de alguna institución pública de manera desproporcional.

183. A mayor abundamiento, la norma objetada se inserta en el título de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche referente a las reglas comunes aplicables a sus medios de impugnación. La ley local señala que existirán cinco medios de medios de defensa cuyos actos impugnables se pueden dar dentro y fuera de los procesos electorales, dependiendo el caso de que se trate (los recursos de revisión, apelación, inconformidad y el juicio de protección de los derechos político-electorales), o son ajenos a la materia electoral (como el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales).⁴⁶

184. Dependiendo del medio de impugnación de que se trate, será competente el consejo general del organismo público electoral local o el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa,⁴⁷ y se establece como plazo gene-

⁴⁶ "Artículo 632. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de iniciativa ciudadana se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad, legalidad; y la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales."

"Artículo 633. El sistema de medios de impugnación se integra por:

"I. El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral;

"II. El recurso de apelación y el juicio de inconformidad para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral;

"III. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano campechano, y

"IV. El Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Electoral del Estado de Campeche y sus servidores."

⁴⁷ "Artículo 634. Corresponde al Consejo General del Instituto Electoral conocer y resolver el recurso de revisión y al Tribunal Electoral, los demás medios de impugnación previstos en el artículo anterior, en la forma y términos establecidos por esta ley y por los acuerdos generales que en aplicación del mismo dicte el Tribunal Electoral."

ral para interponer el medio de defensa correspondiente cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento de la resolución o acto impugnado o de su notificación, en términos del artículo 641 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.⁴⁸

185. Al respecto, en el transcrito artículo 639 de la ley electoral local, se prevén dos formas de cómputo del plazo para presentar los medios de impugnación: el primero, se da durante los procesos electorales, en donde todos los días y horas son hábiles y el plazo se computará de momento a momento; en cambio, cuando el acto o resolución impugnada surja fuera de los procesos electorales, el cómputo se hará contando los días hábiles "y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche".⁴⁹ Es precisamente esta segunda forma de computar los plazos la objetada en la presente acción de inconstitucionalidad.

186. Ahora, las normas constitucionales y convencionales aludidas en la demanda de la acción de inconstitucionalidad que se consideran violadas son del siguiente tenor:

Constitución Federal

"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. ..."

"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. ..."

⁴⁸ "Artículo 641. Los medios de impugnación, previstos en esta ley, deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento."

⁴⁹ Para efectos de la ley electoral local, los días inhábiles son los que siguen:

"Artículo 640. Cuando la violación reclamada, en el medio de impugnación respectivo, no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley."

"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:

"...

"I) 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; ..."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."

"Artículo 25. Protección judicial

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

187. Estas normas establecen, por una parte, los derechos humanos a la legalidad y al acceso a la justicia; en particular, al derecho a un recurso

judicial efectivo y, por otra parte, se prevé un poder de ejercicio obligatorio para las Legislaturas Locales a fin de que en su normatividad interna establezcan un sistema de medios de impugnación acorde a la normativa constitucional.

188. Al respecto, esta Suprema Corte ha entendido que el derecho humano de acceso a la justicia consiste en el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.⁵⁰

189. Por ende, este derecho, en conjunción con el de legalidad al ser interdependientes, puede ser transgredido, por ejemplo, cuando se establezcan requisitos o condiciones excesivas para el ejercicio del derecho previo al inicio del juicio que carezcan de finalidad legítima o que incumplan con los criterios de idoneidad o proporcionalidad; asimismo, puede ser transgredido cuando ya en la etapa del juicio, el juzgador lleva a cabo conductas contrarias a la ley o al debido proceso.

190. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la norma reclamada, al establecer que cuando no se encuentre en trámite un proceso electoral, el cómputo de los plazos se hará contando sólo los días hábiles y dentro del horario oficial del Instituto Electoral, provoca una violación a los referidos derechos a la legalidad y al acceso a la justicia.

191. La razón principal es que si la propia normatividad señala que el plazo para la interposición de cualquier medio de impugnación es de cuatro días desde la notificación o conocimiento del acto o resolución reclamada,

⁵⁰ Criterio que se refleja en la tesis 1a. LXXIV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 882, de rubro: "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS."

no es posible limitar dicho plazo a un horario de labores determinado, cualquiera que este fuere. Los días deben considerarse como de veinticuatro horas, a fin de respetar y proteger el acceso a la justicia en su etapa de iniciación del juicio.

192. Así, aun cuando es adecuado y proporcional que se prevea cierto plazo para la interposición de un medio de impugnación y que se delimite la forma en que se computará dicho plazo dentro o fuera de procesos electorales (considerando como variables los días hábiles o inhábiles), en atención al propio artículo 17 constitucional, ello no autoriza al legislador para establecer un requisito excesivo consistente en que los días que se le concedan al afectado para presentar su medio de defensa dependan de un horario de labores.

193. En otras palabras, al incidir esta medida legislativa en un derecho humano, su análisis de constitucionalidad es de carácter estricto y, a partir de esa premisa, este Tribunal Pleno concluye que la delimitación de un plazo al "horario de labores" del órgano electoral, no es la medida más idónea ni proporcional para dar certeza y seguridad al sistema electoral de medios de impugnación. Si la propia normatividad otorga un plazo de cuatro días, el criterio objetivo es que dicha temporalidad se compute a partir de días completos; es decir, de veinticuatro horas.

194. No es obstáculo a lo anterior, las afirmaciones del Congreso del Estado de Campeche, consistentes en que el artículo impugnado no es aplicable para los medios de impugnación, ya que de acuerdo a los artículos 640 y 641 de la ley electoral, cuando se establezca un plazo de determinado número de días, éstos deben valorarse como de veinticuatro horas.

195. Lo anterior, ya que el texto de la norma reclamada no deja lugar a dudas de que uno de los factores para computar el plazo fuera de los procesos electorales, es el horario de labores del órgano público electoral local. De lo contrario, la última parte de ese segundo párrafo del artículo 639, no tendría sentido alguno.

196. En consecuencia, esta Suprema Corte declara la invalidez de la porción normativa del segundo párrafo del artículo 639 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales que dice "y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche".⁵¹

⁵¹ A una conclusión similar llegó la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 454/2007, el veintinueve de agosto de dos mil siete. Dicha

XVII. Análisis de la facultad para desechar la demanda si no se cumplen los requisitos establecidos en ley

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XVII, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

197. En su tercer concepto de invalidez de la demanda que dio lugar a la acción de inconstitucionalidad 77/2014, el Partido de la Revolución Democrática sostuvo que el artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales trastocaba los artículos 1o., 14, primer y último párrafos, 16, 17, segundo párrafo, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

198. Para el partido político accionante, no debería permitirse el desechamiento de la demanda al faltar algunos de sus requisitos, sino que debería requerirse al promovente para subsanar los requisitos omitidos. Asimismo, destaca que el artículo reclamado es incongruente con otras disposiciones de la ley local, pues no debería desecharse la demanda cuando el medio de impugnación no se presente ante la autoridad responsable, ya que la propia ley electoral en su artículo 667 dispone que cuando algún órgano del Instituto Electoral reciba un medio de defensa que no le es propio, deberá remitirlo a la autoridad que lo haya emitido.

sentencia dio lugar a la tesis 2a. CXXXIX/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 451, de rubro y texto: "PLAZOS JUDICIALES. EL ARTÍCULO 44, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AL NO EXCLUIR DE LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES, A LAS DE TÉRMINO, E IMPLÍCITAMENTE LIMITARLAS AL HORARIO HÁBIL QUE DETERMINE EL PLENO DE DICHO ÓRGANO, CONTRAVIENE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL NUMERAL 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Carta Magna fue instituido por el Constituyente a fin de que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales para que éstos le administren justicia, por lo cual, la jurisdicción es un principio del orden jurídico constitucional impuesto a los individuos para la definición de sus derechos subjetivos. Esta garantía individual consigna a favor de los gobernados el disfrute de los derechos a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. En este tenor, el precepto constitucional previene que la impartición de justicia debe darse en los 'plazos y términos que fijen las leyes', lo que responde a una exigencia razonable consistente en la necesidad de ejercitar la acción en un lapso determinado, de manera que de no ser respetados debe entenderse precluida la facultad del particular para impulsar la actuación de los tribunales. Consecuentemente, si el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que únicamente se recibirán promociones durante las horas hábiles que determine el Pleno de ese Tribunal, entre ellas las de término, es decir, las que se presentan al final de plazo, contraviene el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, porque la impartición de justicia debe ser expedita dentro de los plazos y términos que determinen las leyes secundarias. Lo anterior es así, porque al restringir el plazo fijado en la ley, se limita la presentación de las promociones de término a un horario laborable, por lo mismo, se restringe a los gobernados los límites de los plazos para presentar promociones de término y, por ende, la oportunidad de acceso a la impartición de justicia."

199. Además, dice que la propia ley permite que ciertos elementos de la demanda se deduzcan del expediente y que se suplan las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, y también admite que se subsane la omisión de señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citen de manera equivocada.

200. Este Tribunal Pleno estima que los mencionados razonamientos de inconstitucionalidad son infundados, pero a partir de la interpretación sustentada en el presente apartado de la norma impugnada y demás artículos aplicables.

201. El texto de la norma objetada es el siguiente:

"Artículo 644. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, se incumpla cualquiera de los requisitos previstos por las fracciones I a V del artículo 642, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También se desechará cuando no existan hechos y agravios expuestos o sólo se señalen hechos."

202. Esta norma se encuentra inserta en el libro de la ley electoral local relativo a las reglas aplicables para los medios de impugnación, en el capítulo de los requisitos de la demanda. Como se adelantó, la ley local prevé cinco medios de impugnación, estableciendo reglas generales en cuanto a los requisitos que deben de contener las demandas, sus supuestos de improcedencia y sobreseimiento, los plazos y términos, la forma en que se les debe de dar trámite y la sustanciación del respectivo recurso o juicio, los lineamientos para el dictado de las resoluciones o sentencias, entre otras muchas cuestiones.

203. En la parte relativa a la demanda, ésta debe presentarse por escrito con copia simple de la misma y de los anexos ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnada, cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 642 de la ley local, consistentes en:

"Artículo 642. Los medios de impugnación deberán presentarse, ... y deberán cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Hacer constar el nombre del actor;

"II. Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;

"III. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;

"IV. Identificar el acto o resolución impugnada y al responsable del mismo;

"V. Mencionar, de manera expresa y clara, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados;

"VI. Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en el (sic) presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y

"VII. Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

204. Tras la presentación de la demanda, la autoridad u órgano partidista que reciba el medio de impugnación deberá dar aviso de forma inmediata al consejo general o al Tribunal Electoral Local, según sea el caso, precisando el actor, el acto o resolución impugnada, la fecha y hora de recepción y tendrá que hacerlo del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente su publicidad durante un plazo de setenta y dos horas.⁵² Lo anterior, para efectos de que puedan comparecer los terceros interesados a fin de que presenten los escritos que consideren pertinentes, de conformidad con los artículos 669 a 671 de la citada ley electoral local.⁵³

⁵² "Artículo 666. La autoridad u órgano partidista, según sea el caso, que reciba un medio de impugnación, en contra de sus propios actos o resoluciones, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:

"I. Por la vía más expedita, dar aviso de su presentación al Consejo General del Instituto Electoral o al Tribunal Electoral, precisando:

"a) Actor;

"b) Acto o resolución impugnada;

"c) Fecha y hora exactas de su recepción, y

"II. Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que, durante un plazo de setenta y dos horas, se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito."

⁵³ "Artículo 669. Dentro del plazo previsto en la fracción II del artículo 666, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, mismos que deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnada;

205. Cabe mencionar que en el artículo 667 de propia ley local, se destaca que si algún órgano del Instituto Electoral recibe un medio de impugnación por el que se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato sin darle trámite adicional a la autoridad competente, consignando la fecha y hora de presentación.⁵⁴

206. Posterior a lo anterior, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que venza el plazo de la emisión y publicación de la cédula de presentación del respectivo medio de impugnación, la autoridad u órgano partidista responsable con fundamento en el artículo 672 de la ley electoral local remitirá al consejo general o al Tribunal Electoral, según se trate, el escrito de demanda, sus anexos y pruebas; así como copia certificada del acto o resolución reclamada y demás documentación relacionada; los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, sus pruebas y demás documentos, si ello aplica; el expediente completo de las actas levantadas por la autoridad electoral cuando se trate de un juicio de inconformidad; un informe circunstanciado y cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.⁵⁵

"II. Hacer constar el nombre del tercero interesado;

"III. Señalar domicilio para recibir notificaciones;

"IV. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente;

"V. Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;

"VI. Ofrecer y aportar pruebas, mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro del plazo que marca esta ley; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y

"VII. Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente."

"Artículo 670. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos por las fracciones I, II, V y VII del artículo anterior, será causa para tener por no presentado el escrito correspondiente."

"Artículo 671. Cuando la controversia verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en la fracción VI del artículo 669."

⁵⁴ "Artículo 667. Cuando algún órgano del Instituto Electoral reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, bajo atento oficio en el que consignará la fecha y hora de su presentación, a la autoridad que haya emitido tal acto o resolución."

⁵⁵ "Artículo 672. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere la fracción II del artículo 666, la autoridad o el órgano del partido responsable del acto o resolución impugnada deberá remitir al Consejo General del Instituto Electoral o al Tribunal Electoral, lo siguiente:

"I. El escrito original mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documentación que se hayan acompañado al mismo;

"II. Copia certificada del documento en que conste el acto o resolución impugnada y de la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder;

207. Recibida la documentación, el consejo general o el Tribunal Electoral de la entidad federativa, dependiendo del recurso o juicio de que se trate, revisará la integración del medio de impugnación y podrán desecharlo si no se cumplen los requisitos de la demanda correspondiente o se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; además, se podrá pronunciar sobre el escrito del tercero interesado. Si se reunieran todos los requisitos del medio de defensa, se admitirá el mismo, se sustanciará el expediente y se pasará al dictado de sentencia, la cual deberá de cumplir con ciertos lineamientos. Las normas aplicables del trámite y sustanciación son las que se transcriben a continuación: (se subrayan las partes más trascendentes para el presente estudio de constitucionalidad)

"Artículo 674. Recibida la documentación a que se refiere el artículo 672, el Tribunal Electoral, realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de acuerdo con lo siguiente:

"I. Su presidente turnará, de inmediato, el expediente recibido al Magistrado electoral que corresponda, conforme a la lista de turnos aprobado previamente por el Pleno, quien actuando como instructor tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos señalados en el artículo 642. El presidente quedará incluido en la lista de turnos ya que también actuará como instructor;

"II. El instructor propondrá al Pleno del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia o ponencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el artículo 644 o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia a que refiere el artículo 645. Asimismo, cuando el promovente incumpla con los requisitos señalados en las fracciones III y IV del artículo 642 y éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"III. En su caso, los escritos originales de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos;

"IV. En los juicios de inconformidad, el expediente completo con todas las actas levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes que se hubieren presentado, en los términos de la Ley General y de la presente ley;

"V. El informe circunstanciado, y

"VI. Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto."

"III. En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad u órgano partidista no lo envía dentro del plazo señalado en esta ley, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con el presente ordenamiento y las demás leyes aplicables;

"IV. El Magistrado instructor, en el proyecto de sentencia del medio de impugnación que corresponda, propondrá al respectivo Pleno tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el artículo 670 de este ordenamiento. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en la fracción IV del artículo 669, y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"V. Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el Magistrado instructor dictará en un plazo no mayor a seis días el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados; y

"VI. Cerrada la instrucción, el Magistrado instructor procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración del Pleno del Tribunal Electoral.

"La no aportación de las pruebas ofrecidas, en ningún supuesto será motivo para desechar el medio de impugnación o para tener por no presentado el escrito del tercero interesado. En todo caso, el Tribunal Electoral, resolverá con los elementos que obren en autos."

"Artículo 675. Para la sustanciación de los recursos de revisión se aplicarán las reglas contenidas en el presente libro."

"Artículo 677. El secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral y los Magistrados instructores, en los asuntos de su competencia, podrán requerir a las autoridades estatales y municipales, así como a los partidos políticos, coaliciones, candidatos, candidatos independientes, agrupaciones

y organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que, obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación. Asimismo, en casos extraordinarios, podrán ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga, jurídica o materialmente, irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables."

"Artículo 680. Las resoluciones o sentencias que pronuncien el consejo general, el Tribunal Electoral, deberán hacerse constar por escrito y contendrán:

"I. La fecha, el lugar y el órgano que la dicta;

"II. El resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos;

"III. En su caso, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes;

"IV. Los fundamentos jurídicos;

"V. Los puntos resolutivos, y

"VI. En su caso, el plazo para su cumplimiento."

"Artículo 681. Al resolver los medios de impugnación previstos por esta ley, el resolutor suplirá las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

"En todo caso, si se omiten señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el Tribunal Electoral, resolverá tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto."

"Artículo 711. Una vez cumplidas las reglas de trámite a que se refiere el capítulo octavo del título segundo del presente libro, recibido un recurso de revisión por el Consejo General del Instituto Electoral, se aplicarán las reglas siguientes:

"I. El presidente lo turnará al secretario ejecutivo para que certifique que se cumplió con lo establecido en los artículos 641 y 642;

"II. El secretario ejecutivo propondrá desechar de plano el medio de impugnación, cuando se presente cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 644 o se acredite alguna de las causales de notoria improcedencia señaladas en el artículo 645. Cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en las fracciones III y IV del artículo 642, y no sea posible deducirlos de los elementos que obran en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"III. El secretario ejecutivo, en el proyecto de resolución, tendrá por no presentado el escrito del tercero interesado cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el artículo 670 de este ordenamiento. Cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en la fracción IV del artículo 669, y no sea posible deducirlo de los elementos que obran en autos, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"IV. En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad responsable no lo envía en los términos precisados en el artículo 672, se resolverá con los elementos que obren en autos, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con esta ley;

"V. Si se ha cumplido con todos los requisitos, el secretario ejecutivo procederá a formular el proyecto de resolución, mismo que será sometido al consejo general en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción de la documentación respectiva. La resolución de los recursos de revisión se aprobará por el voto de la mayoría de los miembros presentes; de ser necesario, el secretario ejecutivo engrosará la resolución en los términos que determine el propio consejo;

"VI. Si el órgano del Instituto Electoral remitente omitió algún requisito, el secretario ejecutivo del consejo requerirá la complementación del o los requisitos omitidos, procurando que se resuelva en el término del inciso anterior. En todo caso, deberá resolverse, con los elementos con que se cuente, en un plazo no mayor a doce días contados a partir de la recepción del recurso; y

"VII. En casos extraordinarios, el proyecto de resolución de un recurso de revisión que se presente en una sesión podrá retirarse para su análisis.

En este supuesto, se resolverá en un plazo no mayor de cuatro días contados a partir del siguiente al de su diferimiento."

208. Detallado lo anterior, esta Suprema Corte estima que el artículo impugnado no contraviene el Texto Constitucional por las siguientes razones. Las normas consideradas como transgredidas, las cuales ya han sido transcritas a lo largo de esta sentencia, establecen de manera sustancial el ámbito de protección de los derechos humanos y sus principios de interpretación y aplicación, los derechos humanos a la legalidad y acceso a la justicia, la forma en que se integran los tratados y leyes al orden constitucional y los principios de certeza y legalidad que deben regir la actuación electoral y los medios de impugnación en esta materia.

209. Ahora bien, el razonamiento de inconstitucionalidad del partido político accionante radica principalmente en su negativa a que se deseche de plano la demanda del medio de impugnación al no cumplirse con determinados requisitos previstos legalmente, dado que existe la posibilidad de requerirlo y la propia ley electoral prevé supuestos para subsanar tales omisiones. A su juicio, esta facultad de desechamiento produce una afectación directa a la legalidad jurídica y al acceso a la justicia.

210. Este Tribunal Pleno considera constitucional la norma reclamada, siempre y cuando se entienda de la siguiente manera, y se interprete de manera sistemática con los artículos 667, 672, fracción II, 681 y 711 de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

211. Como se detalló en el apartado anterior de la presente sentencia, el derecho humano de acceso a la justicia, consiste en derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Este derecho, consecuentemente, significa que el medio de impugnación sea efectivo para subsanar las violaciones que alega y se encuentra íntimamente relacionado con las citadas formalidades esenciales del procedimiento, protegidas por el artículo 14 constitucional y diversas disposiciones de tratados internacionales.

212. Lo anterior significa que, si bien debe permitírsele a las personas físicas o jurídicas acceder a los medios de impugnación efectivos para reclamar

actos u omisiones que violenten sus derechos fundamentales o prerrogativas, siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, ello no conlleva a que en todos los casos y de manera invariable, ante la presentación de un medio de defensa, la autoridad responsable de resolverlo tenga la obligación de prevenir al quejoso para subsanar cualquier vicio en la presentación de la demanda. Tal situación dependerá, entre otras cuestiones, del requisito omitido de que se trate, de la naturaleza del medio de impugnación hecho valer y de las facultades que tenga el órgano competente para resolver el medio de defensa.

213. Bajo tales premisas, este Tribunal Pleno entiende que la norma reclamada establece tres supuestos para desechar de plano la demanda que, si son interpretados de manera amplia e irrestrictivamente, pudieran ocasionar una afectación a los citados derechos humanos; por tanto, deben aplicarse de manera restringida y conforme a las siguientes consideraciones. Estos tres supuestos son: a) que el medio de impugnación no se haya presentado por escrito ante la autoridad correspondiente; b) que se incumpla cualquiera de los requisitos de la demanda previstos en las fracciones I a V del citado artículo 642 de la ley electoral local; y, c) que la demanda resulte evidentemente frívola o notoriamente improcedente.

214. Así, por lo que hace a la presentación errónea del medio de impugnación ante una autoridad u órgano partidista, el desechamiento no puede proceder de plano y únicamente porque el promovente lo haya promovido ante la autoridad equivocada al inicio del procedimiento. Ello, pues la propia ley prevé un mecanismo para subsanar este requisito en el transcrito artículo 667 de la ley electoral local, consistente en que si el medio de impugnación se presenta ante un órgano del Instituto Electoral diferente al que emitió el acto o resolución impugnada, éste deberá remitirlo a la autoridad competente.

215. Respecto al incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos en las fracciones I a V del artículo 642 de la ley electoral local, este Tribunal Pleno estima que este motivo de desechamiento únicamente se actualizará cuando de un análisis conjunto de la demanda se advierta un incumplimiento integral de los requisitos correspondientes. Lo anterior, pues si se interpretara que ante la omisión de cumplimiento de "cualquiera de los requisitos", se desearía de plano la demanda, se ocasionaría una afectación grave al acceso a la justicia y a las formalidades esenciales del procedimiento del promovente. Por ejemplo, podría darse el caso que se cumplan con todos los lineamientos, salvo por el de señalar domicilio para recibir notificaciones, lo cual ocasionaría que si se interpretara de manera textual la norma reclamada se tendría que proceder al desechamiento de la demanda.

216. Asimismo, debe destacarse que la propia ley electoral prevé mecanismos para suplir las deficiencias en la demanda que deberán ser tomadas por el consejo general o el Tribunal Electoral antes de decidir desechar la demanda, ya que el transcrito artículo 674, fracción II, señala que ante el incumplimiento de los requisitos previstos en las fracciones III y IV del aludido artículo 642 (aportación de documentos que acrediten la personería y la identificación del acto o resolución impugnada), deberán deducirlos de los elementos que obran en el expediente o podrán formular requerimiento.

217. De igual manera, respecto a los requisitos contenidos en la fracción V del citado artículo 642 de la ley electoral local (mención de hechos, agravios y preceptos transgredidos), el artículo transcrito 681 de ese mismo ordenamiento dispone que el consejo general y el Tribunal Electoral Local deberán de suplir la deficiencia u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, y ante la omisión en la cita de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita errónea, resolverán tomando en consideración los que debieran ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto. En consecuencia, no se podrá desechar de plano la demanda ante la insuficiencia única de estos requisitos, ya que la ley prevé una manera de subsanarlos.

218. Por lo demás, si sólo se incumplieran los requisitos regulados en las fracciones I y II del artículo 642 impugnado, de la ley electoral local (constancia del nombre del actor y señalamiento de domicilio para notificación y autorizados), y éstos no se pudieran desprender del expediente, el consejo general o el Tribunal Electoral Local podrá requerir al promovente previo al desechamiento, con fundamento en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, supletorio de la ley electoral, de conformidad con el artículo 631, segundo párrafo, de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.⁵⁶

⁵⁶ "Artículo 631. Para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación competencia del Tribunal Electoral, las normas se interpretarán conforme a la Constitución Federal, la Constitución Local, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

"A falta de disposición expresa se estará a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, aplicado en forma supletoria.

"La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

"Al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos de los partidos políticos deberá considerarse el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, su conservación de la libertad de decisión política, su derecho a la auto organización y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes."

219. En suma, se reconoce la validez del artículo 644, bajo la interpretación sistemática y finalista efectuado por este Tribunal Pleno.

XVIII. Análisis de las facultades para requerir ante el incumplimiento de ciertos requisitos de la demanda

220. En su quinto y sexto conceptos de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática afirmó que resultaban inválidos los artículos 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en la parte que establecen que se "podrá formular" requerimiento cuando se incumplan ciertos requisitos de la demanda de un medio de impugnación, por transgredir los artículos 1o., 8o., 14, primer y último párrafos, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XVIII, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

221. El texto de las fracciones reclamadas es el siguiente: (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas las partes impugnadas)

"Artículo 674. Recibida la documentación a que se refiere el artículo 672, el Tribunal Electoral, realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación de los expedientes, de acuerdo con lo siguiente:

"I. Su presidente turnará, de inmediato, el expediente recibido al Magistrado electoral que corresponda, conforme a la lista de turnos aprobado previamente por el Pleno, quien actuando como instructor tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos señalados en el artículo 642. El presidente quedará incluido en la lista de turnos ya que también actuará como instructor;

"II. El instructor propondrá al Pleno del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia o ponencia por el que se deseché de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el artículo 644 o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia a que refiere el artículo 645. Asimismo, cuando el promovente incumpla con los requisitos señalados en las fracciones III y IV del artículo 642 y éstos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se **podrá formular** requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"III. En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad u órgano partidista no lo envía dentro del plazo señalado en esta ley, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con el presente ordenamiento y las demás leyes aplicables;

"IV. El Magistrado instructor, en el proyecto de sentencia del medio de impugnación que corresponda, propondrá al respectivo Pleno tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el artículo 670 de este ordenamiento. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en la fracción IV del artículo 669, y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se **podrá formular** requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"V. Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por este ordenamiento, el Magistrado instructor dictará en un plazo no mayor a seis días el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados; y

"VI. Cerrada la instrucción, el Magistrado instructor procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración del Pleno del Tribunal Electoral.

"La no aportación de las pruebas ofrecidas, en ningún supuesto será motivo para desechar el medio de impugnación o para tener por no presentado el escrito del tercero interesado. En todo caso, el Tribunal Electoral, resolverá con los elementos que obren en autos."

"Artículo 711. Una vez cumplidas las reglas de trámite a que se refiere el capítulo octavo del título segundo del presente libro, recibido un recurso de revisión por el Consejo General del Instituto Electoral, se aplicarán las reglas siguientes:

"I. El presidente turnará al secretario ejecutivo para que certifique que se cumplió con lo establecido en los artículos 641 y 642;

"II. El secretario ejecutivo propondrá desechar de plano el medio de impugnación, cuando se presente cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 644 o se acredite alguna de las causales de notoria improcedencia señaladas en el artículo 645. Cuando el promovente incumpla los requisitos señalados en las fracciones III y IV del artículo 642, y no sea posible deducirlos de los elementos que obran en el expediente, se **podrá formular** requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"III. El secretario ejecutivo, en el proyecto de resolución, tendrá por no presentado el escrito del tercero interesado cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el artículo 670 de este ordenamiento. Cuando el compareciente incumpla el requisito señalado en la fracción IV del artículo 669, y no sea posible deducirlo de los elementos que obran en autos, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver, si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente;

"IV. En cuanto al informe circunstanciado, si la autoridad responsable no lo envía en los términos precisados en el artículo 672, se resolverá con los elementos que obren en autos, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con esta ley;

"V. Si se ha cumplido con todos los requisitos, el secretario ejecutivo procederá a formular el proyecto de resolución, mismo que será sometido al consejo general en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la recepción de la documentación respectiva. La resolución de los recursos de revisión se aprobará por el voto de la mayoría de los miembros presentes; de ser necesario, el secretario ejecutivo engrosará la resolución en los términos que determine el propio consejo;

"VI. Si el órgano del Instituto Electoral remitente omitió algún requisito, el secretario ejecutivo del consejo requerirá la complementación del o los requisitos omitidos, procurando que se resuelva en el término del inciso anterior. En todo caso, deberá resolverse, con los elementos con que se cuente, en un plazo no mayor a doce días contados a partir de la recepción del recurso; y

"VII. En casos extraordinarios, el proyecto de resolución de un recurso de revisión que se presente en una sesión podrá retirarse para su análisis. En este supuesto, se resolverá en un plazo no mayor de cuatro días contados a partir del siguiente al de su diferimiento."

222. Este Tribunal Pleno considera como infundados los razonamientos de inconstitucionalidad, en atención a la interpretación efectuada por esta Suprema Corte de las fracciones controvertidas y del sistema de trámite y sustanciación de los medios de impugnación electorales en el Estado de Campeche.

223. Como se desprende de la explicación realizada en el apartado anterior, tras la presentación de los medios de impugnación, las autoridades responsables y el consejo general o el Tribunal Electoral Local deben llevar a cabo cierto trámite establecido en ley para el desechamiento o admisión y sustanciación del respectivo medio de defensa. Entre estas reglas se encuentra que, dependiendo del asunto que se trate, una vez recibida la demanda y la documentación correspondiente, el Magistrado instructor o el secretario ejecutivo del Instituto Electoral Local deberán analizar que se cumplan los requisitos de la demanda y la procedencia del asunto, por lo que en caso de que no se cumplan los supuestos previstos en el artículo 644 o se acredite una causal de improcedencia o sobreseimiento, se tendrá que presentar un proyecto de desechamiento de plano del medio de impugnación.

224. Para ello, una de las condiciones que marca la ley es que el Magistrado instructor o el secretario ejecutivo verifiquen que se hayan acreditado los requisitos de la demanda contenidos en las fracciones III y IV del artículo 642 de la ley electoral local (acompañar documentos para acreditar la personería e identificar el acto o resolución impugnada), lo cual lo podrán hacer deduciéndolo de los elementos que obren en el expediente o formulando un requerimiento al promovente con el apercibimiento que de no cumplirlo se tendría por no presentado el medio de defensa.

225. Así, este Tribunal Pleno estima que, a diferencia de la lectura que hace el partido político accionante, cuando las normas reclamadas refieren que se "podrá formular requerimiento", no se establecen facultades de ejercicio potestativo, sino de ejercicio obligatorio. Lo anterior, ya que los requisitos establecidos en las citadas fracciones III y IV son indispensables para la procedencia de la acción y, por ello, aun cuando son una carga procesal para el accionante, en términos de la interpretación más favorable de los derechos de acceso a la justicia, legalidad y debido proceso, y en concordancia con la interpretación sistemática que se hizo en el apartado anterior de la forma en que se puede desechar de plano una demanda, lo más favorable para el promovente es la necesidad de agotar el requerimiento.

226. En ese sentido, no es necesario declarar la invalidez de las porciones normativas combatidas, pues, se insiste, este Tribunal Pleno entiende que

cuando en la ley local se alude a que se "podrá formular requerimiento" para satisfacer el cumplimiento de ciertos requisitos de la demanda, se hace en términos de una facultad de ejercicio obligatorio y no potestativo para el órgano que vaya a resolver el respectivo medio de impugnación.

XIX. Análisis de la supuesta omisión en la regulación de los requisitos para presentar un medio de impugnación

227. En su segundo concepto de invalidez de la segunda demanda, el Partido de la Revolución Democrática argumentó que eran inconstitucionales las fracciones III, IV, V y VI del artículo 642 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, pues incurren en omisiones que, de manera genérica, transgreden los artículos 1o., 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XIX, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

228. El texto de las fracciones combatidas del artículo 642 es el que se transcribe a continuación: (se resaltan en negritas las fracciones impugnadas)

"Artículo 642. Los medios de impugnación deberán presentarse, por escrito con copia simple de los mismos y de los anexos que se acompañen, ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnada, salvo cuando esta ley disponga expresamente que se presente ante autoridad diversa, y deberán cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Hacer constar el nombre del actor;

"II. Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;

"III. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;

"IV. Identificar el acto o resolución impugnada y al responsable del mismo;

"V. Mencionar, de manera expresa y clara, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados;

"VI. Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación

previstos en el (sic) presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y

"VII. Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

229. Para el partido político accionante, existen las anomalías que siguen: a) en la fracción III, no se distingue el caso en que ya se tenga acreditada la personería ante la autoridad electoral o se le reconozca en el informe justificado (vulnerando los principios de legalidad y certeza); b) en las fracciones IV y V, no se prevé expresamente como supuesto de procedencia del medio de impugnación las omisiones, sino sólo actos o resoluciones; c) en la fracción V, no se incluye como supuesto la posibilidad que se tiene para reclamar la inaplicación de normas en las que se fundamenten los actos o resoluciones controvertidas, con base en el ejercicio de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad; y, d) en la fracción VI, se omitió eximir al actor de la carga de solicitar y aportar pruebas, en aquellos casos en que el promovente tenga imposibilidad material o legal para obtenerlas directamente de la autoridad o instancia partidista que las posea en razón de ser clasificadas como confidenciales o reservadas.

230. Este Tribunal Pleno considera los anteriores razonamientos de inconstitucionalidad como infundados. En principio, el actor únicamente citó como artículos violados los numerales 1o., 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal. Dichas normas constitucionales establecen, sustancialmente, cuáles son los derechos humanos reconocidos y protegidos por el Texto Constitucional, cuáles son sus normas de interpretación y aplicación, cuáles son los criterios prohibidos de discriminación, cómo se integran los tratados y leyes al sistema constitucional y que la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, se llevará a cabo bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

231. En ese sentido, se estima que el razonamiento de inconstitucionalidad es genérico y se sustenta únicamente en las obligaciones que tienen las autoridades para hacer cumplir los derechos humanos y la legalidad y certeza que debe existir en todo proceso electoral.

232. Por tanto, para esta Suprema Corte, tal razonamiento es insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y, al ser materia electoral, este Tribunal Pleno aun cuando puede suplir la demanda al ser un medio de control abstracto de constitucionalidad, no lo puede hacer

hasta el punto de analizar los preceptos controvertidos a la luz de cualquier disposición de la Constitución Federal, con base en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la Materia, y de la tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁵⁷

233. Para efectos de poder analizar omisiones legislativas relativas en una acción de inconstitucionalidad, es necesario que se detalle cuál es el mandato constitucional que se incumple, toda vez que la omisión legislativa surge únicamente cuando se tiene el deber de llevar a cabo cierto acto o conducta —que en materia legislativa es el establecer cierto contenido a una norma jurídica— y tal obligación es incumplida por el órgano correspondiente. Así, en ninguno de los alegatos de inconstitucionalidad del partido político accionante, se advierte una explicación sobre la norma que exija cierto contenido normativo relativo a los requisitos para presentar una demanda. El hecho de que las autoridades electorales y el proceso electoral se deba llevar a cabo con legalidad y certeza, no involucra que se puedan analizar bajo cualquier tipo de razón los requisitos previstos para la presentación de un medio de impugnación local.

234. Aunado a lo anterior, varias de las supuestas omisiones a las que se refiere el partido político accionante, en realidad derivan de un indebido entendimiento de los presupuestos procesales y de una incorrecta interpretación de la ley electoral local y de los criterios de este Tribunal Pleno.

235. Por lo que hace a la acreditación de la personería, tal situación es una carga procesal del promovente, a fin de que el órgano resolutor pueda re-

⁵⁷ Tesis P./J. 4/2013 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196, de texto: "Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley citada."

solver válidamente el medio de impugnación y tener por satisfecho ese supuesto procesal. En ese tenor, lo que está estableciendo la fracción reclamada es que se acompañen los documentos necesarios para acreditar la legitimación y representación; por tanto, no se está excluyendo la posibilidad de que la misma ya se encuentre acreditada ante el órgano correspondiente, únicamente se está solicitando su acreditación para efectos, por ejemplo, de la aplicación del artículo 652 de la propia ley electoral local que, en su fracción II,⁵⁸ establece que podrán presentar los medios de impugnación los partidos políticos registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnada.

236. Respecto a la no inclusión de la omisión como supuesto de procedencia del medio de defensa, se tiene que la fracción IV refiere expresamente que se deberá identificar el acto o resolución impugnada, en donde el término "acto" puede incluir las conductas positivas o negativas, siendo que estas últimas incluyen propiamente a las omisiones al ser actos negativos o parcialmente negativos.

237. En cuanto al ofrecimiento y aportación de pruebas, la propia fracción VI controvertida señala en su última porción normativa que se deberán mencionar las pruebas que tendrán que requerirse, al haber sido solicitadas al órgano competente y no haberse entregado, sin especificar la razón para ello o cuál órgano se refiere, por lo que es un supuesto amplio en donde la petición del partido político promovente encuentra cabida; es decir, deberá señalar

⁵⁸ El artículo en su totalidad dispone:

"Artículo 652. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

"I. Los partidos políticos o coaliciones, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

"II. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnada. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;

"III. Los miembros de los comités estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido o coalición;

"IV. Los que tengan facultades de representación conforme a sus Estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido o coalición facultados para ello;

"V. Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro;

"VI. Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de esta ley electoral o de la legislación civil vigente en el Estado, y

"VII. Los candidatos independientes, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto Electoral."

que solicitó cierto tipo de pruebas y que ellas no fueron entregadas por estar clasificadas como reservadas o confidenciales, para que tenga aplicación la citada fracción.

238. Por último, en cuanto a la fracción IV reclamada, este Tribunal Pleno considera que la procedencia del control difuso deriva directamente del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, por lo que no es necesario que se explicita en cada una de las normas de procedencia o en las competencias de los órganos jurisdiccionales que vayan a resolver el asunto en concreto la existencia de tal facultad constitucional. Además, al establecer la fracción objetada que se deberán mencionar los agravios causados, no se restringe de manera expresa, si en tales agravios podrá solicitarse la inaplicación de cierta norma en ejercicio del control difuso de constitucionalidad. Situación distinta es si el órgano que resuelva el medio de impugnación podrá pronunciarse al respecto o ejercerá sus facultades de control difuso (en este caso sólo podría hacerlo el Tribunal Electoral, al tener facultades formalmente jurisdiccionales y no así el consejo general).

239. Cabe destacar que el artículo 645, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche prevé que los medios de impugnación serán improcedentes "cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes locales"; sin embargo, tal norma no fue controvertida y no puede examinarse su constitucionalidad.

XX. Análisis de la supuesta omisión en la regulación de los requisitos de los escritos de los terceros interesados

240. Finalmente, en el cuarto concepto de invalidez de la segunda demanda del Partido de la Revolución Democrática, se solicitó la invalidez de las fracciones I, IV y VI del artículo 669 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, al supuestamente contravenir, por omisiones legislativas, los artículos 1o., 14, primer y último párrafos, 16, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XX, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 669, fracciones I, IV, y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

241. El texto de las fracciones combatidas es el que se detalla a continuación: (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas las partes objetadas)

"Artículo 669. Dentro del plazo previsto en la fracción II del artículo 666, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos

que consideren pertinentes, mismos que deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnada;

"II. Hacer constar el nombre del tercero interesado;

"III. Señalar domicilio para recibir notificaciones;

"IV. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente;

"V. Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;

"VI. Ofrecer y aportar pruebas, mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro del plazo que marca esta ley; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y

"VII. Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente."

242. Para el partido político promovente, las fracciones referidas omiten contemplar que también debería considerarse como materia del medio de impugnación no sólo los actos o resoluciones, sino también las omisiones, y que tampoco se previeron los supuestos en los que ya estuviere acreditada la personería y se obliga al compareciente a acreditar que no puede aportar pruebas al existir impedimento legal para obtenerlas.

243. Este Tribunal Pleno considera que los razonamientos recién expuestos deben calificarse como **infundados**, en atención a las mismas razones expuestas en el apartado anterior. El razonamiento de inconstitucionalidad del partido político accionante radica en la existencia de una supuesta omisión legislativa; sin embargo, no se especifica el mandato constitucional de donde se desprende la necesaria inclusión de dicho supuestos normativos y se aclara que los argumentos de inconstitucionalidad derivan en realidad de un incorrecto entendimiento de las disposiciones reclamadas y de una insuficiente interpretación sistemática con el resto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

XXI. Efectos de la sentencia

244. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

245. Las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos, fracciones, artículos o porciones normativas:

a) Artículos 24, fracción IV, segundo párrafo, y 31, segundo párrafo, en la porción normativa que dice: "La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán observarse.", ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.

b) Artículos 245, primer párrafo, 246, 515, fracción III, y 639, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche", todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

246. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 51/2014.

SEGUNDO.—Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 77/2014 y 79/2014.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 51/2014, respecto del artículo 102, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, y respecto de los artículos 16, 17 y 580 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

CUARTO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en términos del apartado XIV de la presente ejecutoria.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción VII, párrafo octavo, 31, párrafo segundo, en su última porción normativa, que dice "*Para el efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.*", y 102, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.

SEXTO.—Se reconoce la validez de los artículos 104 a 114, 167, párrafo segundo, 168, 245, párrafos segundo y tercero, 581, 642, fracciones III, IV, V y VI, 644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

SÉPTIMO.—Se declara la invalidez de los artículos 24, fracción IV, párrafo segundo, y 31, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: "*La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse.*", ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, en términos de los apartados VIII y IX de la presente ejecutoria, declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche.

OCTAVO.—Se declara la invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246, 515, fracción III, y 639, párrafo segundo, en la porción normativa que dice

"y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche", todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en términos de los apartados XIII, XV y XVI de la presente sentencia, declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Campeche.

NOVENO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y en el Periódico Oficial del Estado de Campeche.

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 los puntos resolutiveos primero y segundo:

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 apartados I, II, III, IV, V y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión metodológica del estudio de fondo.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

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 apartado XIV, consistente en declarar la invalidez del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento respectivo, 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.

En relación con el 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 de las propuestas de los apartados X, VIII y XI, consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 24, fracción VII, párrafo octavo, 31, párrafo segundo, en la porción normativa que dice "para el efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal", y 102, fracción IV, de la Constitución del Estado de Campeche.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 la propuesta del apartado XII, consistente en reconocer la validez de los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas 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 las propuestas de los apartados XI y XVIII consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 167, párrafo segundo, 168, 581, y 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con salvedades, 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 la propuesta del apartado XIII, consistente en reconocer la validez del artículo 245, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado XIX, consistente en reconocer la validez del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado XVII, consistente en reconocer la validez del artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado XX, consistente en reconocer la validez del artículo 669, fracciones I, IV y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar omisiones legislativas. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del apartado IX, consistente en declarar la invalidez del artículo 24, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Campeche. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Silva Meza 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 de la propuesta del apartado VIII, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, en la porción normativa que dice "La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse.". El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con salvedades, 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 las propuestas de los apartados XIII y XVI consistentes, en declarar la invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246 y 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado XV, consistente en declarar la invalidez del artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo noveno:

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.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Silva Meza 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 16 de febrero de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre 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 19 de octubre 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 acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014.

I. Antecedentes

En sesión del veintinueve de septiembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad en cita al rubro, interpuesta por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional que controvierten diversos preceptos de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la misma entidad.

II. Razones mayoritarias

En el considerando décimo tercero, se analiza la constitucionalidad de los artículos 245 y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. La sentencia declara la invalidez únicamente del primer párrafo del artículo 245, y de la totalidad del artículo 246, que reglamentan el servicio profesional del personal de los órganos ejecutivos y técnicos del organismo público electoral local. La sentencia los declara inválidos, ya que vulneran el artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución Federal, que reserva la competencia del servicio profesional electoral al Instituto Nacional Electoral.

Por otro lado, se reconoce la validez del segundo y tercer párrafos del citado artículo 245 de la ley electoral local, pues se afirma en la sentencia que regula aspectos laborales de los órganos locales. Tal como se explica en el proyecto, y de acuerdo con el artículo 206, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: "Las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución."

III. Razones de disenso

Si bien comparto el sentido del fallo, en mi opinión la declaración de inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 245, debe extenderse a la totalidad del precepto, pues considero que estas son facultades que están muy bien definidas en términos de sistema federal mexicano; facultades que se deben acatar tanto a nivel federal como local.

Como lo señaló la sentencia, la facultad de regular el Servicio Profesional Electoral es del Instituto Nacional Electoral y, por tanto, es competencia federal. En concordancia con mi postura en el tema de distribución competencial en materia electoral, considero que tanto la ley general como las legislaciones locales deben atender al

mecanismo de bases establecido en la Constitución Federal y no al de residualidad. Es decir, la Federación debe y puede regular solamente acerca de las bases establecidas constitucionalmente, dejando un margen amplio de libertad a las legislaciones estatales.

En este sentido, si la Constitución Federal encomienda la regulación de este servicio al Instituto Nacional Electoral, debe entenderse que la regulación integral del servicio, incluida el aspecto laboral, es de competencia federal. De entenderse lo contrario, la regulación del mencionado servicio puede perder su integralidad y generar más problemas en la instrumentación de los que soluciona.

Si hay un servicio profesional electoral nacional, como sistema nacional en donde se establecerá tanto el sistema federal como un sistema para los órganos locales, me parece que no existe ni "residualidad" ni "complementariedad" competencial local, la regulación es exclusivamente federal.

Las anteriores consideraciones son las que me llevaron a reservarme el derecho de formular el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2015.

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, resueltas el 29 de septiembre de 2014.

En las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional demandaron la invalidez de los artículos 24, fracciones IV, párrafo segundo, y VII, párrafo octavo; 31, segundo párrafo, y 102, fracciones II, segundo párrafo y IV, de la Constitución del Estado de Campeche, y 104 a 114, 245, 246, 515, fracción III, 553, fracción III, 639, 642, fracciones III, IV, V y VI, 644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado mediante Decretos 139 y 154, de veinticuatro y treinta y uno de junio de dos mil catorce, respectivamente.

En el considerando décimo quinto del fallo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el quinto concepto de invalidez que hizo valer el Partido Acción Nacional, en el que impugnó el artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche,¹ por contravenir los principios de legalidad y certeza previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

A juicio del partido político accionante, la citada norma generaba una falta de certeza para el electorado, ya que en la boleta sólo debían de incluirse los emblemas de

¹ El citado precepto establece:

"515. Son votos nulos:

"...

"III. Cuando se marque el recuadro que contenga la leyenda: 'NO REGISTRÓ CANDIDATOS'."

los partidos que registraron candidatos en la elección respectiva. Asimismo, alegó que si llegara a reconocerse su validez, debería ser únicamente para entenderse que sólo se incluyeran los emblemas de los partidos que a pesar de no haber registrado candidatos, participarían en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, siempre y cuando hubieran cumplido con los requisitos legales correspondientes. En ese sentido, consideró que la leyenda de la boleta debería ser "voto válido para representación proporcional", en lugar de "no registró candidatos".

En la resolución aprobada por el Pleno de esta Suprema Corte, se dijo que los argumentos del partido político eran fundados, toda vez que la norma no era acorde con la regulación local de lo que debían contener las boletas y, por ende, producía falta de certeza en las reglas aplicables para el cómputo de los votos.

Al respecto, se estableció que de una interpretación sistemática de los artículos 465 y 466 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, se consideraba que las boletas contendrían determinado tipo de información en su anverso, por ejemplo, el nombre y apellidos del candidato, el emblema a color de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección con candidatos propios, el emblema de los candidatos independientes y, en caso de la elección de diputados, presidentes, regidores y síndicos, un solo espacio para cada partido político o candidato independiente, así como en el reverso de cada partido político contendiente para cada elección, las listas completas de sus candidatos por el principio de representación proporcional.

Por tanto, se dijo que no existía en la ley local electoral alguna indicación de que en cada una de las boletas, cuando se diere el caso de que un partido político no registrara candidato, se le tuviera que asignar un espacio con un recuadro que señalara que "no registró candidato"; por el contrario, se dijo que las diversas fracciones del artículo 465 y el numeral 466 establecían que únicamente se incluirían espacios en las boletas para los partidos políticos o candidatos independientes que participaran activamente en esa elección en específico.

En la ejecutoria también se estableció que el hecho de que en el Estado de Campeche se le permitiera a un partido político participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional al haber registrado, cuando menos, catorce fórmulas de candidatos para diputados por el principio de mayoría relativa, según el artículo 397 de la ley electoral local, no conllevaba necesariamente a que en el resto de los distritos en los que no participara con algún candidato se le asignara un espacio en la boleta electoral.

Lo anterior, porque tal situación no estaba contemplada normativamente; aunado a que se provocaría una distorsión en el sistema electoral, al permitir a un partido político participar en cierto distrito sin su correspondiente candidato; máxime que, si bien podría separarse en las boletas electorales un recuadro para el apoyo a un candidato, cualquiera que fuere su partido, y otro recuadro para el respaldo al mismo o a otro partido político, a fin de obtener representación proporcional, el sistema electoral del Estado de Campeche no estaba ideado para contemplar tal situación, sino que partía de la conjunción entre partidos y candidatos para la conformación del apoyo electoral, a fin conseguir diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

En consecuencia, se dijo que al preverse una regla sobre el cómputo de votos que no tendrá operatividad en el proceso electoral, dado que no deberían de existir recuadros en las boletas electorales con la leyenda "no registró candidatos", lo procedente era declarar la invalidez de la fracción III del artículo 515 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Como lo anuncié en la sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en que se discutió este asunto, estoy de acuerdo con la conclusión alcanzada en este tema, pues considero que la norma es inconstitucional; sin embargo, considero que las razones de la inconstitucionalidad son distintas.

El artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche establece que el Congreso estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputados que serán asignados, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal.²

Dentro de las bases para la asignación de los diputados, según el principio de representación proporcional, el citado precepto establece, en su inciso a), que para obtener el registro de sus listas de candidatos a diputados de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos catorce de los distritos electorales uninominales.³

La disposición contenida en la Constitución Local se reproduce, a su vez, en el artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, que establece que el Poder Legislativo del Estado se deposita en un Congreso que se integra por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal, conforme a las bases señaladas en el artículo 31 de la Constitución Estatal y en la propia ley electoral.⁴

² "31. El Congreso estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal. Por cada diputado propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente. Los diputados de representación proporcional no tendrán suplentes; sus vacantes serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva. ..."

³ "31. ..."

"La asignación de los diputados, según el principio de representación proporcional, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que sobre el particular disponga la ley:

"a) Para obtener el registro de sus listas de candidatos a diputados de representación proporcional, los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos catorce de los distritos electorales uninominales; ..."

⁴ "15. El Poder Legislativo del Estado se deposita en un Congreso que se integra por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales

Como se ve, tanto en la Constitución Local, como en la legislación electoral, se prevé la posibilidad de que los partidos puedan postular únicamente catorce diputados por el principio de mayoría relativa, para que estén en aptitud de inscribir sus listas para representación proporcional, es decir, tienen derecho a no participar con la totalidad de candidatos de mayoría relativa.

Por tanto, estimo que la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, radica en que considera nulos los votos en los que se marque el recuadro que contenga la leyenda: "NO REGISTRÓ CANDIDATOS", impidiendo que se contabilice el voto para efectos de la listas de representación proporcional, no obstante que la Constitución Local y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche permiten que los partidos participen en la asignación de diputados por el citado principio, aun cuando no hubieren registrado candidatos en la totalidad de los distritos electorales uninominales.

Máxime que la posibilidad de que los partidos participen en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sin haber registrado candidatos en la totalidad de los distritos electorales uninominales, no contraviene algún principio constitucional. Por el contrario, considero se encuentra dentro de la libertad de configuración con que cuentan los Estados para regular el acceso a los cargos de elección popular bajo el principio de representación proporcional.

Por lo expuesto, estando de acuerdo con la conclusión alcanzada, en cuanto a la invalidez del artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, formulo el presente voto concurrente por no compartir las razones en que la decisión mayoritaria sustenta la inconstitucionalidad de dicho precepto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2015.

Este voto se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

uninominales y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal, conforme a las bases señaladas en el artículo 31 de la Constitución Estatal y en esta Ley de Instituciones.

"El Congreso se compondrá de representantes electos cada tres años.

"Los diputados podrán ser electos hasta por cuatro períodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La disposición anterior comprende también a los diputados suplentes y a los que aparezcan en la lista de representación proporcional, siempre que hubiesen ejercido el cargo.

"Para los efectos de este artículo el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción plurinominal. Las listas de representación proporcional se integrarán hasta con catorce candidatos por partido político."

I. PROCESO LEGISLATIVO. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LAS INICIATIVAS DE LEYES DE CARÁCTER MUNICIPAL SÓLO ES NECESARIA CUANDO ÉSTOS PRESENTEN LA INICIATIVA RESPECTIVA (ARTÍCULO 46 EN RELACIÓN CON EL 45, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA).

II. DESARROLLO URBANO. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR CONDICIONES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ESTACIONES DE SERVICIO DENOMINADAS GASOLINERAS (ARTÍCULO 105 BIS DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE SINALOA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013. MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO DE SINALOA. 8 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de junio de dos mil quince.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por oficio recibido el quince de abril de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ildefonso Medina Robles, quien se ostentó como síndico del Municipio de Ahome, Estado de Sinaloa, promovió controversia constitucional en contra del Congreso y gobernador del mismo Estado, así como del Periódico Oficial de dicha entidad federativa, para solicitar la declaración de invalidez del Decreto Número 778 de diecinueve de febrero de dos mil trece, por el cual se adicionó un artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, por violaciones a los artículos 115, fracciones I, II, párrafo primero, y V incisos a), b), c), d) y f); 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus conceptos de invalidez, el Municipio actor afirma que el Congreso del Estado de Sinaloa invadió su facultad para expedir reglamentos en materia municipal, consagrada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el Decreto Número 778 impugnado se contrapone a lo dispuesto por el Reglamento Municipal sobre Estaciones de Servicios de Ahome.

Asimismo, afirma que el Ayuntamiento no fue emplazado ni notificado a través de su síndico procurador al procedimiento legislativo en el que se

discutió dicho decreto, por lo cual no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento. En este sentido, alega que en la emisión del decreto impugnado se violaron en su perjuicio las garantías de audiencia y debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

En su opinión, cobra aplicación al caso concreto el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la tesis jurisprudencial P./J. 128/2005 de rubro:

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ RELATIVA CUANDO DERIVA DE LA OMISIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE PRECISAR QUÉ NORMAS SON IMPERATIVAS A LOS MUNICIPIOS Y CUÁLES PUEDEN APLICAR SUPLETORIAMENTE."¹

SEGUNDO.—**Registro, turno y admisión.** Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, al que le correspondió el número 64/2013 y, por razón de turno, se designó a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Mediante auto de dieciséis de abril de dos mil trece, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa, no así respecto del

¹ Tesis P./J. 128/2005: "Cuando el legislador estatal emite una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son bases generales de administración, tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado de conformidad con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos de su inciso e), la autonomía jurídica del Municipio actor queda afectada y, en consecuencia, debe declararse la invalidez relativa de los preceptos reclamados, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos al Municipio actor y que, por ello, puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que dichas disposiciones establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, aquél está en plena libertad de aplicarlas supletoriamente, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad de la normatividad que pudiera emitir el propio Municipio, ya que, en todo caso, ello sería objeto de un diverso análisis, ya sea en vía de amparo o de controversia constitucional. Lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la Legislatura Estatal para que, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto por el que se declaró reformado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere el indicado artículo 115, fracción II, constitucional."

Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2064.

Periódico Oficial de dicha entidad federativa –por tratarse de un órgano subordinado del Poder Ejecutivo–; en consecuencia, ordenó emplazar a los poderes demandados para que formularan su contestación y correr traslado a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

TERCERO.—Contestación del Poder Legislativo. En el escrito por el cual produjo la contestación a la demanda, niega que el artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa contravenga los artículos 14, 16 y 115, fracciones II y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con los argumentos planteados por el Municipio actor, en primer lugar considera infundado que el Congreso del Estado tuviera la obligación de notificar al Ayuntamiento de Ahome para discutir la adición del artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, porque el aviso a que se refieren los artículos 46 de la Constitución local y 163 de la Ley Orgánica del Congreso –para que el Poder Ejecutivo y el Supremo Tribunal de Justicia o los Ayuntamientos envíen un representante para que tome parte con voz, pero sin voto, en la discusión de las leyes y decretos que emita el Congreso– corresponde a quienes presentaron la iniciativa y que tengan una relación directa en las atribuciones que ejercen.

En este sentido, señala que *"entender lo contrario y dar vista a los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como a los Ayuntamientos de cada uno de los dieciocho Municipios del Estado de todas las iniciativas de leyes o decretos que se presenten ante el Congreso, implicaría una labor de sumo pernicioso que interferiría directamente en la función esencial de crear leyes del Poder Legislativo y, consecuentemente, se reflejaría en un inevitable rezago legislativo."*

Por este motivo afirma que, era innecesario comunicarle o dar aviso al Ayuntamiento de Ahome, ya que la iniciativa fue presentada por los diputados Guadalupe Ernesto García Cota, Daniel Gaxiola Díaz y Luis Antonio Cárdenas Fonseca, y no por el Municipio actor.

En consecuencia, niega que se hayan violado las formalidades esenciales del procedimiento, e incluso sostiene que *"en el supuesto que este Alto Tribunal considerase que sí existe una violación de carácter formal en el proceso legislativo ... es de estimarse que dicho requisito carece de relevancia jurídica y no trasciende de manera fundamental al artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, pues se cumple con el fin último buscado por la*

iniciativa correspondiente, esto es, haber sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente."

Cita, por identidad de razón el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la tesis jurisprudencial P./J. 94/2001 de rubro siguiente:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."²

Por tanto, concluye que el Decreto Número 778 fue emitido en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que expresamente se establece la facultad exclusiva del Congreso de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar, leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.

En el mismo sentido, afirma que se respetaron la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa y el resto de las disposiciones aplicables, sin especificar cuáles son éstas.

En segundo lugar, sostiene que las facultades otorgadas a los Municipios en la fracción V del artículo 115 constitucional, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio.

² Tesis P./J. 94/2001: "Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de dos mil uno, página 438.

Al efecto invoca las tesis aisladas de la Segunda Sala de rubros siguientes:

"PLANES DE DESARROLLO URBANO Y ZONIFICACIÓN. LA FACULTAD OTORGADA A LOS MUNICIPIOS PARA FORMULARLOS Y APROBARLOS DENTRO DE SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES, CONFORME AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO DEBE AFECTAR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO CONCESIONADO, COMO EL DE TELECOMUNICACIONES."³

"PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, SINALOA. LA TABLA MATRIZ DE COMPATIBILIDAD DE USO Y DESTINO DEL SUELO QUE CONTIENE VIOLA EL ARTÍCULO 16, EN RELACIÓN CON EL 28, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL RESTRINGIR LA INSTALACIÓN DE ANTENAS DE TELEFONÍA CELULAR."⁴

³ Tesis 2a. II/2012 (10a.): "El artículo 28 constitucional prevé la posibilidad de que, atendiendo al interés general, la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación (como lo es el espectro radioeléctrico) y los servicios públicos (como lo son la telefonía móvil celular de radiolocalización especializada de flotillas), pueda concesionarlos el Estado a los particulares, a fin de que los servicios se presten con mejores precios y calidad, y al mismo tiempo se cubra la demanda del público por dichos servicios. Por su parte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Ley Suprema, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. En este sentido, se viola el artículo 16, en relación con el 28, ambos de la Constitución General de la República, cuando la utilización del suelo para efecto de la instalación de antenas de telefonía celular se encuentra deficientemente regulada, al imponerse a través del Plan Director de Desarrollo Urbano de un Municipio una prohibición tan amplia que llegue a afectar la prestación de un servicio público concesionado, en detrimento de la utilización social de los bienes que ordena esa norma de la Constitución. Lo anterior, en tanto que la facultad de los Municipios para formular y aprobar los planes de desarrollo urbano y zonificación dentro de sus jurisdicciones territoriales no puede entenderse en el sentido de que pueda afectar la prestación de un servicio público como el de telecomunicaciones, ya que es necesario que al ejercer sus facultades pondere y tome en cuenta las necesidades que, entre otras, requieren los operadores de telefonía celular, los cuales tienen concesionado el espectro radioeléctrico que constituye un bien de dominio de la Nación."

Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 2, febrero de dos mil doce, página 1699.

⁴ Tesis 2a. III/2012 (10a.): "La Constitución General de la República otorga directamente a la Federación en su artículo 73, fracción XVII, la posibilidad de legislar en lo relativo a las vías generales de comunicación (espectro radioeléctrico) y sus concesiones. Por su parte, el artículo 115 constitucional dispone que las facultades concedidas a los Municipios deban ser en los términos de las leyes federales y estatales. De lo anterior se sigue que el Municipio, al ejercer sus facultades

Asimismo, invoca la tesis aislada del Tribunal Pleno de rubro siguiente:

"MUNICIPIOS. LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE ESTABLECE LAS BASES PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO EN EL TERRITORIO DE AQUÉLLOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, CONSTITUCIONAL."⁵

Con base en estos criterios, afirma que el artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa no vulnera los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 constitucional, porque en su opinión sólo establece los lineamientos en materia de protección civil, medio ambiente y uso de suelo para el establecimiento y operación de estaciones de servicio, manteniendo intactas las facultades constitucionales que tienen los Municipios.

concurrentes en la materia, debe cuidar que al formular su Plan Director de Desarrollo Urbano, específicamente al concretar la zonificación, no restrinja la prestación efectiva de un servicio público, en el que se encuentre involucrado un bien de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico, pues no puede impedirse su utilización a través de un acto municipal, en atención a los principios de legalidad y certeza jurídica, en relación con el de reserva de ley. En consecuencia, la Tabla Matriz de Compatibilidad de Uso y Destino del Suelo contenida en el Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Culiacán, Sinaloa, al restringir la instalación de antenas de telefonía celular viola el artículo 16, en relación con el 28, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ejercer su facultad concurrente, el Municipio no atendió a las necesidades de la población, así como a las técnicas de la infraestructura requerida para lograr la prestación efectiva del servicio público concesionado; máxime que el artículo 28 constitucional establece que al concesionar los servicios públicos debe asegurarse la eficacia de su prestación y la utilización social de los bienes."

Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 2, febrero de dos mil doce, página 1698.

⁵ Tesis P. LVI/2000: "De conformidad con el artículo 115, fracciones II y V, de la Constitución Federal, los Municipios están facultados para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, obligación que ha sido recogida en la Constitución y en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que disponen las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formulación de sus reglamentos, entre ellas las relativas al control y vigilancia del uso del suelo dentro de los Municipios. Ahora bien, la circunstancia de que en los artículos 22, apartado B, fracción XX, inciso i), y 195 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, se atribuya al secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de ese Estado, la potestad para autorizar, modificar o rechazar los usos o cambios de uso o destino del suelo y de diversas edificaciones y se faculte a la Secretaría de Desarrollo Urbano para aplicar las medidas de seguridad que correspondan, no resulta violatoria del referido artículo 115, fracción V, constitucional. Ello es así, porque al conferir dichos preceptos esa potestad al citado secretario, que sólo se ejerce tratándose de la 'modalidad general' de administración de Municipios a que se refiere la fracción I del artículo 15 bis 1 de la ley impugnada y apoyado en el Sistema Estatal de Coordinación Urbana previsto en los artículos 15 y 15 bis de la misma ley, se actualiza la norma constitucional referida, es decir, se establecen las bases conforme a las cuales se debe controlar y vigilar la utilización y uso del suelo dentro de los Municipios correspondientes." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de dos mil, página 78.

Para ilustrar lo anterior, transcribe el dictamen del decreto impugnado, para después destacar las razones por las cuales el Congreso del Estado consideró como una cuestión de interés público legislar las bases que permitan regular los lineamientos en materia de protección civil, medio ambiente y uso de suelo, para el establecimiento y operación de estaciones de servicio.

Entre sus consideraciones destaca las siguientes:

- Las deficiencias en la planeación urbana por el crecimiento de la infraestructura urbana en la mayoría de los Municipios de la entidad;
- La existencia de multiplicidad de criterios a nivel municipal respecto a las autorizaciones del uso de suelo para el establecimiento de estaciones de servicio de combustible;
- La necesidad de disposiciones en materia de protección civil, ambiental y de desarrollo urbano, para evitar un siniestro ambiental o social;
- La ausencia en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa de parámetros o acciones que se deben de seguir por los Municipios para otorgar, negar o condicionar el uso de suelo en relación a la construcción de estaciones de servicio de combustible;
- La multiplicidad de criterios para autorizar licencia de uso de suelo tratándose de estaciones de servicio, dada la ausencia de una norma estatal que les establezca un parámetro a seguir, tal y como lo mandata el primer párrafo de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de estas consideraciones, afirma que es "*viabile el establecimiento en Ley de las bases que permitan regular los lineamientos en materia de protección civil, medio ambiente y uso de suelo para el establecimiento y operación de estaciones de servicio, evitando así la diversidad de criterios derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que sobre la materia tienen los Ayuntamientos, contribuyendo además a la seguridad del Estado, dado que con ello se evitarán los escenarios de riesgos que se pudieran derivar de no contar con medidas eficaces en materia de protección civil.*"

Por último, del dictamen del decreto impugnado destaca que, el Congreso del Estado tiene conocimiento de las facultades de los Municipios para formular, aprobar y administrar, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo,

en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; sin embargo, precisa que su ejercicio se debe realizar en términos de leyes federales y estatales.

En ese sentido, sostiene que el artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa no le impide al Municipio actor seguir ejerciendo la atribución de otorgar las constancias de uso de suelo para el establecimiento y operación de estaciones de servicio combustible, ni le impide ejercer el resto de las facultades contenidas en los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, puesto que todas las facultades otorgadas a los Municipios previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional, deben entenderse sujetos a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio.

Por estos motivos, califica como infundados los conceptos de invalidez y pide reconocer la validez del Decreto Número 778 impugnado.

CUARTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** En el escrito por el cual produjo la contestación a la demanda, respecto de la procedencia de la controversia constitucional, manifestó:

1) Que el acto impugnado que se le atribuye "*trata de una apreciación subjetiva que carece de sustento legal para que proceda la presente controversia constitucional, puesto que refiere de manera genérica que los actos reclamados violan los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, sin que se expresen en forma clara y fundada, los razonamientos lógicos jurídicos o motivos de agravio que el acto impugnado le causa al Municipio de Ahome*".

En este sentido afirma que en el presente caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que la demanda carece de conceptos de invalidez respecto a los actos atribuidos al Poder Ejecutivo, por lo cual pide sobreseer con fundamento en la fracción II del artículo 20, en relación con la fracción VII del artículo 22 del mismo ordenamiento. Cita en su apoyo el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la tesis P. VI/2011, de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."⁶

⁶ Tesis P. VI/2011: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la

2) Que el síndico procurador no tiene facultades para promover la controversia constitucional de conformidad con la Constitución Política y la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, ya que "*no se actúa en interés propio, sino del H. Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa*"; en este sentido, señala que "*no existe certeza de la voluntad del ente actor, externada a través de los servidores públicos expresamente facultados para ello y cumpliendo las formalidades previstas en la normatividad aplicable para interponer la acción constitucional intentada*".

A su favor, invoca los criterios jurisprudenciales siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

"EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL DE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA NO OPERA PARA EFECTOS DE SU DESISTIMIENTO."

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES."

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."

Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE."

3) Que la demanda es extemporánea, ya que el término para la presentación de la demanda feneció el once de abril del mismo año, toda vez que el decreto controvertido se publicó el veintisiete de febrero de dos mil trece. Cabe mencionar que no señala cómo hizo el cómputo respectivo.

Respecto al fondo del asunto manifestó:

1) Que el acto impugnado atribuido al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa es una apreciación subjetiva que carece de sustento legal, puesto que refiere de manera genérica que, los actos reclamados violan los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, sin que se expresen en forma clara y fundada los razonamientos lógicos, jurídicos o motivos de agravio que el acto impugnado le causa.

En este sentido, afirma que el acto atribuido al titular del Poder Ejecutivo de Sinaloa está debidamente fundado y motivado, toda vez que en lo que respecta a la promulgación y publicación del decreto impugnado, son actuaciones legales que forman parte del proceso legislativo, según el artículo 65 de la Constitución Local.

Además, sostiene que dicho acto de ninguna manera causa agravio a la actora, dado que la promulgación y publicación del Poder Ejecutivo no violan de forma alguna sus "garantías individuales", ni la esfera competencial del Municipio actor.

2) Que las disposiciones impugnadas no invaden la esfera de competencia del Municipio actor, porque no alteran ni modifican el sentido, alcances, limitaciones, competencias, sanciones y demás circunstancias autorizadas en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Además, que sí se respetó el principio de división de poderes y la garantía de audiencia, porque en las sesiones del Congreso participaron los diputados de los distritos que representan a la población del Municipio actor.

QUINTO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. En el presente caso no formuló opinión.

SEXTO.—**Audiencia, ofrecimiento de pruebas y alegatos.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hizo relación de las constancias de autos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁸ 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁹ y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Municipio y los Poderes de un Estado en el que se impugna una norma de carácter general.

SEGUNDO.—**Precisión y certeza de los actos reclamados.** Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

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

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i). Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

⁸ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁹ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ este Tribunal Pleno procede a precisar en forma concreta los actos y normas que son objeto de la presente controversia constitucional.

En su demanda, el Municipio actor señala como normas y actos impugnados, los siguientes:

1) Del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa:

La expedición del Decreto Número 778, de fecha diecinueve de febrero de dos mil trece, mediante el cual se adicionó un artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

2) Del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa:

La orden para que se imprimiera, publicara, circulara y se le diera el debido cumplimiento al Decreto Número 778.

Por cuanto hace a la expedición del Decreto Número 778, su existencia fue reconocida por la representante del Poder Legislativo demandado, y también está acreditada en autos, mediante la copia certificada de los antecedentes legislativos y la publicación en el medio oficial correspondiente que obran de la foja 147 a 202 del expediente en que se actúa.

Respecto a los actos atribuidos al Poder Ejecutivo demandado, se considera que la impugnación del Municipio actor se endereza en contra de la promulgación y publicación que le corresponde dentro del proceso legislativo, ya que de conformidad con los artículos 46, fracción III; 47 y 65, fracción I, de la Constitución Política Local,¹¹ todo proyecto de ley o decreto aprobado

¹⁰ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

¹¹ Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

"...

"III. Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, **se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.**

"...

"VI. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes, **el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.**"

"Artículo 47. Toda ley o decreto será promulgada bajo la firma del presidente y secretario del Congreso, en la siguiente forma: 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, representado

por el Congreso Local se debe remitir al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación, quien lo firmará con el mandato de que se publique y circule para su debida observancia, con lo cual cobra sentido que el Municipio actor señale como acto impugnado la orden para que se imprimiera, publicara, circulara y se le diera el debido cumplimiento al Decreto Número 778.

En este orden, por cuanto hace a la promulgación y publicación, su existencia fue reconocida por el representante del Poder Ejecutivo y también está acreditada en autos con el ejemplar de la publicación oficial que obra de la foja 272 a 307 del expediente en que se actúa.

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

De tal manera que la norma general y actos impugnados en la presente controversia constitucional, son la expedición, promulgación y publicación del Decreto Número 778, de fecha diecinueve de febrero de dos mil trece, mediante el cual se adicionó un artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

TERCERO.—**Oportunidad de la controversia constitucional.**

De conformidad con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días tratándose de actos; y de acuerdo con la fracción II, cuando la demanda se promueva con motivo de dispo-

por su ... (número de orden) ... Legislatura, ha tenido a bien expedir (o el) siguiente ley ... (número de nombre oficial de la ley o decreto)'. **Seguirá el texto de la ley o decreto y al final, el mandato de que se publique y circule para su debida observancia, firmado por el Gobernador del Estado** y el secretario del ramo a que el asunto corresponda."

"Artículo 65. **Son facultades y obligaciones del Gobernador Constitucional del Estado, las siguientes:**

"I. **Sancionar, promulgar,** reglamentar y ejecutar **las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado** proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución General de la República y esta Constitución le autoricen o faculten."

¹² "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 ..."

siciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir del día siguiente de su fecha de publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación.

En el presente caso, el Municipio actor impugna la norma general y los actos enunciados anteriormente con motivo de la publicación del Decreto Número 778 en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa. De tal manera que si la publicación se realizó el miércoles veintisiete de febrero de dos mil trece, **el plazo transcurrió del veintiocho de febrero al dieciséis de abril de dos mil trece**, ya que de conformidad con las fracciones II y III del artículo 3o. de la ley reglamentaria de la materia,¹³ se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de marzo, y los días seis, siete, trece y catorce de abril, por corresponder a sábados y domingos, y ser inhábiles, de conformidad con el artículo 2o. y en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;¹⁴ asimismo, se debe descontar el jueves veintiuno de marzo, por ser inhábil, de conformidad con el inciso f) del Punto Primero del Acuerdo Número 2/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ y los días veintisiete, veintiocho y veintinueve del mismo mes, en los que no corrieron plazos porque se suspendieron labores por virtud de los acuerdos del Pleno SGA/MFEN/810/2013 y SGA/MFEN/602/2013.¹⁶ Por consiguiente, si la demanda **se recibió el doce de abril de dos mil trece**, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

¹³ "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"...

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁴ "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

¹⁵ PRIMERO. Para los efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se considerarán como días inhábiles:

"...

"f) El veintiuno de marzo;"

¹⁶ El Tribunal Pleno acordó suspender labores los días miércoles veintisiete, el jueves veintiocho, así como el viernes veintinueve de marzo de dos mil trece.

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

Con base en el cómputo anterior, se desestima la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo, en la que señala que el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional feneció el once de abril; máxime que no expone cómo fue que determinó que en esa fecha fenecía el plazo respectivo.

CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional,¹⁷ el actor deberá comparecer a juicio, por conducto de los funcionarios facultados para representarlo en términos de las normas que lo rigen.

En representación del Municipio de Ahome del Estado de Sinaloa, suscribió la demanda José Ildefonso Medina Robles, quien se ostentó con el carácter de síndico procurador del Ayuntamiento, personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de cabildo celebrada el treinta y uno de diciembre de dos mil diez, en la que consta su toma de protesta en dicho cargo para ejercer funciones del primero de enero del dos mil once al treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

Ahora, de conformidad con la fracción II del artículo 39 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, la representación del Ayuntamiento se encomienda al síndico procurador cuando señala que a este funcionario corresponde "*ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios judiciales.*"¹⁸

Por consiguiente, el síndico que comparece cuenta con la representación del Ayuntamiento y, por tanto, el Municipio de Ahome cuenta con legitimación procesal activa en la presente controversia constitucional,

¹⁷ 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. ..."

¹⁸ "Artículo 39. El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, y tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"II. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios judiciales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar procuradores judiciales en el ámbito municipal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue."

ya que se trata de uno de los órganos facultados por el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁹ para promover el presente medio de control.

En consecuencia, debe desestimarse la causal de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo, en la que señala que la Constitución Política Local y la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, no facultan al síndico procurador para promover controversia constitucional en representación del Ayuntamiento, ya que precisamente el segundo de estos ordenamientos es el que consigna expresamente las facultades del síndico para actuar en representación del órgano de gobierno municipal.

Por este motivo, ya que el servidor público que compareció a promover la controversia constitucional sí cuenta con facultades para representar al Municipio conforme a la legislación ordinaria respectiva, no resulta aplicable el criterio que invoca a su favor, plasmado en la tesis P/J. 77/2001, de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."²⁰

¹⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

"...

"i). Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

²⁰ Tesis P./J. 77/2001: "De acuerdo con el criterio establecido por este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 91/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 706, la falta de legitimación procesal de los promoventes en la controversia constitucional, no conduce a sobreseer en la misma sino a declarar que carecen de ella. No obstante lo anterior, y tomando en cuenta que quienes suscriben la demanda de controversia constitucional en representación de una entidad, poder u órgano, lo hacen ejerciendo una acción para reclamar derechos que no les son propios sino que atañen al ente público que representan, es decir, que la legitimación en la causa la tienen los entes públicos, puede concluirse que tal circunstancia no puede impedir que la acción ejercida culmine con un punto decisorio concreto, esto es, que aquélla se declare improcedente y se sobresea respecto de quien o quienes se ostenten representantes de esos entes, si se evidencia que de conformidad con la legislación ordinaria aplicable, ninguno de los que comparecieron a interponer el referido medio de control de la constitucionalidad tiene facultades para representar a la entidad de que se trate y, por ende, carecen de legitimación activa en la misma, sin que sea obstáculo para concluir así el que la falta de legitimación no esté prevista expresamente como causal de improcedencia en la Ley

Asimismo, la circunstancia de que el síndico no actúe en interés propio, sino del Ayuntamiento, es precisamente lo que lo legitima para promover controversia constitucional en representación del Municipio. Cabe recordar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 327/2001, admitió la representación del Municipio por conducto de un funcionario diverso al facultado legalmente para ello, en la medida que actuaba en representación de los intereses del órgano de gobierno municipal y no de un interés propio (el Municipio de Tecámac, Estado de México, fue representado por conducto del presidente municipal, no obstante la representación recaía legalmente en el síndico), ya que subyacía un conflicto entre los munícipes (entre el síndico y la presidencia municipal) y, por ese mismo motivo, el funcionario legalmente facultado para representar al Municipio no emprendería su defensa. Por estas razones, se consideró posible interpretar de manera flexible las reglas de representación de la ley reglamentaria de la materia en aras de no convertir a éstas en obstáculos para el acceso a la justicia cuando se está ante un caso no previsto por la propia ley. Estas consideraciones dieron lugar a la tesis P./J. 52/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE.",²¹ que el Poder Ejecutivo demandado invoca erróneamente a su favor y que confirman a este Tribunal Pleno –contrariamente a sus pretensiones– que se debe reconocer la representación legal del Municipio actor al síndico que comparece en su nombre.

Por consiguiente, en el caso es incorrecto que *"no existe certeza de la voluntad del ente actor, externada a través de los servidores públicos expresamente facultados para ello y cumpliendo las formalidades previstas en la normatividad aplicable para interponer la acción constitucional intentada"*, ya que precisamente, es el síndico del Ayuntamiento el servidor público expresamente facultado para externar la voluntad del Municipio, y en el presente

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si conforme a lo dispuesto en la última fracción del diverso artículo 19 de ese ordenamiento legal, puede derivar de cualquier disposición de la ley, debe decirse que al carecer los promoventes de la controversia de las mencionadas facultades, en términos de la legislación ordinaria que los rige, se actualiza la causal de improcedencia contenida en esa fracción, en relación con el diverso artículo 11 de la mencionada ley reglamentaria, debiéndose sobreseer en dicha controversia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la propia ley." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de dos mil uno, página 522.

²¹ Tesis: P./J. 52/2003, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057.

caso este funcionario municipal cumplió con las formalidades exigidas por la ley reglamentaria de la materia para promover la controversia constitucional en su representación.

Por el mismo motivo, la inviabilidad de la acción no quedó demostrada ni tampoco la falta de interés legítimo; y, por ende, tampoco resulta aplicable el criterio plasmado en la tesis «P/J. 50/2004» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN.", ni el criterio de la tesis «P/J. 83/2001» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."

Asimismo, como no se está ante un caso en el que sea necesario presumir la representación –toda vez que la misma quedó acreditada fehacientemente– y mucho menos de un desistimiento, tampoco resultan aplicables las consideraciones del criterio plasmado en la tesis «P/J. 40/2008» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PRESUNCIÓN LEGAL DE LA REPRESENTACIÓN PARA PROMOVERLA NO OPERA PARA EFECTOS DE SU DESISTIMIENTO."

Finalmente, es necesario señalar que si esta causa de improcedencia no fue examinada previamente por la Ministra instructora, en específico, al momento de admitir la demanda, como dispone el artículo 25 de la ley reglamentaria de la materia, sino por este Tribunal Pleno al momento de dictar sentencia, fue precisamente porque no se trata de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Por esta razón, se cumple con el criterio que el Poder Ejecutivo invoca a su favor, plasmado en la tesis «P/J. 32/96» de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES.", pero que no desvirtúa la conclusión alcanzada.

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

QUINTO—Legitimación pasiva. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,²² en las controversias constitucionales tienen el carácter de parte demandada la entidad, poder

²² "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general que sea objeto de la controversia constitucional.

En estos términos se le reconoció el carácter de parte demandada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, porque el primero emitió el decreto impugnado y el segundo lo promulgó, por lo que a continuación debe analizarse si las personas que comparecen en su representación gozan de facultades legales para actuar en la presente controversia constitucional.

a) Legitimación pasiva del Poder Legislativo

En su representación, comparece la diputada Artemisa García Valle con el carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, personalidad que acredita con copia certificada del acta de sesión de veinticinco de marzo de dos mil trece, en la que consta su nombramiento como presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa.

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, es atribución del presidente de la Mesa Directiva representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado,²³ por lo que dicha diputada, al desempeñar este cargo, se encuentra legitimada para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de dicho Poder.

Por consiguiente, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa cuenta con legitimación pasiva en el presente juicio, al atribuírsele la emisión del Decreto Número 778, y la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado está facultada para representarlo.

b) Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo

En su representación comparece Humberto Alejandro Villasana Falcón, quien se ostentó como director de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Sinaloa, personalidad que acredita con copias

²³ "Artículo 42. El presidente de la Mesa Directiva tendrá la representación legal del Congreso, pudiendo delegarla en la persona o personas que considere conveniente; y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"XX. Representar al Congreso en juicio y fuera de él, con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 2,436 y en el artículo 2,469 del Código Civil para el Estado de Sinaloa y sus correlativos en todo el país."

certificadas del nombramiento que le fue expedido por el secretario general de Gobierno, que consta de las fojas 241 a 248 del expediente en que se actúa.

De conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política Local,²⁴ el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa se deposita en el gobernador, quien puede ser representado en los juicios en los que sea parte por la Secretaría General de Gobierno, la cual cuenta con una Dirección de Asuntos Jurídicos para representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, según dispone el artículo 50, fracción III, de su Reglamento Interior;²⁵ por lo que dicho funcionario, al ser el titular de la dirección mencionada, se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación de dicho Poder.

Por consiguiente, el director de Asuntos Jurídicos está facultado para representar a dicho poder y éste cuenta con legitimación pasiva en el presente juicio, al atribuírsele la promulgación del Decreto Número 778.

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

SEXTO.—Causas de improcedencia. A continuación se procede al análisis de la causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo demandado, en la que afirma que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción VIII del artículo 19 del mismo ordenamiento, en virtud de que la demanda carece de conceptos de invalidez en contra de la promulgación y publicación del Decreto Número 778.

La anterior causa de improcedencia debe desestimarse, porque incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez referido expresamente en contra de la promulgación o la publicación del Decreto Número 778 por parte del Poder Ejecutivo demandado, respecto de dicho decreto sí se formularon otros conceptos de invalidez, por los cuales la demanda resulta procedente.

²⁴ "Artículo 55. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, en un ciudadano que se denominará 'GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO'."

²⁵ "Artículo 50. Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar los intereses del Poder Ejecutivo del Estado, y de las entidades referidas en la fracción I, en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que la puedan ejercitar directamente, en los términos de las leyes respectivas."

En estos términos, no se puede sobreseer en la controversia constitucional respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo, como propone dicho poder en su contestación; por el contrario, por virtud de los mismos, se le tiene que tener como parte demandada, ya que sin ellos la norma general impugnada nunca hubiera entrado en vigor, toda vez que el artículo 48 de la Constitución Política Local,²⁶ condiciona la obligatoriedad de los decretos del Poder Legislativo a la promulgación por parte del Poder Ejecutivo, salvo que en el texto del mismo decreto se disponga una fecha diversa, y el artículo primero transitorio del Decreto impugnado²⁷ condiciona su entrada en vigor a su publicación. Por este motivo, no es posible sobreseer en los términos apuntados ni por la promulgación ni por la publicación.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

Por consiguiente, al no existir alguna otra causa de improcedencia que aleguen las partes o este tribunal advierta de oficio, procede examinar los conceptos de invalidez que se hacen valer.

SÉPTIMO—Precisión de la litis. Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia,²⁸ este Tribunal Pleno procede a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

En primer lugar, se advierte que el Municipio actor impugna la expedición, promulgación y publicación del Decreto Número 778, por el cual se adicionó el artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

En su demanda, señala como preceptos constitucionales violados los artículos 14, 16, 115 y 133; sin embargo, en su demanda sólo formula argumentos en relación con los tres primeros, a saber:

1) En relación con los artículos 14 y 16 constitucionales, por vicios en el proceso legislativo, en tanto no se llamó al Municipio actor para la discusión de la adición del artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano; y

²⁶ "Artículo. 48. Las leyes y decretos son obligatorios desde el día siguiente al de su promulgación, a no ser que en sus mismo (sic) textos se designe la fecha en que deban comenzar a regir."

²⁷ "PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa'."

²⁸ "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."

2) En relación con el artículo 115 constitucional, porque se invadió la facultad reglamentaria municipal.

Respecto de esta última violación, en el apartado relativo a los preceptos constitucionales violados, señala las fracciones I, II párrafo primero, y V, incisos a), b), c), d) y f), en los siguientes términos:

"Sobre la violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, señaló que el constituyente previó que entre el Ayuntamiento no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado, así mismo (sic) la fracción II indica que los Municipios estarán (sic) investidos de personalidad jurídica propia y que tendrán o que tienen la facultad exclusiva para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, y los reglamentos y circulares, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, en ese orden de ideas, la fracción V del mismo ordenamiento transgredido, faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los Municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; otorgar licencias y permisos para construcciones."

De la anterior transcripción se aprecia que, el Municipio actor enuncia la fracción I del artículo 115 constitucional sólo para señalar que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado; la fracción II, para poner de manifiesto la personalidad jurídica de su órgano de gobierno y como fundamento de la facultad reglamentaria municipal; y de la fracción V, transcribe las facultades contenidas en los incisos a), b), c), d) y f).

En esta medida, se puede colegir que la invasión a la facultad reglamentaria que plantea, se hace valer en relación con los referidos incisos de la fracción V del artículo 115 constitucional, ya que con excepción de un señalamiento en el apartado relativo a los conceptos de invalidez, en el que se señala que el artículo impugnado se contrapone al Reglamento Municipal sobre Estaciones de Servicios del Municipio de Ahome, no existe otro argumento en la demanda en el que se argumente de qué manera el Congreso Local invadió la facultad reglamentaria municipal.

Ahora, sobre esta supuesta incongruencia, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que, la inconstitucionalidad de las disposiciones generales de los Estados –a que hace referencia el inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional– no puede derivar de su contradicción con los reglamentos municipales.

Si bien puede darse el caso de que un Estado legisle sobre una materia cuya regulación sea competencia exclusiva de los Municipios, lo cierto es que su inconstitucionalidad no deriva de la contradicción entre el texto legal y el reglamentario, sino de la invasión del Estado en el ámbito de atribuciones del orden municipal. De tal manera que si el artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa no es congruente con el Reglamento Municipal sobre Estaciones de Servicios de Ahome, esta circunstancia no lo torna por sí solo inconstitucional, puesto que el citado reglamento no es su parámetro de constitucionalidad.

En esta medida, como la violación no puede depender de la contradicción aludida, el análisis de constitucionalidad solo se puede hacer en relación con las facultades contenidas en los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

En segundo lugar, se advierte que los poderes demandados niegan dichas violaciones aduciendo:

1) Que en el caso concreto no existía obligación de llamar al Municipio actor al proceso legislativo, porque estuvo representado en la discusión respectiva por los diputados de su distrito; y

2) Porque el artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa sólo establece los lineamientos en materia de protección civil, medio ambiente y uso de suelo para el establecimiento y operación de estaciones de servicio, sin modificar las facultades que los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 establecen a favor de los Municipios.

Por tanto, la materia de la presente controversia constitucional se constriñe a determinar:

I. Si el Municipio actor tenía que tomar parte en el proceso legislativo que adicionó el artículo 105 Bis a la Ley de Desarrollo Urbano; y

II. Si dicho precepto invade la facultad reglamentaria municipal en relación con las facultades que establecen los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

En este orden, primero se examinarán las violaciones relativas al proceso legislativo, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que este tipo de violaciones se debe examinar previamente a las de fondo, porque pueden tener un efecto de invalidación total sobre la norma impugnada.

Lo anterior encuentra apoyo, por analogía, en el criterio de este Tribunal Pleno, plasmado en la tesis jurisprudencial número P./J. 32/2007, de rubro: "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."²⁹

Por lo mismo, no es posible atender la solicitud del Municipio actor para que se analicen primero las violaciones directas a la Constitución Federal y, posteriormente, las violaciones a los principios de seguridad jurídica, legalidad y defensa.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo.

OCTAVO.—Participación de los Municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo

El Municipio de Ahome aduce que, durante el procedimiento legislativo se violó su derecho a hacerse representar en la discusión en la que se analizó y discutió la reforma a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, ya que se omitió efectuar la notificación respectiva al Ayuntamiento, con lo que se le privó del derecho a opinar y discutir sobre una cuestión que versaba sobre temas de competencia municipal; sin embargo, nunca señala cuál es el fundamento constitucional o legal, por virtud del cual, se le debe dar participación en el proceso legislativo.

Por su parte, el Poder Legislativo demandado niega que exista tal obligación, ya que de conformidad con la fracción I del artículo 46 la Constitución Política del Estado de Sinaloa y el artículo 163 de La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, la obligación de notificar a los Municipios (o al Ejecutivo o al Supremo Tribunal de Justicia) se da cuando éstos presentaron la iniciativa y cuando tenga una relación directa en

²⁹ Novena Época, registro digital: 170881, instancia: Pleno, jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia constitucional, tesis P./J. 32/2007, página 776.

sus atribuciones, y en el caso concreto no fue el Municipio actor quien la presentó, sino diversos diputados.

En este sentido, en sus alegatos el Municipio actor, reitera que no participó en el proceso legislativo y que esta circunstancia se evidencia de la propia contestación del Poder Legislativo demandado, al señalar que *"no se dio aviso al H. Ayuntamiento de Ahome, para que participara en proceso de discusión (sic), para que si se estimaba conveniente enviaran (sic) un representante con voz, para que formara parte en dichas discusiones, tal como lo estipulan los artículos 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, así como el artículo 163 de La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa."*

Por estos motivos, primero se analizará el proceso legislativo en el Estado de Sinaloa, para determinar si en el caso concreto era necesaria la intervención municipal.

Para estos efectos, es necesario acudir a los artículos de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que rigen el proceso legislativo y que son los siguientes:

"Artículo 45. El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas, compete:

- "I. A los miembros del Congreso del Estado;
- "II. Al Gobernador del Estado;
- "III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado;
- "IV. A los Ayuntamientos del Estado;
- "V. A los ciudadanos sinaloenses;
- "VI. A los grupos legalmente organizados en el Estado.

"Las iniciativas presentadas por los diputados del Congreso, por el gobernador, por el Supremo Tribunal de Justicia y por los Ayuntamientos, pasarán desde luego a comisión."

"Por cada periodo ordinario de sesiones, el gobernador podrá presentar hasta dos iniciativas con el carácter de preferente, que deberán ser votadas por el Pleno del Congreso en un término máximo de diez días naturales.

"Para que la iniciativa con el carácter de preferente sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso presentes al momento de la votación.

"No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el titular del Ejecutivo Estatal presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.

"Los Grupos Parlamentarios del Congreso tendrán derecho de presentar iniciativas cuando éstas se apeguen a la plataforma electoral del partido político al que estén afiliados, a la agenda legislativa que su grupo parlamentario hubiere presentado, así como a las políticas públicas que el Ejecutivo Estatal esté aplicando. En el caso de los diputados sin Grupo Parlamentario, la presentación de iniciativas preferentes se hará previa solicitud expresa que de conformidad con la Ley hagan a las instancias de gobierno del Congreso.

"Cada Grupo Parlamentario constituido con apego a la ley, podrá presentar una iniciativa con el carácter de preferente por cada año de ejercicio constitucional. No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que los grupos parlamentarios presenten en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.

"La Ley Orgánica del Congreso especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas."

"Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

"I. Tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones.

"II. Las votaciones de leyes o decretos, serán siempre nominales.

"III. Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

"IV. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días

útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo período de Sesiones.

"V. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquel en que lo recibió, para que se estudie nuevamente; más si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo, para su inmediata promulgación.

"VI. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificado por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.

"VII. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado por el Congreso, no se volverá a presentar en el mismo período de sesiones.

"VIII. En la aclaración, reforma o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"IX. El Ejecutivo del Estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso:

"(A.) Cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Jurado.

"(B.) En los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del Estado y Municipios.

"(C.) En los decretos de apertura y clausura de los período (sic) extraordinarios de sesiones."

"Artículo 47. Toda ley o decreto será promulgada bajo la firma del presidente y secretario del Congreso, en la siguiente forma: 'El Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, representado por su ... (número de orden) ... Legislatura, ha tenido a bien expedir (o el) siguiente ley ... (número de nombre oficial de la ley o decreto)'. Seguirá el texto de la ley o decreto y al final, el mandato de que se publique y circule para su debida observancia, firmado por el Gobernador del Estado y el secretario del ramo a que el asunto corresponda."

De las disposiciones transcritas, sólo la fracción I del artículo 46 da participación a los Ayuntamientos dentro del proceso legislativo, cuando señala

que tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso del Estado, en la sección relativa a las discusiones en el proceso legislativo, establece:

"Artículo 163. La discusión es el acto por el cual el Congreso delibera acerca de los asuntos a fin de determinar si deben o no ser aprobados.

"Sólo procede la discusión cuando el presidente haya presentado el asunto al Pleno para ese efecto.

"Tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, o con la oportunidad necesaria, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos, en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante para que con voz, pero sin voto, tome parte de las discusiones.

"Los asuntos se discutirán según estén listados en el orden del día, salvo resolución del Pleno en contrario."

"Artículo 164. No podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de ley o decreto sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de la discusión se leerá el dictamen de la Comisión y una vez concluido el presidente declarará: 'Está a discusión el dictamen'."

"Artículo 165. Al principio de cada discusión cualquier diputado puede solicitar que el presidente de la Comisión respectiva explique sus fundamentos."

"Artículo 166. Tendrá preferencia en el uso de la palabra el diputado que la solicite para dar lectura a leyes o documentos que ilustren la discusión."

"Artículo 167. El presidente formará una lista de los diputados que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, la cual leerá íntegra antes de empezar la discusión."

"Artículo 168. Todo dictamen de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Cuando conste el dictamen de un único artículo será discutido una sola vez.

"La discusión en lo general se hará, participando dos diputados a favor y dos en contra, haciendo uso de la voz primero los que estén en contra y los que estén a favor lo harán al final.

"Agotada la discusión en lo general, se ordenará por el presidente proceder a la votación.

"Aprobado en lo general el proyecto, se continuará su discusión en lo particular en los artículos que se hubiesen anotado por la Presidencia, observándose los lineamientos anteriores.

"Cuando el proyecto conste de un único artículo no habrá necesidad de votarlo en lo particular.

"La discusión en lo particular se hará separando los artículos que lo ameriten, y solamente éstos serán sometidos a ella, considerándose el resto como aprobados. Igualmente se tendrán por aprobados los artículos que reservados para su discusión en lo particular no se hayan hecho, respecto de ellos, proposiciones concretas por escrito. Para este efecto los participantes en la discusión señalarán previamente los artículos que formarán parte de ella y harán las proposiciones concretas, mismas que serán objeto de votación.

"Para que las propuestas en lo particular procedan requerirán ser aprobadas en los términos de ley.

"Durante la discusión en lo particular de un proyecto podrán presentarse, por escrito, otro u otros artículos para sustituir totalmente al que está a discusión o bien para modificar, adicionar o suprimir algo del mismo.

"Cuando la mayoría de los miembros integrantes de la comisión dictaminadora acepte la sustitución, modificación o supresión, la proposición se considerará parte del proyecto de la Comisión. De no aceptarla ésta, el presidente consultará al Pleno si la admite o no a discusión; en el primer caso la someterá a debate y posteriormente resolverá en torno a ella. Y en el segundo caso se tendrá por desechada y aprobada la que se presentó en el dictamen."

"Artículo 169. Todos los proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por libros, títulos, capítulos, secciones o cualquier otra forma que permita darles organización y congruencia, siempre que así lo acuerde la Cámara, a petición de uno o más de sus miembros."

"Artículo 170. Cuando se esté discutiendo alguna proposición o proyecto de ley, no se permitirá tratar otros diferentes."

"Artículo 171. Si durante la discusión de un artículo hubiere dos o más proposiciones se discutirá una después de la otra."

"Artículo 172. Cuando un artículo incluya varias partes, está se discutirán y votarán separadamente, si así lo aprueba la asamblea."

"Artículo 173. En las discusiones, las intervenciones de los miembros del Congreso, serán por una sola vez cuando se trate del mismo punto y tendrán una duración máxima de treinta minutos, para hacerlo por más tiempo, necesitarán la autorización de la Asamblea concedida por la mayoría en votación económica. Pudiendo además, hacer uso de la palabra únicamente para rectificar, contestar alusiones personales o hacer aclaraciones sobre conceptos vertidos por el orador en turno por un término no mayor de cinco minutos, por una sola vez.

"Los diálogos quedan prohibidos. Para interpelar al orador se requerirá su autorización previa."

"Artículo 174. Si en el curso de las discusiones, con el propósito de clarificar los debates se interpela al orador, éste podrá, discrecionalmente, contestar la interpelación o abstenerse de hacerlo. Las interpelaciones se harán siempre claras, precisas y concretas. "

"Artículo 175. No se podrá reclamar el orden sino ante el presidente, en los tres casos siguientes: primero, cuando se infrinja algún artículo de esta ley; segundo, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación y tercero, en los casos del artículo 42, fracciones VII y VIII, y siempre que por grave desorden en el seno de la Cámara o en las galerías sea necesario levantar la sesión pública para continuarla secreta. No se tomarán como injurias, hablar de faltas cometidas por empleados públicos en el desempeño de sus obligaciones."

"En cualquier momento del debate se podrá pedir se observen las disposiciones de la ley formulando una moción de orden. Quien pidiere la moción deberá citar el precepto o preceptos legales cuya aplicación reclama.

"Escuchada y valorada la moción el presidente resolverá lo conducente."

"Artículo 176. Ningún diputado, cuando se encuentre en tribuna en el uso de la palabra podrá ser interrumpido, salvo por el presidente para pedir la lectura de un documento que ilustre la discusión, advertirle que se le ha agotado el tiempo, exhortarlo a que se atenga al tema de discusión; llamarlo al orden cuando ofenda al Congreso, a alguno de los diputados o al público, o para preguntarle si acepta contestar alguna interpelación que le formulare otro diputado."

"Artículo 177. Los diputados harán uso de la palabra en el orden que se les conceda, y los que no se encuentren presentes en el salón de sesiones cuando les toque el turno, se entenderá que la renuncian."

"Artículo 178. Cuando ningún diputado pida la palabra en contra de algún dictamen, se considerará discutido, procediéndose a su votación."

"Artículo 179. Cuando no haya quien pida la palabra, en contra de algún dictamen el presidente o alguno de los miembros de la Comisión podrá informar los motivos que se tuvieron para elaborarlo."

"Artículo 180. Los miembros de la Comisión que elaboró el dictamen que se discute podrán participar en la discusión cuantas veces lo estimen conveniente."

"Artículo 181. Ninguna discusión se podrá suspender sino por estas causas:

"I. Por el acto de levantar la sesión a la hora señalada o por no existir quórum;

"II. Por grave desorden en las galerías o en el seno de la misma Cámara, y mientras se restableciera el orden; y

"III. Por alguna proposición suspensiva de cualquier miembro de la Cámara, en los términos del articulado siguiente."

"Artículo 182. En la discusión del dictamen no podrá hacerse más de una moción suspensiva."

"Artículo 183. Presentada por escrito una moción suspensiva se leerá sin otro requisito que oír a su autor si la quisiera fundar, o a cualquiera otro de los diputados, luego de lo cual en votación económica se preguntará a la Cámara si se toma en consideración; en caso de negativa, se tendrá por desechada y en caso de afirmativa se discutirá y votará en el acto."

"Artículo 184. Puesto a discusión algún dictamen o iniciativa, ni la Comisión ni sus autores podrán retirarlo sin previa licencia de la Cámara, que se solicitará verbalmente; sin embargo, aún sin retirar el dictamen o iniciativa, podrán sus autores modificarlo al tiempo de discutirse en particular, pero en el sentido que manifieste la discusión."

"Artículo 185. Cuando ninguno de los diputados pretenda ya hacer uso de la palabra, el presidente preguntará por sí o a petición de alguno de los miembros de la Cámara, si el asunto está o no debidamente discutido. Si se declara que no está, se continuará la discusión, pero si el voto es por la afirmativa se procederá conforme el artículo 189. Bastará que haya hablado un orador en favor y otro en contra para que se repita la pregunta."

"Artículo 186. En la discusión, y a solicitud de los participantes en la misma, podrán traerse a la vista los documentos que sean necesarios, bastando para hacerlo que lo apruebe como pertinente la Asamblea."

"Artículo 187. Si se declara que vuelva a Comisión algún dictamen, para que se reforme, en lo general o en lo particular, la Comisión lo hará en el sentido que haya manifestado la discusión, presentándolo de nuevo a más tardar dentro de cinco días de haber recibido el expediente."

"Artículo 188. Cuando en el curso de la discusión se hubiere propuesto la modificación de algún artículo se procederá a la votación correspondiente y el artículo se aprobará de acuerdo con el resultado de la votación."

"Artículo 189. Agotada la discusión en lo general o en lo particular, se ordenará por el presidente que procederá la votación por los diputados."

"Artículo 190. Al empezar la discusión, podrán los representantes del Ejecutivo informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener."

"Artículo 191. Los diputados, cuando aporten algún escrito como anexo a su intervención, pueden solicitar que se transcriba en el acta, siempre que entreguen dicho escrito a la secretaría."

De la misma forma que la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política Local, la ley orgánica sólo da participación a los Ayuntamientos en las discusiones de las leyes o decretos cuando reitera, en el artículo 163, *que tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, o con la oportunidad necesaria, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los Ayuntamientos, en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante para que con voz, pero sin voto, tome parte de las discusiones.*

Por tanto, de la revisión de las reglas que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Sinaloa contenidas en la Constitución Política Local y

en la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad, se aprecia que sólo la fracción I del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso Local, señalan que se dará aviso al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado y a los Ayuntamientos, en sus respectivos casos, sin especificar de qué casos se trata.

Por consiguiente, partiendo de una interpretación literal, cuando los referidos preceptos señalan que se les dará vista "en sus respectivos casos" a los otros poderes y a los Ayuntamientos para que participen en las discusiones del proceso legislativo, se puede advertir que el legislador condicionó su intervención a ciertos supuestos; sin embargo, no hay disposición expresa alguna que señale cuáles son.

A la misma conclusión se arriba, haciendo una interpretación a contrario sensu, porque la precisión "en sus respectivos casos" denota que no todas las veces en que se vaya a discutir un proyecto de ley o decreto se les debe dar vista a los otros dos poderes y a los Ayuntamientos. Sin embargo, tampoco con este método de interpretación es posible saber cuándo se les debe dar intervención y cuándo no.

Pero si se lee el artículo 46 de la Constitución Política Local (cuyo contenido se reproduce en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso Local) en relación con el artículo 45 del mismo ordenamiento, se puede concluir que, en aquellos casos en los que la iniciativa fue presentada por el Ejecutivo del Estado, o por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado o por los Ayuntamientos, se les debe dar participación en las discusiones respectivas, como señala el Poder demandado en su contestación. De esta manera cobra sentido que la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso señalen que se les dará participación "en sus respectivos casos".

La anterior interpretación, se robustece si se considera que el Poder u órgano que presenta la iniciativa es el principal interesado en su aprobación, por lo cual, es razonable que sean los mismos sujetos que presentaron la iniciativa a quienes corresponda promover y defender su propuesta en las discusiones respectivas; esto incluso se hace patente en el artículo 190 de la Ley Orgánica del Congreso, en relación con la participación del Ejecutivo, que faculta a sus representantes para informar a la Cámara lo que estimen conveniente y exponer cuantos fundamentos quieran en apoyo de la opinión que pretendan sostener.

A la misma conclusión se llega realizando una interpretación histórica de las disposiciones constitucionales del Estado de Sinaloa.

Durante la vigencia de la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, promulgada en **mil ochocientos treinta y uno**, los Ayuntamientos no tenían la facultad de presentar iniciativas:

"Artículo 52. La iniciativa de ley la tienen los diputados, el gobierno, y la Alta Corte de Justicia en el orden judicial."

Tampoco en la segunda Constitución Política del Estado de Sinaloa, promulgada en **mil ochocientos cincuenta y dos**, tenían la facultad de presentar iniciativas:

"Artículo 49. La iniciativa de ley la tienen los diputados, el Gobierno, y el Supremo Tribunal de Justicia en el orden judicial."

Fue hasta la promulgación de su tercera Constitución Política, en **mil ochocientos sesenta y uno**, que los Ayuntamientos tuvieron la facultad de presentar iniciativas en los asuntos de su competencia; sin embargo, no se contemplaba más intervención de su parte durante el proceso legislativo:

"Artículo 30. Corresponde iniciar las leyes:

- I. A los diputados.
- II. Al Gobernador del Estado.
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en lo relativo a su ramo; cuarto,
- IV. A los Ayuntamientos, en asuntos municipales."

Su cuarta Constitución Política, promulgada en **mil ochocientos sesenta**, no modificó sustancialmente el anterior precepto, tan sólo unifica sus fracciones en un mismo párrafo:

"Artículo 31. Corresponde iniciar las leyes: primero, a los diputados; segundo, al Gobierno del Estado; tercero, al Supremo Tribunal de Justicia en lo relativo a su ramo: cuarto, a los Ayuntamientos en asuntos municipales."

La quinta Constitución Política, promulgada en **mil ochocientos ochenta**, reprodujo íntegramente el anterior precepto:

"Artículo 31. Corresponde iniciar las leyes: primero, a los diputados; segundo, al Gobierno del Estado; tercero, al Supremo Tribunal de Justicia en lo relativo a su ramo: cuarto, a los Ayuntamientos en asuntos Municipales."

El texto del anterior artículo también fue reproducido íntegramente en su sexta Constitución Política, promulgada en **mil ochocientos noventa y cuatro**, en la que su enumeración se recorrió:

"Artículo 27. Corresponde iniciar las leyes: primero, a los diputados; segundo, al Gobernador del Estado; tercero, al Supremo Tribunal de Justicia, en lo relativo a su ramo; cuarto, a los Ayuntamientos en asuntos municipales."

En la séptima Constitución Política, promulgada en **mil novecientos diecisiete**, se volvió a dividir el artículo en fracciones y se puntualizó que la facultad de iniciativa de los Ayuntamientos era exclusivamente para los asuntos de su competencia; asimismo, se contempló su participación durante el proceso legislativo:

"Artículo 36. El derecho de iniciar las leyes o decretos, compete:

"I. Al Gobernador del Estado.

"II. A los miembros del Congreso del Estado.

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo.

"IV. A los Ayuntamientos en lo relativo a asuntos exclusivamente municipales."

"Artículo 37. Todo proyecto de ley o decreto, se discutirá observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"...

"V. Tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones."

El anterior texto pasó íntegro a la Constitución Política actual, promulgada en **mil novecientos veintidós**, en la que solamente se adicionó una fracción para conceder a los ciudadanos sinaloenses el derecho de presentar iniciativas; y un párrafo más para remitir al reglamento interior del Congreso para regular el trámite de las iniciativas:

"Artículo 45. El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas, compete:

- "I. A los miembros del Congreso del Estado.
- "II. Al Gobernador del Estado.
- "III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.
- "IV. A los Ayuntamientos del Estado.
- "V. A los ciudadanos sinaloenses.

"El reglamento interior del Congreso, especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas."

"Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto, se discutirá con sujeción a las prescripciones del reglamento interior del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales:

"I. Tres días a lo menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del Estado o al Supremo Tribunal de Justicia, o con la oportunidad necesaria, a los Ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un Representante, que con voz, pero sin voto, tome parte en las discusiones."

Con la reforma de quince de enero de mil novecientos treinta y ocho, se adicionó una fracción VI al artículo 45 para extender a los grupos legalmente organizados el derecho de presentar iniciativas:

"Artículo 45. El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas, compete:

- "I. A los miembros del Congreso del Estado.
- "II. Al Gobernador del Estado.
- "III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.
- "IV. A los Ayuntamientos del Estado.
- "V. A los ciudadanos sinaloenses.

"VI. A los grupos legalmente organizados en el Estado.

"El reglamento interior del Congreso, especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas."

El texto anterior permaneció intacto hasta el **dieciocho de abril de mil novecientos setenta y nueve**, fecha en que se adecuó su redacción a la reforma política de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, que en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República incorporó el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de aquellos Municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes. Por este motivo, dentro de las adecuaciones que se hicieron a la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se facultó de manera expresa al Congreso para expedir la ley que regulase su estructura y funcionamiento internos, y para su congruencia, las menciones al Reglamento Interior del Congreso del Estado de Sinaloa fueron sustituidas por el de ley orgánica, como da cuenta la propia exposición de motivos de dicha reforma:

"La reforma a los artículos 41, 45 y 46, se traducen en simples adecuaciones para substituir las menciones al Reglamento Interior del Congreso, por el de ley orgánica que en lo sucesivo corresponderá."

Así fue que las remisiones que se hacían en dichos preceptos al Reglamento Interior del Congreso se sustituyeron por la Ley Orgánica del Congreso:

"Artículo 45. El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas, compete:

"I. A los miembros del Congreso del Estado;

"II. Al Gobernador del Estado;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado;

"IV. A los Ayuntamientos del Estado;

"V. A los ciudadanos sinaloenses;

"VI. A los grupos legalmente organizados en el Estado.

"La Ley Orgánica del Congreso especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas."

"Artículo 46. Todo proyecto de ley o decreto se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales: ..."

Con posterioridad a estas modificaciones formales, la única adición sustantiva que se ha hecho fue la del **veintiséis de marzo de dos mil doce**, fecha en que se incorporó la iniciativa preferente del gobernador, los Grupos Parlamentarios y de los diputados sin Grupo Parlamentario; y en cuanto a su trámite, se adicionó un segundo párrafo para mencionar que las iniciativas presentadas por los diputados del Congreso, por el gobernador, por el Supremo Tribunal de Justicia y por los Ayuntamientos, pasarán desde luego a comisión.

Así fue que los artículos 45 y 46 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa llegaron a su redacción actual. De tal forma que los antecedentes constitucionales del Estado de Sinaloa dan cuenta de la progresiva inclusión de los Ayuntamientos en el proceso legislativo.

Lo anterior no significa que este Tribunal Pleno sustente un criterio contradictorio con lo resuelto en la controversia constitucional 58/2013, promovida por el Municipio de Tijuana, Baja California, en la cual, se declaró la invalidez con efectos relativos del primer párrafo y las fracciones IX y XI del artículo 7, el primer párrafo y las fracciones IV y VI del artículo 17, las fracciones IX y XI del artículo 26, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 27, el primer párrafo y las fracciones VI y VIII del artículo 29 de la Ley que Regula los Servicios de Control Vehicular en el Estado de Baja California, así como el artículo 118 BIS de la Ley de Protección al Ambiente para dicha entidad federativa, por no haberse dado participación al Ayuntamiento en el proceso legislativo correspondiente.

Lo anterior resulta así, ya que los Poderes de los Estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Estado de Baja California la participación de los Ayuntamientos en el proceso legislativo se da cuando la iniciativa se refiere a asuntos de carácter municipal, de conformidad con el artículo 30 de su Constitución Política, mientras que en el Estado de Sinaloa, como se ha demostrado, se da cuando los mismos Ayuntamientos fueron quienes presentaron la iniciativa.

Se expresó una mayoría de diez votos respecto de la propuesta del considerando octavo, relativo a la participación de los Municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo.

Por estas razones, en el presente caso no se puede sostener que el Congreso Local tuviera obligación de notificar al Ayuntamiento de Ahome, del proceso legislativo en que se discutió la Ley de Desarrollo Urbano. Por ende, resultan infundadas las violaciones a las garantías de audiencia y debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

NOVENA.—**Invasión a la facultad reglamentaria municipal**

De acuerdo con el Municipio actor, el Congreso Local invadió su facultad reglamentaria en relación con las facultades contenidas en los incisos a), b), c), d) y f) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

Los preceptos constitucionales que se estima violados establecen lo siguiente:

"Artículo 115. Los s 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.

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"...

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"...

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

De acuerdo con las disposiciones transcritas, la máxima autoridad administrativa de los Municipios lo es el Ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano.

Al efecto, este Tribunal Pleno ha reconocido que la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, faculta a los Municipios para expedir reglamentos y disposiciones administrativas relativos a su desarrollo urbano; sin embargo, también ha reiterado que la fracción II del mismo precepto fundamental condiciona su ejercicio a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados.

Incluso, previo a la reforma al artículo 115 constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, cuando el Municipio todavía era "administrado" y no "gobernado" por un Ayuntamiento, este Tribunal Pleno ya había precisado que esta facultad no le correspondía originalmente a este órgano, sino que la tenía derivada, es decir, que su desempeño debía someterse a las bases normativas que establecieran las Legislaturas de las entidades federativas, tal y como se señaló en la tesis P. CXIX/96, de rubro:

"MUNICIPIOS. ESTÁN FACULTADOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVOS A SU DESARROLLO URBANO, PERO DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERÁN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS."³⁰

³⁰ Texto: "Si bien de lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los Municipios están facultados para expedir

Asimismo, al resolver la controversia constitucional 72/2008, este Tribunal Pleno sostuvo que, no es absoluta o irrestricta la atribución municipal en materia de zonificación, planes de desarrollo urbano y utilización del suelo, sino que su ejercicio se debe desarrollar en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

En el mismo sentido, se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 94/2009, en la cual se señaló, en lo que al caso interesa, que los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en esta materia.

En esta última controversia constitucional, se señaló:

"A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73, fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de la materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"Así, la Constitución establece en su artículo 73, fracción XXIX-C, que el Congreso tiene la facultad de: 'expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución'. A su vez el artículo 27, párrafo tercero, en su segunda parte establece

los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, y controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de conformidad con los fines del artículo 27 constitucional, de acuerdo con la fracción II del mismo precepto fundamental, esa facultad debe regirse por las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. Por consiguiente, tal facultad no corresponde originalmente a los Ayuntamientos, sino que la tienen derivada, esto es, que su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de las entidades federativas, apoyadas en las mencionadas fracciones del artículo 115 de la Constitución Política."

(Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, octubre de mil novecientos noventa y seis, página 179)

que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, entre otras cosas.³¹

"El veintiséis de mayo del mismo año fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. Esta ley General de Asentamientos Humanos fue modificada en mil novecientos ochenta y uno, y en mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.³²

"Así, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario la obligación de establecer, a través de la , la concurrencia entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, éstos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

³¹ "En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

³² El artículo 1o. de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente:
"Artículo. 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:
"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y
"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

"Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional que se agregó al texto constitucional posteriormente; este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente, que establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.³³

"Las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

"Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación, que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

"Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115, en su fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos, sin embargo, esta fracción no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del Municipio, ni a servicios públicos que deben prestarse por el mismo, pues éstas se encuentran expresamente previstas en las diversas fracciones II y III, respectivamente.³⁴ De este modo, el artículo 115,

³³ "Artículo 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo."

³⁴ Los criterios específicos de la fracción II son los derivados de la controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, resuelta el 7 de julio de 2005.

en su fracción V, únicamente enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.³⁵

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional –actual inciso c)–; control y vigilancia de la utilización de suelo –actual inciso d)–; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros –actual inciso h)–; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales –actual inciso i)–. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos.³⁶

³⁵ "Artículo 115.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."

³⁶ Esto se advierte del dictamen de la Cámara de origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios, dicho dictamen de la Cámara de origen indica al respecto: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional"

"Entonces, fue con la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.³⁷ La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, si cambió el contexto normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de dicha facultad. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al y a la misma Federación.³⁸

³⁷ La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución"; por su parte, el dictamen de la Cámara de origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional".

³⁸ Esto es claro de una gran cantidad de precedentes emitidos por este Alto Tribunal, dentro de los que destacan los siguientes criterios: P./J. 84/2001. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.", P./J. 122/2004. "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", P./J. 46/2004. "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", P./J. 136/2005. "ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.", P./J. 134/2005. "MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.", P./J. 132/2005. "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.", P./J. 153/2005. "MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE

"Por tanto, la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella."

Por consiguiente, si la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos es una materia concurrente en la que intervienen los tres niveles de gobierno, los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en la materia y, además, al momento en el que ejerzan dichas atribuciones, ello deberán llevarlo a cabo tal como lo indica el acápite de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, que enumera las facultades que en materia de asentamientos humanos tienen los Municipios, y que indica claramente que dichas facultades siempre se desarrollarán en "los términos de las leyes federales y estatales relativas."

En esta medida, no resulta aplicable al caso, el criterio del Tribunal Pleno que el Municipio actor invoca, plasmado en la tesis jurisprudencial 128/2005 de rubro:

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ RELATIVA CUANDO DERIVA DE LA OMISIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE PRECISAR QUÉ NORMAS SON IMPERATIVAS A LOS MUNICIPIOS Y CUÁLES PUEDEN APLICAR SUPLETORIAMENTE."³⁹

GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA." y P./J. 12/2005. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

³⁹ Tesis P./J. 128/2005: "Cuando el legislador estatal emite una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son bases generales de administración, tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado de conformidad con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, en términos de su inciso e), la autonomía jurídica del Municipio actor queda afectada y, en consecuencia, debe declararse la invalidez relativa de los preceptos reclamados, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos al Municipio actor y que, por ello, puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que dichas disposiciones establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, aquél está en plena libertad de aplicarlas supletoriamente, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad de la normatividad que pudiera emitir el propio Municipio, ya

Lo anterior, toda vez que la materia de desarrollo urbano no queda comprendida dentro la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por este motivo, su regulación no se lleva a cabo mediante las leyes de bases generales de la administración pública municipal a que hace referencia esa fracción, y las cuales los Congresos Locales deben legislar y los Municipios están facultados para reglamentar.

Así, en el presente caso lo conducente es analizar lo que establece la ley general que regula la materia, esto es, la Ley General de Asentamientos Humanos.

De conformidad con la fracción VIII del artículo 2o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, desarrollo urbano es el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En esta materia, los artículos 8o. y 9o. de la misma ley distribuyen la competencia entre las entidades federativas y los Municipios:

"Artículo 8o. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley;

"IV. Autorizar la fundación de centros de población;

que, en todo caso, ello sería objeto de un diverso análisis, ya sea en vía de amparo o de controversia constitucional. Lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la Legislatura Estatal para que, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto por el que se declaró reformado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere el indicado artículo 115, fracción II, constitucional."

Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2064.

"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

"VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

"VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

"IX. Convenir con los respectivos Municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

"X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;

"XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;

"XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

"XIII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"Artículo 9o. Corresponden a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

"III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. Proponer la fundación de centros de población;

"VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

"VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

"IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

"X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

"XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

"XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

"XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

"XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

"XV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

"Los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los Ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos."

De acuerdo con las disposiciones transcritas, en lo que al caso interesa, las Legislaturas de las entidades federativas tienen facultades para legislar sobre ordenamiento territorial; mientras que los Municipios tienen facultades para regular los usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.

En ejercicio de su facultad para legislar sobre desarrollo urbano, las legislaturas de las entidades federativas deben establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos de áreas y predios compatibles con los centros de población, como indica la fracción I del artículo 32 del mismo ordenamiento:

"Artículo 32. La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

"I. La asignación de usos y destinos compatibles;

"II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;

"III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado;

"IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público;

"V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población;

"VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, y

"VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento."

Ahora, para determinar si el artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa se adecua a la distribución de competencias de la ley general en comento, es necesario reproducir su texto:

"Artículo 105 Bis. En el ordenamiento territorial, que comprende la zonificación de las áreas y los usos del suelo, destinos y reservas territoriales en el Estado de Sinaloa, se determinarán los polígonos para la ubicación de estaciones de servicio denominadas gasolineras, sujetándose a las siguientes condiciones:

"I. Los predios para el establecimiento de gasolineras o estaciones de servicio deberán estar localizados sobre accesos a carreteras, autopistas, libramientos, vías primarias o principales, colectoras, así como en aquellos predios cuya ubicación sea compatible y conforme a los Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

"II. Las estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo, cumplirán con las disposiciones en materia de protección civil, ambiental, de seguridad y demás legislación aplicable, y deberán ubicarse a una distancia de cuando menos 1,500 metros en forma radial una de otra, dentro de zona urbana, y de 5,000 metros cuando su ubicación sea áreas rurales;

"III. En zonas de carreteras federales la distancia entre una estación de servicio y otra deberá ser al menos de 20,000 metros radiales;

"IV. En zonas de carreteras vecinales y rurales la distancia entre una estación de servicio y otra deberá ser al menos de 5,000 metros radiales;

"V. El predio deberá ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 300 metros radiales de escuelas, hospitales, centros de desarrollo infantil o guarderías y de 150 metros radiales, respecto de mercados, cines, teatros, centros de culto religioso, auditorios, edificios públicos, así como en cualquier otro sitio en el que exista una concentración de cien o más personas de manera habitual;

"VI. El predio debe localizarse a una distancia mínima de 150 metros radiales de industrias de alto riesgo que empleen soldadura, fundición, entre otros y de comercios que empleen gas de sistema estacionario con capacidad de almacenamiento mayor de 500 litros;

"VII. El predio donde se pretenda ubicar la estación de servicio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de 1000 metros radiales con respecto a una planta de almacenamiento y distribución de combustibles, gas en cualquiera de sus formas y otras sustancias altamente flamables, tomando como referencia la bocatoma localizada dentro de dicha planta;

"VIII. Los tanques de almacenamiento deberán ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 30 metros con respecto a líneas eléctricas de alta tensión, ya sean aéreas o subterráneas, vías férreas y ductos que transporten productos derivados del petróleo, así como de gas en cualquiera de sus formas;

"IX. El predio deberá estar alejado como mínimo una distancia de 100 metros de los inmuebles de tipo habitacional más cercanos; dicha distancia se tomara (sic) a partir de la bocatoma de los tanques de la estación de servicio, al lindero más cercano del inmueble;

"X. Cuando el predio en el que se pretenda instalar una estación de servicio se ubique entre dos vialidades, las maniobras de abastecimiento serán única y exclusivamente por la parte frontal a la vialidad de mayor jerarquía;

"XI. No podrán ubicarse estaciones de servicio dentro de las áreas consideradas como reserva ecológica; y,

"XII. Las demás que se consideren pertinentes a juicio de cada Ayuntamiento, en tanto no se opongan a lo establecido en los criterios normativos anteriormente relacionados.

"Previo a las obras de edificación, licencia, permiso o autorización, quienes pretendan llevar a cabo los proyectos de estaciones de servicio, deberán obtener dictamen favorable de la autoridad competente en materia de protección civil y ambiental."

Mediante el artículo transcrito, el Congreso del Estado de Sinaloa legisló las condiciones a que se deberán sujetar los predios que en el ordenamiento territorial se destinen para el establecimiento de gasolineras o estaciones de servicio. En este sentido, además de exigir el cumplimiento de las disposiciones relativas a protección civil y ambiental para su establecimiento, en sus doce fracciones contempla distintas condiciones para su localización, entre las que se pueden enunciar las distancias mínimas requeridas respecto de una de otra, así como de escuelas, hospitales, centros de desarrollo infantil o guarderías, etcétera.

En esta medida, si bien el Congreso estableció condiciones para la asignación de usos y destinos compatibles con los centros de población, en específico, para el establecimientos de las estaciones de servicio, lo cierto es que, no reguló el uso o destino de las áreas o los predios dentro del Municipio de Ahome, facultad que le corresponde a su Ayuntamiento de conformidad con la fracción II del artículo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, transcrita con anterioridad.

Por lo anterior se considera que, el Congreso Local se ciñó a las facultades que el artículo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos le atribuye para legislar en materia de ordenamiento territorial y, en concreto, a las facultades que el artículo 32 le otorga para establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos de áreas y predios compatibles con los centros de población.

En consecuencia, resulta infundado que el Congreso del Estado de Sinaloa haya invadido la facultad reglamentaria municipal en materia de desarrollo urbano.

Por consiguiente, procede reconocer la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Se expresó una mayoría de nueve votos respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en declarar la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Ahome del Estado de Sinaloa.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 105 Bis de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

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:

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 con reser-

vas en el inciso b) del considerando quinto, Zaldívar Lelo de Larrea con reservas en el inciso b) del considerando quinto, 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 y certeza de los actos reclamados, a la oportunidad de la controversia constitucional, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con aclaraciones en cuanto al tema de las violaciones procesales, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con aclaraciones en cuanto al tema de las violaciones procesales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría 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 del considerando octavo, relativo a la participación de los Municipios del Estado de Sinaloa en el proceso legislativo. La Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve 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 y Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo a la invasión a la facultad reglamentaria municipal. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra. La Ministra Luna Ramos estimó innecesario pronunciarse sobre este tema al considerar fundado lo analizado en el considerando previo. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 50/2004, P/J. 83/2001, P/J. 40/2008, P/J. 32/96, P/J. 84/2001, P/J. 122/2004, P/J. 46/2004, P/J. 136/2005, P/J. 134/2005, P/J. 132/2005, P/J. 153/2005 y P/J. 12/2005 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 920, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 633, Tomo III, junio de 1996, página 386, Tomo XIV, julio de 2001, página 925, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1124, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, Tomo XXII, octubre de 2005, páginas 2062, 2070 y 2069, diciembre de 2005, página 2299 y Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que emite el Ministro Eduardo Medina Mora Icaza en la controversia constitucional 64/2013.

En esta controversia constitucional, la mayoría del Tribunal Pleno resolvió que el Congreso Local no tenía obligación de notificar al Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa, sobre el proceso legislativo del que derivó la Ley de Desarrollo Urbano. Lo anterior, porque las reglas que rigen el proceso señalan que se debe avisar al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado y a los Ayuntamientos "en sus respectivos casos", sin especificar de cuáles se trata. Esto debe ser interpretado en el sentido de que sólo se debe permitir la participación si el Municipio fue el que presentó la iniciativa, al ser el principal interesado en su aprobación y, por ende, quien debe participar en la discusión de la ley.

No comparto este criterio, ya que considero que la posibilidad de participación efectiva de un Municipio dentro del proceso legislativo, que otorga una disposición de carácter local, es una cuestión de mera legalidad que no constituye un problema de invasión de esferas competenciales susceptible de ser analizado en una controversia constitucional.

La controversia constitucional solamente permite que se reclame la invasión de esferas competenciales de un órgano estatal y, por ende, la actuación fuera de competencia de otros órganos, pero siempre y cuando la misma se traduzca en una afectación de carácter jurídico a otro órgano o nivel de gobierno.

Así, la estructura y racionalidad de la controversia constitucional impide que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dirima cuestiones que impliquen posibles violaciones a la Constitución Federal aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad o poder que la promueve, a pesar de que pueda existir un principio de afectación, como sucede en el caso de problemas de aplicación de leyes.

Por tanto, un órgano legitimado en términos del artículo 105, fracción I, constitucional, no puede promover controversia constitucional en contra de una norma o acto

que es ajeno a su esfera de facultades por el mero interés de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos estatales.¹

En el caso concreto, se reclama que el Municipio actor no fue debidamente notificado del proceso legislativo que culminó con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano Estatal.

Esto constituye un problema de aplicación de una norma estatal, que en ningún momento se puede traducir en una posible invasión a la esfera competencial del Municipio.

En efecto, la posibilidad de participación para los Municipios en los procedimientos legislativos no deriva de alguna competencia prevista en el artículo 115 constitucional u otro dispositivo, sino de una concesión otorgada directamente por la Constitución Local.

El hecho de que el Municipio sea o no sea llamado y consultado a efecto de pasar legislación correspondiente, es un problema de aplicación y cumplimiento de una disposición local que no puede ser impugnado por esta vía, al no generar ningún tipo de afectación a una competencia constitucional.

En este sentido, estimo que el hecho de que la norma impugnada verse sobre un tema sobre el cual el Municipio puede tener facultades concurrentes (como los asentamientos humanos en el presente caso) no justifica su llamado al proceso legislativo, ya que el hecho de tener una competencia constitucional para regular una determinada materia, de conformidad a la determinación que haga el orden federal o estatal, no genera la posibilidad para que el Municipio intervenga en el proceso de creación de leyes, puesto que éste se hace en uso de una competencia propia del Congreso Local.

No desconozco que el Tribunal Pleno ha reconocido que este tipo de planteamientos relativos a la participación de Municipios en procesos legislativos, a pesar de no generar una invasión de esferas competenciales, pueden ser materia de estudio a efecto de no dejar en estado de indefensión a los Municipios y obligar a que los Congresos Locales cumplan con las normas que obligan a llamar a otros órganos o poderes para participar en el proceso legislativo.

No obstante, esta no me parece que sea una condición suficiente para ampliar el ámbito material de la controversia constitucional, toda vez que la controversia constitucional es un medio de protección de competencias constitucionales y no para dilucidar cuestiones de mera legalidad, como lo es la debida o indebida aplicación de una ley en el proceso legislativo.

Este voto se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Criterio del Tribunal Pleno sostenido al resolver el recurso de reclamación en la controversia constitucional 36/2011.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

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.

AMPARO EN REVISIÓN 581/2012. 5 DE DICIEMBRE DE 2012. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Federal; 84, fracción III, de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.—Legitimación para la interposición de los recursos. Dos de los recursos principales y el adhesivo fueron interpuestos por partes legitimadas en la causa para hacerlo. Con todo, no puede afirmarse lo mismo del interpuesto por el primer oficial del Registro Civil del Distrito del Centro, Oaxaca. En efecto, los servidores públicos que interpusieron las revisiones principales en representación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado

de Oaxaca, están legitimados en la causa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Amparo. En este sentido, el precepto en cuestión establece que en materia de amparo contra leyes, sólo pueden interponer el recurso de revisión los órganos del Estado a los que se encomienda su promulgación.

En cambio, procede desechar el recurso de revisión interpuesto por el primer oficial del Registro Civil del Distrito del Centro, Oaxaca, ya que dicho funcionario no participó en la aprobación y promulgación del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca. En consecuencia, carece de legitimación para interponer el recurso de revisión, de conformidad con el artículo 87 de la Ley de Amparo, toda vez que el Juez de Distrito sustentó la concesión del amparo en la inconstitucionalidad del precepto reclamado. En este sentido, al ser el primer oficial del Registro Civil del Distrito del Centro, Oaxaca, la autoridad que únicamente aplicó al caso concreto la norma impugnada, resulta incorrecta la decisión del Tribunal Colegiado de haber admitido el recurso interpuesto por dicha autoridad y, en consecuencia, éste debe desecharse.¹

TERCERO.—Oportunidad de los recursos. Las revisiones principales y la adhesiva, se interpusieron oportunamente. Las primeras se presentaron el séptimo y décimo día del plazo de diez con que disponían para ello. En tanto que la revisión adhesiva de la parte quejosa se interpuso en el cuarto día del plazo de cinco con que se contaba para tal efecto.

En relación con las revisiones principales interpuestas por el representante del Poder Legislativo y el representante del Poder Ejecutivo, de las constancias de autos se advierte que la primera fue presentada el veinticinco de abril de dos mil doce, mientras que la segunda fue interpuesta el treinta del mismo mes y año.² Si la sentencia de amparo les fue notificada por oficio el dieciséis de abril de dos mil doce,³ debe concluirse que el plazo de diez días que señala al artículo 86 de la Ley de Amparo corrió del diecisiete de abril al treinta del

¹ Al respecto, resultan aplicables las tesis jurisprudenciales de rubro: "REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. FALTA DE LEGITIMACIÓN PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY IMPUGNADA." (Registro digital: 245890. Séptima Época. Instancia: Sala Auxiliar. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 72, Séptima Parte, tesis jurisprudencial, página 65); y "REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE DESECHARLO CUANDO ADVIERTA QUE FUE INCORRECTA LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RECONOCERLE LEGITIMACIÓN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE RECURRENTE." (Registro digital: 163738. Novena Época. Instancia: Segunda Sala, tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materia común, tesis 2a. XCIV/2009, página 200).

² Fojas 439, 451 y 467 del juicio de amparo *****.

³ Fojas 424 a 432 del juicio de amparo *****.

mismo mes y año, descontándose los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Amparo.

Asimismo, en el caso de la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa, de las constancias de autos se aprecia que se presentó el veinticinco de mayo de dos mil doce,⁴ por lo que si el acuerdo de admisión a trámite de las revisiones principales le fue notificada el dieciocho de mayo de dos mil doce,⁵ debe concluirse que el plazo de cinco días que dispone la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo transcurrió del veintidós al veintiocho de mayo de dos mil doce, descontándose los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de mayo por ser inhábiles de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—Elementos necesarios para resolver el presente recurso.

A continuación se sintetizan las consideraciones expuestas por las quejas en los conceptos de violación de su demanda de amparo, la respuesta dada por el Juez de Distrito a éstos y los argumentos esgrimidos por las autoridades responsables en los recursos de revisión principales.

I. Demanda de amparo

En su escrito de demanda, las quejas plantearon argumentos relacionados con violaciones a los derechos contemplados en los artículos 1o. y 4o. constitucionales. A continuación se exponen en primer lugar los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad del Código Civil del Estado de Oaxaca y, posteriormente los vinculados con el acto de aplicación de dicha norma general.

1. Argumentos relacionados con el artículo 143 del Código Civil

- El artículo 1o. constitucional establece que tanto la titularidad de los derechos fundamentales, como los mecanismos de garantía de éstos, corresponden a *todas las personas* sin distinción alguna. De este mismo precepto constitucional se desprende un mandato dirigido a las autoridades estatales en relación con la forma de interpretar y aplicar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales.

- En este sentido, el párrafo quinto del artículo 1o. contempla el derecho fundamental a no ser discriminado. La titularidad de este derecho corresponde

⁴ Foja 66 del amparo en revisión (por atracción) 581/2012.

⁵ Foja 90 vuelta del amparo en revisión (en Tribunal Colegiado) *****.

a las personas en lo individual y a las parejas en la medida en que forman un núcleo familiar, de conformidad con lo establecido por la Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**. Así, las quejas, no sólo tienen el derecho a ser tratadas en pie de igualdad en relación con las personas heterosexuales, sino también tienen derecho a no ser discriminadas en la medida en que conforman una familia homoparental.

- En esta línea, el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca contraviene los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación de las quejas consagrados en el artículo 1o. constitucional, consideradas no sólo individualmente como personas con una preferencia homosexual, sino también como familia homoparental que ambas conforman, en la medida en que se les impide el acceso a las figuras jurídicas que fungen como garantías de estos derechos fundamentales y del derecho de su familia a recibir protección jurídica por parte del Estado.

- De conformidad con el artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, un acto de discriminación es (i) una distinción, exclusión o restricción, (ii) basada, entre otras razones, en la preferencia sexual de las personas, (iii) cuyos efectos son impedir el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

- En este caso concreto, el precepto impugnado contiene una *distinción* que se traduce en una *exclusión y restricción* de derechos. En efecto, al hacer una referencia específica a un contrato celebrado "entre un solo hombre y una sola mujer", el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca *distingue* entre las parejas heterosexuales y las parejas homosexuales conformadas por dos mujeres o dos hombres. De esta forma, el precepto *excluye* a las parejas homosexuales del acceso a la figura del matrimonio, toda vez que de acuerdo con la definición legal, éste sólo puede estar conformado por un hombre y una mujer. En consecuencia, dicha disposición *restringe* el matrimonio a las parejas homosexuales.

- El precepto impugnado constituye un acto de discriminación basado en la *preferencia sexual* de las personas. Ésta constituye el único criterio por el cual se elige una pareja del sexo opuesto o del mismo. En este sentido, si el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca establece que el matrimonio es un "contrato celebrado *entre un solo hombre y una sola mujer*", excluye de esta figura de manera universal a las parejas homosexuales. Por tanto, el factor de distinción, exclusión o restricción entre ambos tipos de pareja es la preferencia sexual.

- Esta distinción impide el reconocimiento o ejercicio de los derechos de las personas excluidas. Las parejas homosexuales que deciden formar

una familia son titulares del derecho fundamental consagrado en el artículo 4o. constitucional a recibir protección jurídica para ese efecto por parte del Estado. En la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**, la Suprema Corte sostuvo que la transformación y secularización de la sociedad ha resultado en una gran diversidad de formas de constituir una familia, que no necesariamente surgen del matrimonio entre un hombre y una mujer. En este sentido, si la Constitución protege en pie de igualdad a todas las formas de familia, tanto las parejas heterosexuales como *las homosexuales* que decidan formar una familia, deben gozar de la *protección jurídica* del Estado.

- Así, el legislador ordinario tenía la obligación constitucional de crear las garantías necesarias para que cada una de las diversas familias pudiera gozar del derecho que les confiere el artículo 4o. constitucional. Lo que significa que en ejercicio de su libre configuración normativa podía crear una figura a la cual pudieran acceder las parejas homosexuales y heterosexuales o una figura jurídica específica para cada tipo de pareja que respetara el principio de igualdad y no discriminación.

- Ante una situación de hecho idéntica, como lo es la posibilidad de formar una familia a cargo de una pareja heterosexual u homosexual, el legislador incurrió en una omisión que impide la *igualdad real de oportunidades*, al dejar en desventaja a las familias homoparentales en cuanto a la protección de su organización y desarrollo. En este sentido, es legítima la exigencia de que se permita a las parejas del mismo sexo, el acceso al matrimonio, ya que es la única figura que otorga reconocimiento a la familia que se contempla en la legislación del Estado de Oaxaca.

- En un Estado democrático, ninguna omisión de la autoridad puede legitimar el menoscabo de los derechos de los ciudadanos.

2. Argumentos relacionados con el oficio número 785/2011

- El oficio número ***** , de fecha diez de agosto de dos mil once, que niega la solicitud de las quejas para contraer matrimonio viola el derecho a la igualdad de éstas, individualmente y como familia homoparental, pues ante situaciones de hecho iguales realiza un trato desigual respecto a las parejas heterosexuales, con fundamento en la preferencia u orientación sexual. Esta distinción contraviene lo sostenido por la Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**, en el sentido de que tanto las parejas heterosexuales como las homosexuales tienen el mismo estatus para formar una familia. En este sentido, la autoridad violó de manera flagrante el derecho a la no discriminación de las quejas, al fundamentar la negativa a la solicitud de matrimonio en un artículo que implica un acto de discriminación, como lo es el 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca.

- El mismo oficio viola el derecho fundamental a la seguridad jurídica, consagrado en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional. De acuerdo con dicho precepto, todas las personas no sólo gozarán de los derechos que contempla la Constitución, sino también de las garantías que puedan encontrarse en el ordenamiento para hacer valer esos derechos. Esas garantías no necesariamente se encuentran previstas en el texto constitucional, sino que también están distribuidas a lo largo de todo el sistema normativo, tanto federal como local.

- Al negar la solicitud para contraer matrimonio presentada por las quejas, el oficio impugnado impide el ejercicio de las garantías para hacer efectivo el derecho a la protección jurídica de la familia contemplado en el artículo 4o. constitucional y en diversos tratados internacionales.⁶ En este sentido, el legislador de Oaxaca incurrió en una omisión al no haber emitido normas tendientes a proteger a las familias homoparentales como la que conforman las quejas.

- La figura mediante la cual el legislador otorgó reconocimiento y protección a las parejas que desean conformar una familia es el matrimonio. El acceso a esta figura está restringido únicamente a las parejas heterosexuales, excluyendo a las homosexuales. Por tanto, ante la ausencia de normas que protejan a las familias homoparentales, el único medio para obtener la protección de la familia homoparental de las quejas en el Estado de Oaxaca es que se les permita el acceso a la figura del matrimonio. Al respecto, es importante destacar que en la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**, la Suprema Corte distinguió claramente conceptos que antes se consideraban indisolublemente unidos, como los de familia, matrimonio y procreación.

II. Sentencia de amparo indirecto

En respuesta a los argumentos presentados en la demanda de amparo, la Juez de Distrito sostuvo lo siguiente:

1. Estudio de las causales de improcedencia

- No se actualiza la causa de improcedencia contemplada en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo invocada por el representante del Congreso del Estado de Oaxaca. Si bien el amparo es improcedente cuando

⁶ Artículo 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

se impugna una omisión legislativa, pues la sentencia de amparo no puede obligar a la autoridad responsable a legislar para reparar dicha omisión, en el caso del artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, no se está ante una omisión legal, toda vez que la figura del matrimonio está prevista legalmente, aunque excluyendo la posibilidad de que dos personas del mismo sexo lo contraigan.

2. Estudio de fondo

- Primeramente, se estudia el concepto de violación, donde se señala que el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca transgrede los principios de igualdad y no discriminación contemplados en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, toda vez que impide que las parejas homosexuales tengan acceso a la figura del matrimonio.

- De conformidad con la reforma de once de junio de dos mil once, al artículo 1o. constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte gozan del mismo nivel que la Constitución por existir una interrelación funcional entre ambos. Además, en la misma reforma, se consagró el deber de las autoridades estatales de interpretar la Constitución y los tratados internacionales, de conformidad con las normas que estos instrumentos establecen. En este sentido, el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, al señalarse que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

- Con base en lo anterior, el artículo 1o. constitucional, así como el 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, el 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos en esos ordenamientos sin discriminación alguna, incluyendo la discriminación motivada por la preferencia sexual de las personas. La finalidad de este régimen, se traduce en procurar el mayor beneficio para el hombre, en atención al principio *pro homine*, de tal manera que los derechos a la igualdad y no discriminación se garanticen y protejan de la manera más amplia posible.

- De acuerdo con las consideraciones expuestas por la Suprema Corte en el expediente **varios 912/2010**, sobre la mecánica para abordar el denominado control de convencionalidad, éste constituye un método de interpretación para lograr la mayor protección de un derecho y no un modelo de control de normas jurídicas. Así, se procede a realizar el control de convencionalidad y justificar por qué debe concederse el amparo.

- La igualdad ante la ley como principio de justicia, implica que las personas deben ser tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias, en otras palabras, dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Dichas circunstancias deberán ser gobernadas por reglas fijas, por lo que la discriminación o el favor en el trato de los individuos, puede hacerse sólo en virtud de circunstancias relevantes que lo justifiquen, a fin de evitar un trato desigual.

- Ahora bien, la Constitución permite que la conceptualización tradicional del matrimonio, considerado como el celebrado entre un hombre y una mujer, pueda modificarse acorde con la realidad social. En este sentido, con la transformación de las relaciones humanas a distintas formas de relaciones afectivas, sexuales y de solidaridad mutua, así como las modificaciones legales relativas a la institución del matrimonio, se ha redefinido dicho concepto.

- No se comparte que constitucionalmente, e incluso de acuerdo con tratados internacionales, el hecho de que se celebre entre un hombre y una mujer sea un elemento esencial del matrimonio, toda vez que la finalidad primordial de esta institución, es la procreación y, por tanto, la formación de una familia ideal. El matrimonio entre personas del mismo sexo no es una amenaza y oposición a la conservación de la familia, pues la transformación y secularización del matrimonio y de la sociedad, ha resultado en una gran diversidad de formas de construir una familia que no surge necesariamente del matrimonio entre hombre y mujer. En este sentido, la finalidad reproductiva aludida, se ha desvinculado de dicha figura y, en cambio, ha encontrado sustento, principalmente, en los lazos afectivos, sexuales y de identidad, de solidaridad y de compromiso mutuo de quienes desean tener una vida en común.

- En esta línea, el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de garantizar la protección a la familia en lo que respecta a su organización y desarrollo. Este precepto protege a la familia como realidad social y no de manera exclusiva a la que surge o se constituye mediante el matrimonio, por lo que cubre todas sus formas y manifestaciones.

- En el caso concreto, el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca viola las garantías de igualdad y no discriminación contenidas en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, porque ante una misma situación jurídica, trata de forma diferenciada a las parejas homosexuales, en tanto niega a estas parejas, el derecho a contraer matrimonio. En este sentido, las preferencias sexuales no constituyen una razón válida que justifique ese tratamiento diferenciado. La norma reclamada infringe los artículos 1o. y 4o. constitucionales. El mandato de eliminación de la discriminación no comprende la que se basa en las preferencias sexuales, sino también la discriminación por sexo y género.

- En consecuencia, con apoyo en el principio de igualdad y el derecho fundamental a la dignidad humana, del que deriva el libre desarrollo de la personalidad, debe concluirse que la diferencia que el artículo impugnado hace respecto a las personas del mismo sexo que desean contraer matrimonio no es legítima, sino que se trata de una discriminación.

- Ello es así, debido a que en muchos casos la descendencia no es producto de la unión sexual de los cónyuges, sino de los avances de la medicina reproductiva o bien de la adopción, sin que dependa esta decisión de la figura del matrimonio.

3. Efectos de la sentencia de amparo

- En consecuencia, se concede el amparo para los siguientes efectos: (i) que el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca no se aplique a las quejas en el presente ni en el futuro; (ii) que la Primera Oficial del Registro Civil del Estado de Oaxaca deje insubsistente el acto de aplicación de la norma declarada inconstitucional, consistente en el oficio ***** de diez de agosto de dos mil once, y emita un nuevo acto acatando los lineamientos del presente fallo constitucional.

- Debe precisarse que el cumplimiento de la resolución no implica anular la norma tildada de inconstitucional. Las autoridades responsables que a continuación se señalan quedan exentas de cumplimiento alguno de este fallo: consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en representación del Poder Ejecutivo presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca; y presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca.

III. Recurso de revisión del representante del Poder Legislativo

En su recurso de revisión, el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Oaxaca planteó un agravio en relación con la actualización de una causal de improcedencia.

- El a quo debió advertir que se actualizó la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 80 y 76 de ese mismo ordenamiento. Al conceder el amparo para que "se deje insubsistente el acto de aplicación de la norma reclamada por estimarlo inconstitucional, aplicación que consistió en el oficio *****", la reparación constitucional es de imposible ejecución, en virtud de que el Juez está materialmente dejando sin efecto la norma impugnada y conduciendo a

la responsable ejecutora a emitir un acto infundado, pues no existe disposición legal que prevea el matrimonio entre personas del mismo sexo.

- Por tanto, el Juez de Distrito "se excedió en su facultad jurisdiccional y aterrizó en una función legislativa" al establecer el matrimonio entre personas del mismo sexo. De manera que, el fallo no se puede ejecutar, pues no se puede obligar a la Primera Oficialía del Registro Civil del Estado a celebrar el contrato de matrimonio entre personas del mismo sexo sin que exista disposición legal que lo prevea, u ordenar la realización de un acto no regulado. Por el contrario, se tendría que obligar al Congreso a aprobar una norma cuyos efectos serían generales y, por tanto, contrarios al fin del amparo, toda vez que con la creación de una ley general, abstracta y permanente se vincularía a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

IV. Recurso de revisión del representante del Poder Ejecutivo

En su recurso de revisión, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca planteó varios agravios en contra de la sentencia del Juez de Distrito. A continuación se reconstruyen esos argumentos agrupándolos de forma temática:

1. El concepto de matrimonio

- El Juez de Distrito parte de la existencia de un acto discriminatorio consistente en impedir que las parejas homosexuales tengan acceso al matrimonio. Sin embargo, el matrimonio no sólo se reduce a la convencionalidad de voluntades, sino que por virtud de su formación histórica, natural, social, cultural y axiológica, es una institución jurídica con una misma finalidad y con elementos específicos que vinculan su creación con diversas figuras jurídicas.

- Los elementos conceptuales de la figura del matrimonio son los siguientes: **(i)** contrato en las formas que el derecho prevé; **(ii)** un hombre y una mujer; **(iii)** el fin de procurar la descendencia; y, **(iv)** ayuda mutua. La teleología propia al matrimonio entraña esencialmente "una sociedad indivisible entendida como alianza o unión por convenio entre un hombre y una mujer, que se proponen como fines procrear, educar a esos hijos y ayudarse mutuamente en esa convivencia convenida."

- Históricamente, el matrimonio nació como institución de la unión de un hombre y una mujer y no hay necesidad de desfigurarlos, pues existe la posibilidad de que el legislador conciba nuevas figuras jurídicas acordes a otras realidades.

2. Los principios de dignidad, igualdad y no discriminación

- El matrimonio tal como se encuentra previsto en la ley ordinaria civil oaxaqueña, no atenta contra el principio de igualdad ni contra la dignidad de las quejas. En este sentido, la dignidad es el rango de persona como tal y el Estado la protege como valor inherente y propio de la persona, como una individualidad, "por ello no puede hablarse de discriminación cuando el quehacer del Estado sólo se limita a responder, conforme a la norma sin menoscabo de esa dignidad que alude el Juez de Distrito fue afectada o vulnerada por razones de preferencia sexual, la cual no se cuestiona o lacera en ningún momento, o al menos no conforme a alguna norma específica aludida, sino meramente interpretadas de una conducta derivada de su derecho personal que no está previsto en la norma vigente, y que presume o entiende indebidamente violentada al promover su solicitud de matrimonio."

- No existe violación a la garantía de no discriminación prevista en el artículo 4o. constitucional, porque el propio precepto no define ni alude a la institución civil del matrimonio, tal como se desprende de la tesis con rubro: "MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER."

3. Los efectos de la concesión del amparo

- La determinación del Juez de Distrito de ordenar la inaplicación del artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca denota exceso e induce a la autoridad administrativa a contravenir una norma formal y materialmente válida. En este sentido, contraviene lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, que establece la idea de un Estado basado en normas emanadas de sus autoridades que garantizan la solidaridad y unidad social; y el principio de legalidad que evita que las autoridades se excedan en sus actuaciones en el marco de la ley, de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 2o. de la Constitución del Estado de Oaxaca.

- En este sentido, el Estado legitima su actuación observando la ley en su exacta aplicación, creando una estabilidad en el sistema jurídico y político a través de los procedimientos formales e institucionales que las normas prescriben. En consecuencia, la inaplicación de la ley no puede ni debe ser cumplimentada por el oficial del Registro Civil al que se le impone su inobservancia, ya que generaría una conducta contraria a la legalidad a la que está obligado como servidor público.

- A mayor abundamiento, surge la interrogante, qué norma sería la aplicable para el caso concreto, toda vez que al no observarse la institución del matrimonio, si en la legislación no existe norma jurídica alterna que se adecue a la pretensión de las amparistas, con el fallo se genera confusión, exceso de actuación y una ficción no prevista en la ley.

- Los efectos de una sentencia de amparo, no permiten que una omisión legislativa se repare por esta vía, al no poder obligarse al legislador a reparar dicha omisión, y menos aún a imponer como conducta a la autoridad del Estado inobservar la ley vigente y formalmente válida. Sin embargo, esto no es obstáculo para que el legislador realice en el ejercicio de su soberanía las adecuaciones a las leyes vigentes, tal como se desprende de la tesis: "MATRIMONIO. LA EXISTENCIA DE DIVERSAS FORMAS DE RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS UNIONES ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO, NO IMPIDE LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AQUÉL PARA COMPRENDER DICHAS UNIONES."

4. Violaciones al principio de congruencia

- La sentencia es incongruente, porque no atiende sólo a lo planteado por las partes y añade cuestiones que no se hicieron valer. En este sentido, las quejas plantearon un acto de autoridad que manifiestan, lacera su garantía de igualdad ante la institución del matrimonio, en tanto el Juez de Distrito sostiene que se vulneró su dignidad por razones de preferencia sexual, cayendo en un exceso que no concuerda entre lo solicitado, y lo interpretado y resuelto por el juzgador.

- Asimismo, la decisión es incongruente pues el artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, le obliga a no actuar al margen de las leyes, sin poder pronunciarse en sentido contrario a ellas. No obstante, el efecto de la sentencia de amparo, es que el servidor público estatal deje de observar una norma vigente y válida para un acto que no deja de ser obscuro en su interpretación. Más aún, porque el presente juicio es declarativo mas no constitutivo, al no poder constituir un derecho, y menos aún una norma que, para el caso concreto no existe en el marco legal vigente en el Estado de Oaxaca.

QUINTO.—Precisión de la materia de la revisión. Debe precisarse que no es materia de la revisión el resolutivo primero que se rige por el considerando cuarto de la sentencia del Juez de Distrito, toda vez que no existe agravio al respecto. En consecuencia, de conformidad con la fracción IV del

artículo 74 de la Ley de Amparo, debe quedar firme el sobreseimiento del juicio de amparo por inexistencia de actos atribuidos al director general del Registro Civil.⁷

SEXTO.—Estudio del recurso en escrito derecho. Previo a dar contestación a los agravios formulados por las autoridades responsables, es necesario establecer que de conformidad con el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, este órgano de control constitucional no puede suplir los agravios que se hagan valer en el recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable, pues en la fracción VI del referido precepto, se limita el ámbito de aplicación a la suplencia de los agravios únicamente en el caso de que sea un particular el que interpone el recurso.⁸

SÉPTIMO.—Estudio de los agravios relacionados con causales de improcedencia. En primer término, procede desestimar la causal de improcedencia propuesta por el representante del Poder Legislativo relativa a que en el presente caso, se actualiza la prevista en la fracción XVIII del artículo 73 Ley de Amparo, en relación con los artículos 76 y 80 de dicho ordenamiento. En opinión de la recurrente, el cumplimiento de la sentencia es de imposible ejecución, toda vez que al dejar sin efecto la norma impugnada, no se puede obligar a la Primera Oficialía del Registro Civil del Estado a celebrar el contrato de matrimonio entre personas del mismo sexo sin que exista disposición legal que lo prevea u ordenar la realización de un acto no regulado. En este sentido, la emisión de ese acto sería infundada. Por consiguiente, la única manera en que se puede materializar la ejecución de la sentencia, es obligando al Poder Legislativo a aprobar una norma con efectos generales.

⁷ Al respecto, resulta aplicable la tesis jurisprudencial de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES." (Registro digital: 174177. Novena Época. Instancia: Primera Sala, jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, materia común, tesis 1a./J. 62/2006, página 185. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de agosto de dos mil seis).

⁸ Sobre este aspecto, resulta aplicable la tesis de rubro: "AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. NO OPERA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE RESPECTO DE LOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA DE AMPARO QUE DETERMINÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, AUN CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARE SU CONSTITUCIONALIDAD." (Registro digital: 191122. Novena Época. Instancia: Pleno, tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, materias constitucional, común, tesis P. CXLVII/2000, página 11. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CXLVII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil).

El agravio en cuestión debe desestimarse, porque se encuentra íntimamente relacionado con una cuestión que se dilucidará en el fondo de la sentencia.⁹ En consecuencia, una vez realizado el estudio de fondo del presente caso, será posible hacer un pronunciamiento al respecto.

Por otra parte, también cabe desestimar la causal de improcedencia propuesta por el representante del Poder Ejecutivo, donde alega que se está en presencia de una omisión legislativa. De acuerdo con la autoridad responsable, dado que no existe una norma jurídica que respalde las pretensiones de las quejas, la concesión del amparo no podría tener el efecto de obligar al legislador a reparar dicha omisión.

Del análisis de la sentencia de amparo, se desprende que el Juez de Distrito abordó en el considerando sexto, lo relativo a dicha causal de improcedencia. Ahí, sostuvo que en el presente caso no se estaba ante una omisión legislativa, pues apreció que el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca, sí contemplaba la figura del matrimonio entre un hombre y una mujer, aunque excluía del supuesto que dos personas del mismo sexo pudieran contraerlo. Con todo, no se aprecia que la autoridad recurrente formule razonamiento alguno para combatir las consideraciones del Juez de Distrito y justificar su afirmación de que en este caso concreto se está en presencia de una omisión legislativa. En consecuencia, procede declarar firme la determinación del Juez de Distrito en cuanto a la procedencia del juicio de amparo en lo relativo a esta causal de improcedencia.

OCTAVO.—Estudio de los agravios sobre la cuestión de fondo.

Antes de proceder al análisis de los argumentos planteados por el representante del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca en su recurso de revisión, esta Primera Sala estima conveniente realizar algunas precisiones metodológicas en torno a la forma de abordar el problema de los matrimonios homosexuales.

I. Los matrimonios entre personas del mismo sexo como problema constitucional

En el derecho comparado, pueden identificarse *dos formas* de aproximarse al tema de los matrimonios entre personas del mismo sexo en sede

⁹ En este sentido, resulta aplicable la tesis jurisprudencial de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse." (Registro digital: 187973. Novena Época. Instancia: Pleno, jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, materia común, tesis P./J. 135/2001, página 5).

constitucional.¹⁰ En aquellos casos donde se ha impugnado la legislación que *amplía el acceso* al matrimonio a las parejas homosexuales, el problema que se plantea es, si dicha regulación es *legítima* desde el punto de vista constitucional. Más específicamente, la pregunta que han tenido que responder los tribunales que se han ocupado de esta cuestión es, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es contrario a alguna disposición constitucional en específico, por ejemplo, si no contraviene las normas que existen en algunas Constituciones sobre la familia o sobre el propio matrimonio.

Por otro lado, en otras ocasiones la impugnación se ha enderezado en contra de las normas que *no permiten* el acceso al matrimonio a las personas del mismo sexo. En estos casos el problema se ha analizado centralmente en clave de igualdad. La cuestión consiste en determinar si esa regulación es *discriminatoria* por no permitir el acceso a la institución matrimonial a las parejas homosexuales. Así, la pregunta es, si la exigencia tradicional de diversidad de sexos para poder contraer matrimonio es contraria al principio constitucional de igualdad. O dicho de otro modo, si está justificada la distinción trazada por el legislador que impide el acceso a la institución matrimonial a las parejas homosexuales.

Al respecto, hay que destacar que la lógica en la que se plantean estos problemas es totalmente distinta. En el primer caso, se trata de determinar si el matrimonio entre personas del mismo sexo es *posible o tiene cabida* dentro de la Constitución. En cambio, en la segunda aproximación se trata de establecer si la Constitución *exige* que se permita el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo.

En relación con este tema, el Pleno de esta Suprema Corte se ocupó de esta cuestión en la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**, desde la primera de estas perspectivas.¹¹ En este sentido, resolvió que las reformas al Código Civil del Distrito Federal que permiten contraer matrimonio a las parejas del mismo sexo son compatibles con la Constitución. Más concretamente, sostuvo que dicha regulación no contraviene el concepto de familia protegido por el artículo 4o. constitucional.

El problema que se plantea a esta Primera Sala en el presente recurso de revisión, debe analizarse desde la segunda de estas aproximaciones. Como

¹⁰ Díez-Picazo, Luis María, "En torno al matrimonio entre personas del mismo sexo", InDret. Revista para el análisis del derecho, núm. 2, 2007, página. 7.

¹¹ En el derecho comparado, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional español, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 6864-2005, también adopta esta perspectiva.

se señaló en el considerando cuarto, en su demanda de amparo las quejas argumentaron que el artículo 143 del Código Civil de Oaxaca era discriminatorio por no permitir el acceso a la institución matrimonial de forma igualitaria tanto a parejas heterosexuales como a parejas homosexuales. Así, el presente asunto debe examinarse a la luz de los criterios desarrollados por esta Suprema Corte para enjuiciar los casos donde se alegan violaciones al principio constitucional de igualdad.

II. Los matrimonios entre personas del mismo sexo a la luz del principio de igualdad

Una vez establecido lo anterior, se procede a analizar los agravios hechos valer por las autoridades responsables en contra de la sentencia del Juez de Distrito. Esta Primera Sala estima que los agravios de los recurrentes son infundados, aunque por razones adicionales a las expresadas por la Juez de Distrito en su sentencia. Por una cuestión metodológica, los argumentos se estudiarán en un orden distinto al que fueron planteados.

En primer lugar, es **infundado** el argumento identificado con el inciso **(4)** en la parte en la que se sostiene que los efectos son incongruentes porque no existe una norma aplicable para resolver la solicitud de las quejas. Si bien éstas señalaron en una parte de la demanda de amparo, que impugnaban la omisión en la que incurrió el legislador al no regular el matrimonio entre personas del mismo sexo, es correcta la apreciación del Juez de Distrito en el sentido de que en realidad no se está en presencia de una omisión, toda vez que el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, sí contempla la figura del matrimonio, aunque excluye del acceso a esa institución a las parejas del mismo sexo.

Al respecto, esta Primera Sala sostuvo en el **amparo en revisión 416/2010**,¹² que "en aquellos casos donde un régimen jurídico tácitamente excluye de su ámbito de aplicación a un determinado grupo, no debe desestimarse el planteamiento de violación a la garantía de igualdad bajo la consideración de que el tema involucra un problema de omisión legislativa."¹³ En este

¹² Resuelto el 8 de septiembre de 2010 por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

¹³ Este criterio dio lugar a la tesis aislada de rubro: "IGUALDAD. DEBE ESTUDIARSE EN EL JUICIO DE AMPARO EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA SI SE ADVIERTE QUE LA NORMA GENERA UN TRATO DESIGUAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA." (Novena Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 167).

sentido, debe reiterarse que cuando se reclame la inconstitucionalidad de una ley por *exclusión tácita* de una categoría de personas de un determinado régimen jurídico o beneficio, ese argumento debe analizarse a la luz del principio de igualdad. Por tanto, la precisión de los actos reclamados realizada por el Juez de Distrito, fue correcta y el agravio relacionado con esta cuestión es infundado.

Por otro lado, los argumentos identificados con los números **1** y **2**, son **infundados**. En síntesis, en el agravio **1** la autoridad responsable señala que el matrimonio es esencialmente un contrato entre un hombre y una mujer con la finalidad de procrear, de tal manera que no hay necesidad de "desfigurarlo", porque existe la posibilidad de que el legislador conciba nuevas figuras jurídicas acordes a otras realidades. Y, por otro lado, en el agravio **2**, la recurrente argumenta que la norma impugnada no hace una distinción basada en la preferencia sexual de las personas, toda vez que ésta no es un elemento contemplado en la ley, sino que se desprende de la propia conducta de las quejas. Al estar estrechamente vinculados, a continuación se estudiarán estos argumentos de forma conjunta.

Como señaló correctamente el Juez de Distrito, la ley impugnada constituye una medida legislativa discriminatoria, toda vez que hace una distinción con base en la preferencia sexual de las personas, que se traduce en la *exclusión arbitraria* de las parejas homosexuales del acceso a la institución matrimonial. Para estar en posición de justificar esta afirmación, a continuación se examina la medida impugnada a la luz del principio de igualdad.

1. La intensidad del escrutinio

Un primer paso consiste en determinar la intensidad con la que tiene que hacerse el escrutinio de la distinción realizada por el legislador. En este sentido, las quejas alegan 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.¹⁴ En esos casos, se ha señalado que "el Juez constitucional,

¹⁴ 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. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia 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).¹⁵

En este sentido, una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza 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."

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *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. Instancia: Pleno. Fuente: *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. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *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. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *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. Instancia: Pleno. Fuente: *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. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

¹⁵ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO 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, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).

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*.¹⁶ 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.

Ahora bien, la cuestión que debe verificarse es si en el caso concreto la medida legislativa impugnada efectivamente hace una distinción basada en una categoría sospechosa. Para poder realizar un pronunciamiento al respecto, resulta necesario recordar lo que establece textualmente el artículo impugnado del Código Civil de Oaxaca. En la parte que aquí interesa, el precepto dispone lo siguiente:

"Artículo 143. El matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida.

"..."

En este caso concreto, la medida legislativa examinada *distingue implícitamente* entre las parejas de distinto sexo y las parejas del mismo sexo: a las primeras les está permitido el acceso al matrimonio, mientras que las segundas, no tienen esa posibilidad. Si bien podría argumentarse que el precepto no hace una distinción con base en las preferencias sexuales de las personas, porque a nadie se le pide que manifieste su preferencia sexual para acceder al matrimonio, eso no es obstáculo para sostener que la norma impugnada, efectivamente, hace una distinción apoyada en esa categoría sospechosa. El hecho de que *el acceso* al poder normativo para contraer matrimonio no esté condicionado aparentemente a las preferencias sexuales, no significa que no exista una distinción implícita apoyada en ese criterio.

Para poder establecer si existe una distinción implícita, no es suficiente saber *quiénes* tienen el poder normativo en cuestión, sino también *qué les permite hacer* a esas personas.¹⁷ En este sentido, aunque la norma conceda

¹⁶ 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, páginas 220-243.

¹⁷ Green, Leslie, *Sex-Neutral Marriage, Current Legal Problems*, vol. 64, 2011, página 13.

el poder normativo para casarse a cualquier persona, con independencia de su preferencia sexual, si ese poder únicamente puede ejercitarse para casarse con alguien del *sexo opuesto*, es indudable que la norma impugnada sí comporta en realidad una distinción basada en las preferencias sexuales.

Al respecto, puede sostenerse que este tipo de normas hacen una diferenciación implícita porque un homosexual únicamente puede acceder al mismo derecho que tiene un heterosexual *si niega su orientación sexual*, que es precisamente la característica que lo define como homosexual.¹⁸ 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.¹⁹ Así, esta Primera Sala considera que la medida impugnada, se basa en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que traza para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial se apoya en las *preferencias sexuales* de las personas.

2. El test de escrutinio estricto

Una vez establecido que la norma hace 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**,²⁰ 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 finalidad *constitucionalmente admisible*. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones cons-

¹⁸ Al respecto, véase *Varnum vs. Brien*, 763 N.W.2d 862 (Iowa 2009), sentencia de la Corte Suprema de Iowa.

¹⁹ En este sentido se pronunció la Corte Suprema canadiense en *Egan vs. Canada* (1995) 2 S.C.R. 513, párrafo 175.

²⁰ 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.

titucionales. 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*.²¹ 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.²²

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*".

3. Escrutinio estricto de la medida impugnada

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 la distinción realizada en el artículo 143 del Código Civil de Oaxaca persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa. De una interpretación integral del informe justificado rendido en el juicio de amparo por el representante del Poder Legislativo y de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades que participaron en el proceso legis-

²¹ 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.

²² En este sentido, véase Ferreres Comella, *op. cit.*, página 233.

lativo, puede desprenderse que la medida examinada tiene como finalidad la protección de la familia.

De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala estima que la distinción impugnada persigue una finalidad imperiosa, en la medida en la que el artículo 4o. constitucional impone al legislador la obligación de proteger "la organización y el desarrollo de la familia". La protección de la familia no sólo es una finalidad legítima para el legislador, sino una finalidad constitucionalmente ordenada. En consecuencia, debe entenderse que la medida enjuiciada satisface la primera grada de un escrutinio estricto de la igualdad de la medida.

Ahora bien, para poder determinar si la distinción está *directamente conectada* con la finalidad imperiosa identificada, deben precisarse dos cosas: **(i)** quiénes están comprendidos y quiénes están excluidos en la categoría utilizada; y, **(ii)** cuál es el contenido preciso del mandato constitucional de protección a la familia.

Por un lado, la definición de matrimonio contemplada en el artículo 143 del Código Civil de Oaxaca en términos de "un contrato civil celebrado entre *un solo hombre y una sola mujer*, que se unen para *perpetuar la especie* y proporcionarse ayuda mutua en la vida" incluye únicamente a las parejas heterosexuales que tienen la intención de procrear. Y por otra parte, si bien el artículo 4o. constitucional ordena la protección de la familia sin mayor especificación, esta Suprema Corte se ha encargado de precisar el alcance de este mandato constitucional.

En la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo, a partir de una interpretación evolutiva del artículo 4o. constitucional, que este precepto no alude a un "modelo de familia ideal" que tenga como presupuesto al matrimonio heterosexual y cuya finalidad sea la procreación. En este sentido, este Alto Tribunal aclaró que la protección de la familia que ordena la Constitución no se refiere exclusivamente a la familia nuclear que tradicionalmente ha sido vinculada al matrimonio: padre, madre e hijos biológicos. En dicho precedente, el Pleno afirmó que la Constitución tutela a la familia entendida como *realidad social*. Lo que significa que esa protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones existentes en la sociedad: *familias nucleares* compuestas por padres e hijos (biológicos o adoptivos) que se constituyan a través del matrimonio o uniones de hecho; *familias monoparental* compuestas por un padre o una madre e hijos; *familias extensas o consanguíneas* que se extienden a varias generaciones, incluyendo ascendientes, descendientes y parientes colaterales; y, desde luego, también *familias*

homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos.

De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala estima que la distinción que realiza el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca con apoyo en la categoría sospechosa de las preferencias sexuales, *no está directamente conectada* con el mandato constitucional de protección de la familia interpretado en los términos antes expuestos.

Por un lado, la distinción resulta claramente *sobreinclusiva*, porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio, las parejas heterosexuales que no acceden al matrimonio con la finalidad de procrear. Si bien este aspecto no puede considerarse discriminatorio en sí mismo, muestra la falta de idoneidad de la distinción para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. El desajuste se presenta porque la norma impugnada pretende vincular los requisitos en cuanto a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación. No hay que perder de vista que la autoridad responsable argumentó en el agravio identificado con el número **1**, que el matrimonio es *esencialmente* un contrato entre un hombre y una mujer con la finalidad de procrear.

Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal señaló con toda claridad en la **acción de inconstitucionalidad 2/2010** que "es un hecho innegable que la secularización de la sociedad y del propio matrimonio, así como la transformación de las relaciones humanas, han llevado paulatinamente a diversas formas de relación afectiva, sexual y de solidaridad mutua y, de ahí, a modificaciones legales en cuanto a la institución del matrimonio, que han derivado en la redefinición del concepto tradicional que del mismo se ha tenido en cada época y a su *desvinculación de una función procreativa*, como fin del mismo." (énfasis añadido, párrafo 242).

En el precedente en cita, esta Suprema Corte sostuvo que esa desvinculación entre matrimonio y procreación quedaba de manifiesto con una gran variedad de situaciones: la existencia de parejas heterosexuales que deciden tener una familia sin acudir a la institución matrimonial; matrimonios heterosexuales que no desean tener hijos; matrimonios heterosexuales que por razones biológicas no pueden tener hijos y recurren a los avances médicos para lograrlo; matrimonios heterosexuales que sin tener un impedimento biológico para procrear optan por la adopción; matrimonios heterosexuales que se celebran entre personas que ya no están en edad fértil o entre personas que ya tenían descendencia y no desean tener una en común, etcétera. En este sentido, el Pleno concluyó que en la actualidad la institución matrimonial se

sostiene primordialmente "en los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuos de quienes desean tener una vida en común" (énfasis añadido, párrafo 250).

Por otro lado, la medida examinada es *subinclusiva* porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas que sí están comprendidas en la definición. La distinción es *discriminatoria* porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso.

En este orden de ideas, la medida es claramente discriminatoria, porque 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 familia. 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.

En esta línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo recientemente en **Schalk y Kopf vs. Austria** 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.²³

Pero la vida familiar de dos personas homosexuales, no se limita a la vida en pareja. La procreación y la crianza de menores no son un fenómeno incompatible con las preferencias homosexuales. Existen parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con menores procreados o adoptados por alguno de ellos,²⁴ 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.

De acuerdo con lo anterior, la distinción legislativa impugnada no está ni directa ni indirectamente conectada con la única finalidad imperiosa que puede tener el matrimonio desde el punto de vista constitucional.

²³ Sentencia del 4 de junio de 2010, párrafo 99.

²⁴ Por lo demás, actualmente el vigente artículo 391 del Código Civil para el Distrito Federal contempla la posibilidad de que las parejas homosexuales puedan adoptar.

Ahora bien, si la distinción no está directamente conectada con la finalidad imperiosa que puede tener el matrimonio desde el punto de vista constitucional, esta Primera Sala no puede considerar constitucional dicha medida, porque se estaría avalando una decisión basada en prejuicios que históricamente han existido en contra de los homosexuales. 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. 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.²⁵

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.²⁶ En esta línea, 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.²⁷ 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 uno elige.²⁸

Pero 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.²⁹ En este sentido, acceder al matrimonio comporta en realidad "un derecho a otros derechos". Los derechos que otorga el matrimonio civil aumentan considerablemente la

²⁵ En este sentido, véase *Fourie vs. Minister of Home Affairs*, párrafo 76, sentencia de la Corte Suprema sudafricana.

²⁶ En este sentido, véase *Egan vs. Canada* (1995) 2 S.C.R. 513, párrafos 173-174, sentencia de la Corte Suprema canadiense.

²⁷ 388 US. 1 (1967). Citada por la traducción de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, cfr. *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2a. ed., Madrid, CEPC/BOE, 2006, página 372.

²⁸ Véase *Goodridge vs. Department of Public Health*, 798 NE.2d 941 (Mass. 2003), sentencia de la Corte Suprema de Massachusetts.

²⁹ Sunstein, Cass, *The Right to Marry*, *Cardozo Law Review*, vol. 26, núm. 5, 2005, páginas 2083-2084.

calidad de vida de las personas.³⁰ En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: **(1)** beneficios *fiscales*; **(2)** beneficios de *solidaridad*; **(3)** beneficios *por causa de muerte de uno de los cónyuges*; **(4)** beneficios de *propiedad*; **(5)** beneficios en la *toma subrogada de decisiones médicas*; y, **(6)** beneficios *migratorios* para los cónyuges extranjeros.³¹ Algunos ejemplos pueden servir para mostrar cómo la privación de estos beneficios materiales afecta la calidad de vida de las parejas homosexuales.

Dentro de los *beneficios fiscales* previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, se encuentran los siguientes: **(i)** la exención en el pago del impuesto sobre la renta, cuando el ingreso derive de una donación realizada por uno de los cónyuges o de los retiros efectuados de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para los "gastos del matrimonio" (fracciones XIX y XXII del artículo 109); y, **(ii)** las deducciones personales por concepto de pago de honorarios médicos, dentales y gastos hospitalarios efectuados por uno de los cónyuges para el otro, y las primas por seguros de gastos médicos complementarios o independientes de los servicios de salud proporcionados por instituciones públicas de seguridad social, cuando el beneficiario sea el cónyuge (artículo 176).

En cuanto a los beneficios derivados de los deberes de *solidaridad* en el matrimonio, la Ley del Seguro Social considera al cónyuge del asegurado o pensionado como su "beneficiario" para efectos de dicha ley (artículo 5 A), lo que significa que el cónyuge se convierte en el acreedor de todas las prestaciones que le corresponden al asegurado o pensionado, mismas que son inembargables, salvo que existan obligaciones alimenticias (artículo 10). A manera ejemplificativa, existen "asignaciones familiares" que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar que se concede a los beneficiarios del pensionado por invalidez y en donde los cónyuges o concubinos reciben el porcentaje más alto de la cuantía de la pensión (artículo 138). Y desde luego, el cónyuge de un asegurado tiene derecho a recibir la asistencia médica, de maternidad, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria garantizada por la seguridad social (artículo 87).

En el mismo sentido, en materia de *alimentos* el Código Civil para el Estado de Oaxaca contempla, por ejemplo, un derecho preferente sobre los sueldos,

³⁰ Sobre este punto, véase *Baker vs. State of Vermont*, 744 A.2d 864 (Vt. 1999), sentencia de la Corte Suprema de Vermont.

³¹ Con algunas variantes, la clasificación es de Sunstein, *op. cit.*, páginas 2090-2091.

ingresos y bienes del cónyuge que tiene a su cargo el sostén económico de la familia (artículo 164). En conexión con este derecho, la Ley Federal del Trabajo establece la prohibición de realizar descuentos en los salarios de los trabajadores, salvo en los casos en los que los mismos sean para el pago de pensiones alimenticias "a favor de la esposa" (artículo 110).

En cuanto a los beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges, el Código Civil para el Estado de Oaxaca establece que el cónyuge supérstite tiene derecho a heredar en la sucesión intestamentaria (artículo 1472). En caso de que se haya conformado la sociedad conyugal y muera uno de los cónyuges, el Código Civil también establece que el que sobrevive mantiene la posesión y administración del fondo social, mientras no se verifique la repartición (artículo 199).

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece que tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte por riesgo de trabajo la viuda o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de cincuenta por ciento o más (artículo 501). En la misma línea, la Ley del Seguro Social contempla una gran cantidad de beneficios que se le otorgan al cónyuge de una persona asegurada o pensionada cuando ocurre la muerte de ésta (artículos 64, 127, 130, 159, 172 A).

Entre los derechos de *propiedad* derivados del régimen de sociedad conyugal que establece el Código Civil de Oaxaca se encuentran los siguientes: **(i)** cesación de los efectos de la sociedad conyugal para el cónyuge que abandonó por más de seis meses el domicilio conyugal de forma injustificada desde el primer día del abandono (artículo 184); **(ii)** el derecho a que una vez disuelto el matrimonio se realice el inventario, partición y adjudicación de los bienes (artículo 197); y, **(iii)** el derecho a que toda cesión de una parte de los bienes propios de cada cónyuge al otro, se considere como donación, sin gravámenes económicos para el que recibió el bien (artículo 204).

En cuanto a la *toma subrogada de decisiones médicas*, el Código Civil para el Estado de Oaxaca establece que los cónyuges tendrán el cargo de tutor ante la incapacidad de uno de ellos, ejerciendo con ello todos los derechos y obligaciones que la figura de la tutela confiere al mismo (artículo 481). De igual manera, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios Médicos confiere derechos al cónyuge, en su calidad de familiar o tutor del otro cónyuge, para la toma de varias decisiones médicas. En este sentido, se requiere de su autorización escrita en casos de urgencia o cuando su cónyuge se encuentre en un estado de incapacidad transitoria o permanente, para practicarle cualquier procedimiento diagnóstico o terapéu-

tico que se requiera, así como para los procedimientos médico quirúrgicos necesarios de acuerdo al padecimiento de que se trate (artículos 80 y 81). En el mismo sentido, como tutor de su otro cónyuge, podrá tomar la decisión de internarlo en un hospital ante su incapacidad transitoria o permanente (artículo 75 de la Ley General de Salud).

En cuanto a las decisiones médicas *post mortem*, la Ley General de Salud establece que, en un orden de prelación en el que se le da prioridad al cónyuge, éste deberá dar su consentimiento para que se tomen las siguientes decisiones: **(i)** si el cuerpo de su cónyuge o sus componentes son donados en caso de muerte, salvo que el fallecido haya manifestado su negativa (artículo 324); **(ii)** prescindir de los medios artificiales cuando se compruebe la muerte encefálica del otro cónyuge (artículo 345); **(iii)** prestar el consentimiento para la práctica de necropsias en el cadáver de su pareja (artículo 350 Bis 2); y, **(iv)** si las instituciones educativas pueden utilizar el cadáver del cónyuge fallecido (artículo 350 Bis 4).

En cuanto a los beneficios *migratorios*, de acuerdo con la Ley de Migración, los cónyuges extranjeros pueden acceder a distintos estatus migratorios por el hecho de estar casado con un mexicano (artículos 52, 55, 56 y 133). El acceso a la *nacionalidad* también es un beneficio que otorga la Ley de Nacionalidad al cónyuge extranjero de un mexicano que haya residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud (artículo 20).

Como puede observarse, el matrimonio otorga a los cónyuges una gran cantidad de derechos. En este sentido, 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". 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.³² En el caso del Estado de Oaxaca, ni siquiera podría decirse que se trate de un "conjunto incompleto" de dere-

³² 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.

chos, toda vez que no existe ninguna figura jurídica a la que puedan acogerse las parejas homosexuales que pretendan desarrollar una vida familiar.

Así, 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. Por lo demás, esta exclusión no sólo afecta a las parejas homosexuales, sino también a los hijos de esas personas que hacen vida familiar con la pareja. En efecto, es una realidad que al margen de que las parejas homosexuales puedan acceder al matrimonio existe un creciente número de ellas que deciden criar niños, ya sea a los procreados en anteriores relaciones heterosexuales o utilizando para esos fines las técnicas de reproducción asistida. De igual manera, dicha discriminación repercute directamente en esos menores.³³ En esta línea, la medida impugnada se traduce también en un *trato diferenciado* por parte de la ley hacia los hijos de las parejas homosexuales, que los colocan en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.³⁴

De acuerdo con lo expuesto, el artículo 143 es inconstitucional en su literalidad por contener una distinción que excluye injustificadamente a las parejas homosexuales del acceso al matrimonio, al permitir que sólo lo contraijan las parejas heterosexuales que tienen la finalidad de procrear. En este caso concreto, la manera más efectiva de *reparar la discriminación normativa* consiste, por un lado, en declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa que hace referencia a que la finalidad del matrimonio es "perpetuar la especie" y, por otro lado, realizar una interpretación conforme de la expresión "un solo hombre y una sola mujer" para entender que ese acuerdo de voluntades se celebra entre "dos personas", de tal manera que con dicha interpretación se evita la declaratoria de inconstitucionalidad de esta porción normativa.

Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que el representante del Poder Legislativo argumentó en el agravio identificado con el número **(1)**, que no había necesidad de "desfigurar" la institución de matrimonio, toda vez que existe la posibilidad de que el legislador conciba "nuevas figuras jurídicas" acordes a la realidad de las parejas homosexuales. Esta Primera Sala considera de suma importancia enfatizar que en esta parte, el argumento también

³³ Al respecto, véase *Baker vs. State of Vermont*, 744 A.2d 864 (Vt. 1999), sentencia de la Corte Suprema de Vermont.

³⁴ Este tema fue desarrollado en *Lewis vs. Harris*, 188 NJ. 415; 908 A. 2d 196 (NJ. 2006), sentencia de la Corte Suprema de Nueva Jersey.

es **infundado**. Un planteamiento como ese resulta totalmente inaceptable en un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos.³⁵

Si se niega el acceso al matrimonio, 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. En ***Plessy vs. Ferguson***,³⁶ la Corte Suprema norteamericana sostuvo, en síntesis, que si los derechos civiles y políticos eran iguales para ambas razas no se podía considerar que los negros fueran constitucionalmente inferiores a los blancos. En este sentido, la misma Corte señaló que el hecho de que la discriminación racial constituya *algo inherente en la sociedad* es algo que ni la Constitución ni los Jueces pueden solucionar.

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 of Education***.³⁷ 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. La Corte Suprema norteamericana sostuvo que el efecto perjudicial que tiene la segregación racial en las escuelas públicas genera un sentimiento de inferioridad racial en los niños afroamericanos.

De acuerdo con lo anterior,³⁸ puede decirse que los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única dife-

³⁵ Un caso reciente que ilustra esta problemática es *Perry vs. Brown*, 671 F.3d 1052 (2012), donde una Corte de Apelación en Estados Unidos en California abordó la cuestión sobre si un régimen de *domestic partnership* que reconoce a las parejas del mismo sexo todos los derechos y obligaciones que las parejas heterosexuales casadas, a excepción del término "matrimonio" para su institución, es discriminatorio. La Corte sostuvo que efectivamente constituía una clasificación contraria a la igualdad ante la ley, puesto que dicha exclusión únicamente se fundamentaba en la desaprobación de un grupo de personas, en específico, los homosexuales.

³⁶ 163 US. 537 (1896) 163 US. 537.

³⁷ 347 US. 483 (1954) 347 US. 483.

³⁸ 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 US. 515 (1996); y a casos donde la discriminación era por motivos de orientación sexual: *Romer vs. Evans*, 517 US. 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).

rencia 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". Así como 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. 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.³⁹

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* también ha señalado que "los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, 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".⁴⁰ Estas consideraciones, llevan también a esta Primera Sala a rechazar un *régimen separado pero igual* al matrimonio.

Finalmente, 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. En este sentido, los derechos fundamentales condicionan materialmente dicha regulación.

En el caso concreto, esta Primera Sala ha argumentado a lo largo de la presente sentencia las razones por las cuales debe considerarse que determi-

³⁹ En este sentido, véase *Halpern vs. Toronto*, párrafos 107 y 137, sentencia de la Corte de Apelaciones de Ontario.

⁴⁰ Sentencia de 24 de febrero de 2012, párrafo 80.

nados elementos de la definición de matrimonio contenida en el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca es contraria a los principios de igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. constitucional.

NOVENO.—Revisión adhesiva sin materia. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, procede declarar sin materia la revisión adhesiva interpuesta por las quejas al no haber prosperado las revisiones principales de las autoridades responsables en lo relativo a la concesión del amparo que otorgó el Juez de Distrito, toda vez que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia. De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala entiende que ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico para interponer la adhesión, tal y como se desprende de los criterios jurisprudenciales de esta Suprema Corte.⁴¹

DÉCIMO.—Corrección de la congruencia de la sentencia y precisión de efectos del amparo. Al ser una cuestión de orden público, esta Primera Sala procede a subsanar una incongruencia entre los considerandos y los puntos resolutivos. Si bien en el presente recurso se declararon infundados los agravios expuestos por los recurrentes principales y, en consecuencia, se confirmó la concesión del amparo por parte del Juez de Distrito, la incongruencia identificada podría tener un impacto negativo en el cumplimiento de la sentencia.

La incongruencia que se advierte en la resolución del Juez de Distrito, consiste en que a pesar de que califica como fundado el concepto de violación relativo a la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca por vulneración a los artículos 1o. y 4o. constitucionales, dicha consideración no se refleja en los resolutivos, porque únicamente concede el amparo en contra del oficio ***** emitido por la Primera Oficial del Registro Civil del Estado de Oaxaca.

En efecto, la parte quejosa expuso en su demanda de amparo "que el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca es inconstitucional, pues implica un acto de discriminación al no permitir el acceso a la figura

⁴¹ En este sentido, resulta aplicable la tesis de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE." (Novena Época, registro digital: 174011, Primera Sala, jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, materia común, tesis 1a./J. 71/2006, página 266).

del matrimonio a las parejas homosexuales" (foja 7 de la demanda de amparo). Por su parte, el Juez de Distrito consideró que "es fundado el concepto de violación, donde esencialmente, la parte quejosa señala que el artículo 143 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca transgrede en su perjuicio los principios de igualdad y no discriminación consagrados en los numerales 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impedir que las parejas homosexuales y heterosexuales tengan acceso a la figura del matrimonio" (foja 13 de la sentencia de amparo).

Y posteriormente incluso precisó en la sentencia que "lo procedente es conceder a las quejas... el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que el artículo 143 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, no se le aplique, en el presente, ni en el futuro." (foja 32 de la ejecutoria de amparo). No obstante, el Juez de Distrito únicamente sostuvo en su punto resolutive segundo que "la Justicia de la Unión Ampara y Protege a ***** y *****", contra el oficio ***** de diez de agosto de dos mil once, emitido por la Primera Oficial del Registro Civil del Estado de Oaxaca, en términos precisados en el considerando sexto de esta sentencia."

De acuerdo con lo anterior, debe corregirse oficiosamente la incongruencia contenida en la sentencia de amparo objeto de revisión en el presente recurso.⁴² Por un lado, esta Primera Sala estima que la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil de Oaxaca, debe reflejarse en los resolutivos de la presente sentencia. Y por otro lado, la concesión del amparo a las quejas debe hacerse extensiva al acto de aplicación consistente en el oficio ***** de diez de agosto de dos mil once, emitido por el Primer Oficial del Registro Civil del Estado de Oaxaca en los términos que más adelante se precisan.⁴³

⁴² Al respecto, resultan aplicables las tesis jurisprudenciales de rubro: "SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO." (registro digital: 192836, Novena Época, Instancia: Pleno, jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, materia común, tesis P./J. 133/99, página 36); "EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR. SU INCORRECTA PRECISIÓN CONSTITUYE UNA INCONGRUENCIA QUE DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, AUNQUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO." (tesis jurisprudencial 1a./J. 4/2012, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 383, registro digital: 160315).

⁴³ Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN." (registro digital: 389674, Séptima Época, Instancia: Pleno, jurisprudencia, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Tomo I, Parte SCJN, Materia Constitucional, tesis 221, página 210).

En esta línea, también resulta indispensable clarificar los efectos de la concesión del amparo, toda vez que la justificación esgrimida por el Juez de Distrito para la concesión de la protección ha sido modificada por la presente sentencia. De acuerdo con lo expuesto en el considerando octavo, el artículo 143 es inconstitucional en la porción normativa que hace referencia a que la finalidad del matrimonio es "perpetuar la especie" y debe hacerse una interpretación conforme de la expresión "un solo hombre y una sola mujer" para entender que ese acuerdo de voluntades se celebra entre "dos personas".

En este orden de ideas, el efecto de la sentencia de amparo, no sólo es para que se desaplique a las quejas en el presente y futuro la porción normativa declarada inconstitucional, sino también para que se les aplique la parte restante del precepto interpretado de conformidad con el principio constitucional de igualdad, de tal suerte que se entienda que "el matrimonio es un contrato civil celebrado entre dos personas para proporcionarse ayuda mutua en la vida". Así, al haberse removido los obstáculos que impedían a la autoridad responsable que aplicó la norma impugnada atender la solicitud para contraer matrimonio formulada por las quejas, ésta deberá darle trámite.

Por tanto, entre los efectos de la presente ejecutoria también se desprende de la obligación de dicha autoridad responsable de interpretar las restantes disposiciones del Código Civil de Oaxaca relacionadas con el matrimonio que hagan referencia directa o indirecta al sexo de los contrayentes y a la finalidad de la institución, conforme con el principio de igualdad y no discriminación en los términos en los que se ha establecido en la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado,

RESUELVE:

PRIMERO.—El recurso interpuesto por el primer oficial del Registro Civil del Distrito del Centro, Oaxaca, es improcedente por las consideraciones expuestas en el considerando segundo de esta resolución.

SEGUNDO.—El resolutivo primero de la sentencia recurrida en términos del considerado quinto de esta ejecutoria se deja intocado.

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

CUARTO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** y ***** en contra del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, del que se declara la inconstitucionalidad de la porción normativa que hace

referencia a que la finalidad del matrimonio es "perpetuar la especie" y se ordena realizar la interpretación conforme de la expresión "un solo hombre y una sola mujer", en términos del considerando décimo de la presente sentencia.

QUINTO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** y ***** en contra del oficio ***** de diez de agosto de dos mil once emitido por el primer oficial del Registro Civil del Estado de Oaxaca para los efectos precisados en el considerando décimo de esta sentencia.

SEXTO.—El recurso de revisión adhesiva interpuesto por la parte quejosa queda sin materia por las razones indicadas en el considerando noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos a su lugar de 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 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.

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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a las consideraciones sustentadas en el amparo en revisión 581/2012.

En sesión del día 5 de diciembre de 2012, por unanimidad de cuatro votos de los integrantes de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvimos el amparo en revisión 581/2012, elaborado bajo mi ponencia, en el sentido de declarar que el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca vulnera el derecho a la igualdad. En esta línea, se decidió que la porción normativa que establece que el matrimonio es un contrato civil entre "un solo hombre y una sola mujer", debe interpretarse de conformidad con el principio de igualdad, de manera tal que se entienda que hace referencia a "dos personas"; mientras que la porción que establece que la finalidad del matrimonio es "perpetuar la especie", es inconstitucional por contravenir el mismo derecho.

Asimismo, los integrantes de esta Primera Sala decidimos homologar los efectos de aquellos asuntos que abordaban la misma problemática que el presente caso, a saber,

los amparos en revisión 457/2012¹ y 567/2012.² No obstante, me reservé el derecho a formular voto concurrente en todos estos asuntos, porque considero que los efectos de la vulneración al derecho a la igualdad tenían que ser otros. En este sentido, a continuación expongo las razones que justifican mi disenso respecto a la interpretación conforme de la porción normativa que establece que el matrimonio es el contrato civil celebrado entre "un solo hombre y una sola mujer".

En este sentido, en el proyecto de este asunto, propuse originalmente declarar la inconstitucionalidad de ambas porciones normativas, tanto la que hace referencia al sexo de los contrayentes, como a la que establece la función procreativa de la institución matrimonial, por considerarlas violatorias del principio de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.

Aunque reconozco que la interpretación conforme puede ser un recurso adecuado para reparar una discriminación normativa, y que en este caso concreto era factible practicarla, la razón fundamental para preferir la inconstitucionalidad de la norma tiene que ver con la posibilidad de lograr en el futuro una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, contemplada actualmente en el artículo 107 constitucional. El problema es que este efecto no puede conseguirse con la interpretación conforme de la porción normativa del precepto impugnado, puesto que lo que se logra con esa solución es evitar la inconstitucionalidad del artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca.

Es importante explicar por qué en este caso concreto la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto impugnado puede conseguir reparar la discriminación. En el derecho comparado, la doctrina constitucional ha abordado el problema que plantea el binomio "inconstitucionalidad/nulidad" como mecanismo para hacer frente a la discriminación normativa.³ En este sentido, se ha sostenido que en muchas ocasiones la nulidad de un precepto legal es un mecanismo inadecuado para reparar una discriminación normativa. Esto es precisamente lo que ocurre en los supuestos de discriminación por *exclusión tácita*, que tienen lugar cuando "un régimen jurídico excluye de su ámbito de aplicación a un determinado colectivo".⁴ En este caso concreto, la definición de matrimonio que contiene el artículo 143 del Código Civil para el Estado de Oaxaca constituye un caso claro de este tipo de discriminación normativa, toda vez que al establecer que el matrimonio es el contrato civil celebrado "entre un solo hombre y una sola mujer", se está excluyendo tácitamente a las parejas homosexuales del acceso a esta institución.

El problema con el binomio "nulidad-inconstitucionalidad" se debe a que, por un lado, la invalidez de las porciones normativas tácitamente excluyentes dejaría sin sentido los preceptos en cuestión porque los haría inaplicables a cualquier supuesto; y por otro lado, se estaría yendo más allá de los motivos que dieron lugar a la inconstitucio-

¹ Resuelto el 5 de diciembre de 2012, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en términos similares al presente asunto. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

² Resuelto el 5 de diciembre de 2012, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en términos similares al presente asunto. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³ Por todos, véase González Beilfuss, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000.

⁴ *Ibidem*, página 33.

nalidad al poner fin a regímenes jurídicos que por sí mismos no son contrarios a la igualdad, toda vez que la inconstitucionalidad se presenta en función de que se ha excluido un determinado grupo.⁵ Dicho de otra forma, si una norma es inconstitucional por excluir de los beneficios que contempla o del acceso a la institución que regula a un grupo de personas, en muchos casos la invalidez de esa norma no repara la discriminación, porque lo que buscan las personas que se duelen del trato diferenciado es su inclusión en el régimen jurídico en cuestión, y no la desaparición de éste.

Ahora bien, aunque en el amparo indirecto el efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad de un precepto no es la nulidad de éste, sino la obligación de desaplicarlo al quejoso en el caso concreto y en casos futuros, los argumentos antes expuestos resultan igualmente aplicables al binomio "inconstitucionalidad/desaplicación" que tiene lugar en nuestro juicio de amparo.

En este sentido, la declaratoria de inconstitucionalidad es un mecanismo adecuado para reparar la discriminación normativa, en este caso porque la institución del matrimonio no se encuentra regulada exclusivamente en el precepto impugnado, sino en todo un apartado dentro de la legislación civil del Estado de Oaxaca, específicamente en el Título Quinto del Código Civil de dicha entidad. Así, el precepto impugnado, únicamente establece la definición que restringe el acceso a las parejas heterosexuales al matrimonio, pero no agota toda la regulación jurídica de la institución. Dicho de otra forma, al declarar la inconstitucionalidad de la definición de matrimonio, y desaplicarla a los quejosos, no se corría el riesgo de desaparecer la institución. Esto se corrobora con el hecho de que una gran cantidad de las legislaciones civiles locales no contienen una definición de matrimonio, sin que esa situación condicione la existencia de la institución matrimonial.⁶

Por lo demás, optar por la declaratoria de inconstitucionalidad de la definición legal del matrimonio o de una parte de ésta, no es una solución inédita en el ámbito de la jurisprudencia constitucional comparada. En el Caso *Varnum vs. Brien*,⁷ por ejemplo, la Corte Suprema del Estado de Iowa consideró inconstitucional la porción normativa de la ley que sólo permitía el acceso al matrimonio a las parejas heterosexuales y, en consecuencia, sostuvo que ésta debía ser anulada y las secciones restantes de la ley interpretadas en el sentido de permitir el acceso a la institución matrimonial a las parejas homosexuales.

Por tanto, en atención a las consideraciones antes expuestas, me permito apartarme de lo sostenido por la mayoría en lo que respecta a los efectos del amparo.

Este voto se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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. Si se niega el acceso al matrimonio a las parejas homosexuales, el hecho de que el legislador contemple un "régimen

⁵ *Ibidem*, páginas 33-34.

⁶ Ejemplos de ello son las legislaciones civiles de los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Sinaloa y Quintana Roo.

⁷ 763 NW.2d 862 (Iowa 2009).

jurídico diferenciado" o un "modelo alternativo" a dicha institución al cual puedan optar las parejas homosexuales en lugar de casarse es discriminatorio, sin importar que ambos contemplen los mismos derechos y que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se le da. Ello es así, toda vez que la exclusión de las parejas homosexuales del acceso al matrimonio que el legislador intenta remediar con modelos alternativos implica la creación de un régimen de "separados pero iguales" que perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, lo que ofende su dignidad como personas.

1a./J. 67/2015 (10a.)

Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

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 615/2013. 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente. Ausente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. 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 704/2014. 18 de marzo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 704/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del 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 447.

Tesis de jurisprudencia 67/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de octubre de 2015.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.

AMPARO EN REVISIÓN 615/2013. 4 DE JUNIO DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTES. AUSENTE Y PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Marco legal aplicable al caso.** El tres de abril de dos mil trece entró en vigor la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que de acuerdo con su transitorio segundo abrogó la Ley de Amparo publicada el diez de enero de mil novecientos treinta y seis; sin embargo, teniendo en consideración que en su transitorio tercero establece que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones vigentes a su inicio, salvo que se refiera a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo; toda vez que el juicio de amparo del cual deriva el recurso de revisión que nos ocupa, se inició el catorce de marzo de dos mil trece, es decir, antes de la entrada en vigor de la nueva ley y no se ubica en ninguna de las salvedades mencionadas en el transitorio tercero, a dicho asunto le resulta aplicable la Ley de Amparo abrogada.

SEGUNDO.—**Competencia.** 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; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en tanto que los medios de impugnación que le dieron origen, se interpusieron en contra de la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado de Colima y 102 del Código Civil de dicha entidad federativa.

TERCERO.—**Oportunidad de los recursos.** Por tratarse de un presupuesto procesal, cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición de los recursos fue oportuna.

• **El recurso de revisión planteado por la parte quejosa** fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la abrogada Ley de Amparo, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, le fue notificada personalmente por medio de su autorizado, **el dieciocho de junio de dos mil trece**,¹ surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, **el diecinueve de junio** del citado año, de conformidad con la fracción II del artículo 34 de la citada Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que señala el mencionado artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del **veinte de junio al tres de julio de dos mil trece**, sin contar en dicho cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil trece, por ser sábados y domingos, conforme al artículo 23 de la abrogada Ley de Amparo.

En tales condiciones, si el recurso de revisión de mérito se presentó el **uno de julio de dos mil trece**, ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, según se desprende del sello fechador que aparece en la foja tres del presente toca, resulta evidente que se interpuso oportunamente.

• **Por su parte, el recurso de revisión interpuesto por el secretario general de Gobierno y representante jurídico del Gobernador Constitucional del Estado de Colima, en su calidad de autoridad responsable**, también se estima presentado en tiempo, pues la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, le fue notificada por oficio, **el diecisiete de junio de dos mil trece**,² surtiendo efectos el mismo día, de conformidad con la fracción I del artículo 34 de la citada Ley de Amparo.

En orden a lo anterior, el plazo para la interposición del recurso, conforme al artículo 86 mencionado, corrió del **dieciocho de junio al uno de julio de dos mil trece**, descontándose de dicho cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil trece; por haber sido sábados y domingos. Por lo que, si el referido medio de impugnación se presentó ante el Juz-

¹ Cuaderno del juicio de amparo ***** . Foja 180.

gado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, el **uno de julio de dos mil trece**,³ es claro que su interposición fue oportuna.

• **Asimismo, el recurso de revisión interpuesto por el secretario general de Gobierno y director y responsable del Periódico Oficial "El Estado de Colima"**, en su calidad de autoridad responsable, también se estima presentado en tiempo, pues la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, le fue notificada por oficio, el **diecisiete de junio de dos mil trece**,⁴ surtiendo efectos el mismo día, de conformidad con la fracción I del artículo 34 de la citada Ley de Amparo.

En orden a lo anterior, el plazo para la interposición del recurso, conforme al artículo 86 mencionado, corrió del **dieciocho de junio al uno de julio de dos mil trece**, descontándose de dicho cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil trece; por haber sido sábados y domingos. Por lo que, si el referido medio de impugnación se presentó ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, el uno de julio de dos mil trece,⁵ es claro que su interposición fue oportuna.

• Por último, el recurso de revisión interpuesto por *********, en su carácter de diputado de la LVII Legislatura y presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Colima, en su calidad de autoridad responsable, también se estima presentado en tiempo, pues la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Colima, le fue notificada por oficio, el **diecisiete de junio de dos mil trece**,⁶ surtiendo efectos el mismo día, de conformidad con la fracción I del artículo 34 de la citada Ley de Amparo.

En orden a lo anterior, el plazo para la interposición del recurso, conforme al artículo 86 mencionado, corrió del **dieciocho de junio al uno de julio de dos mil trece**, descontándose de dicho cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil trece; por haber sido sábados y domingos. Por lo que, si el referido medio de impugnación se presentó ante la Oficina Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima, el **uno de julio de dos mil trece**,⁷ es claro que su interposición fue oportuna.

² Ibídem. Foja 183.

³ Foja 20 del toca del amparo en revisión 615/2013.

⁴ Ibídem. Foja 184.

⁵ Foja 30 del toca del amparo en revisión 615/2013.

⁶ Ibídem. Foja 182

⁷ Foja 39 del toca del amparo en revisión 615/2013.

CUARTO.—**Procedencia.** Los recursos de revisión resultan procedentes, en virtud de que se interpusieron por quienes figuran como parte en el juicio de amparo indirecto 380/2013-I en contra de la sentencia dictada en dicho juicio por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Colima, por lo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año.

QUINTO.—**Cuestiones necesarias para resolver el recurso.** A fin de entender adecuadamente la problemática que se debe resolver en el presente medio de impugnación, se estima necesario hacer una breve referencia de: I. Los antecedentes que dieron origen al juicio de amparo indirecto 380/2013; II. Los conceptos de violación que se formularon en la demanda correspondiente; III. Las consideraciones de la sentencia dictada por el Juez de Distrito; y, IV. Los agravios expresados al interponer los recursos de revisión.

I. Antecedentes.

1. ***** presentaron una solicitud de matrimonio ante el primer oficial del Registro Civil de Colima el veintinueve de enero de dos mil trece.

2. Mediante oficio número *****, el primer oficial del Registro Civil de Colima declaró improcedente dicha solicitud, con fundamento en el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil de la misma entidad federativa, disposiciones locales que circunscriben el matrimonio a un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer.

3. Inconformes con esta determinación, el catorce de marzo de dos mil trece, los quejosos interpusieron amparo indirecto reclamando, entre otras cosas, la emisión del oficio número ***** y la inconstitucionalidad del artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como el artículo 102 del Código Civil de esa entidad federativa.

II. **Conceptos de violación.** Los quejosos, básicamente hicieron valer los siguientes conceptos de violación:

"La parte quejosa alega la violación al derecho fundamental a la protección del desarrollo y organización de la familia (artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal).

"Señala que se está frente al derecho fundamental a la protección del Estado a la organización y el desarrollo de la familia y relacionando este derecho con la última parte del párrafo primero del artículo 1o. constitucional, aducen que como pareja homosexual que constituyen una familia homoparental gozan no sólo del derecho a recibir la protección jurídica por parte del Estado; sino que por extensión también son titulares de las garantías que la ley ha establecido para poder hacer efectivo el mencionado derecho fundamental.

"Alega que el artículo 102 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Colima, viola el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, al legitimar un tipo de uniones erótico-afectivas en detrimento de otras que se encuentran en un mismo estatus; al mismo tiempo que esto implica una vulneración a ese mismo numeral en cuanto a que no se está garantizando un derecho fundamental a los quejosos.

"Por otra parte, de la consideración del Máximo Tribunal del País en relación con la protección al desarrollo y organización de la familia determinó que el matrimonio no es el único medio para formar la familia, sino que existen otras formas de integrarla, se deriva que dicha figura no puede ser considerada un fin en sí misma pues su función es la de hacer efectiva una garantía, de tal manera que la familia como fenómeno social no surge al celebrarse el matrimonio; sirve de ejemplo una pareja que ha vivido varios años en concubinato, es una familia que al celebrar el matrimonio lo que hacen es dar publicidad a su relación al mismo tiempo que les permita acceder a otros derechos.

"Que de lo anterior se desprende que cuando el legislador local en el artículo 102 del Código Civil del Estado se refiere al matrimonio como el medio idóneo para el desarrollo de la familia y se excluye de la definición de matrimonio a las parejas homosexuales, se está en clara contravención de la Carta Magna, la cual se da en dos vías:

"a. En primer término, por la exclusión de las parejas de personas conformadas por personas del mismo sexo.

"b. Por establecer al matrimonio como la figura ideal, pues con ello vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues la propia Corte en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, señala que es decisión del propio individuo contraer matrimonio o no, incluso puede formar una familia sin necesidad de celebrar el enlace, piénsese en un padre o madre que viva con su hija/o sin entablar una relación sentimental de pareja con alguien más. Al ser

esta una familia en términos de la interpretación constitucional citada, la legislación civil la considera no idónea haciendo que sobre ésta y otras modalidades no tradicionales de familia recaiga un estigma injustificado, pues la ley hace una valoración ética que no tiene sustento constitucional.

"Cuando en el párrafo décimo quinto del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima se utiliza el verbo formar conjugado en tiempo futuro, contraviene el orden constitucional federal, pues del matrimonio no nace la familia como realidad social, sino que a través de él se le da publicidad a una relación de pareja con el correspondiente acceso a derechos y adquisición de obligaciones y deberes; por ello, la referencia a la familia en el párrafo citado debe hacerse en presente.

"De esta manera se hace necesario exponer el papel del legislador ordinario en la tarea de brindar protección al desarrollo y organización de la familia.

"Que en el artículo 73 que enumera las facultades del Congreso de la Unión no aparece la facultad para legislar en materia familiar, ni respecto al estado civil de las personas, de lo que se desprende que dichos asuntos entran dentro de la esfera de competencia de las autoridades locales, es decir, a través de cada uno de los cuerpos legislativos. El Estado de Colima como entidad miembro de la Federación no queda excluida de esta regla.

"Señala que existe una obligación por parte del legislador para crear o adecuar las figuras jurídicas para brindar protección a las diversas formas de familia. En este sentido existe esa obligación por parte del legislador local de atender la realidad social referente a las diversas formas en que puede constituirse una familia. A este respecto es una obligación de hacer, de crear las leyes que para tal efecto sean necesarias.

"Por lo que hace al Estado de Colima, el legislador en materia de protección a las diversas formas de familia ha incurrido en responsabilidad faltando a la obligación que le impone la Constitución, en virtud de que no ha emitido las normas jurídicas tendientes a proteger a las familias homoparentales como la conformada por los ahora quejosos, por lo que su omisión en el cumplimiento de la obligación repercute de manera negativa en su familia.

"Que la omisión de una obligación por parte de un órgano del Estado no puede traducirse en un perjuicio en el ejercicio de los derechos fundamentales y sus garantías por parte de los gobernados. En un Estado constitucional y democrático de derecho no puede sostener tal estado de cosas; se traduce

en una laguna jurídica que lesiona gravemente el orden constitucional del Estado.

"En relación al incumplimiento por parte del legislador local de proteger a través de la ley el desarrollo y organización de la familia el presente asunto se encuadra en lo que en la doctrina y la jurisprudencia se ha llegado a conocer como inconstitucionalidad por omisión.

"Que la Corte abordó el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo como un derecho derivado del libre desarrollo de la personalidad, de tal manera que al impedírseles a las parejas homosexuales el acceso al matrimonio además de incurrir en discriminación, había una injerencia arbitraria del Estado al limitarles los medios para desarrollar plenamente su plan de vida. Desde ese punto de vista, los argumentos planteados por la Corte llevan a la interpretación conforme, como el medio idóneo para dar solución a la controversia planteada.

"Aduce que cuando se aborda el tema de matrimonio entre personas del mismo sexo desde la perspectiva de una violación al libre desarrollo de la personalidad, derivado de la dignidad humana como principal valor protegido por el orden constitucional el estudio se hace como una violación al artículo 1o.; lo que argumenta es que además de esa violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad existe una omisión legislativa en relación a la obligación establecida en el artículo 4o. de la Constitución Federal dirigida al legislador ordinario en el sentido de proteger el desarrollo y organización de la familia.

"Que la segunda parte del segundo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal establece un mandato expreso indirecto de legislar, que al ser incumplido por parte del legislador ordinario se actualiza la figura de omisión legislativa relativa de una competencia de ejercicio obligatorio: El legislador local tiene la obligación de proteger a la familia, lo hace de manera deficiente.

"Aclara que cualquiera de las perspectivas de las cuales puede abordarse el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo, el resultado confluye en un punto en común que es la orden al Registro Civil del Estado de celebrar el matrimonio; y tiene que ser la figura del matrimonio ya que de lo contrario, si se creara otra figura se configuraría otro acto de discriminación. Así, la diferencia estriba únicamente en los alcances de la sentencia en relación con la omisión legislativa.

"De igual forma, alega la violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad en relación a la figura del matrimonio, específicamente por lo que

hace a la diferenciación de sexo entre contrayentes como un requisito para celebrarlo (artículo 1o. de la Constitución Federal. Igualdad y no discriminación).

"En relación a las porciones normativas que tanto en la Constitución Local como en el Código Civil de la entidad establecen que el matrimonio puede celebrarse únicamente entre un hombre y una mujer, tal condición vulnera el principio de igualdad y no discriminación de que debe gozar toda persona, al mismo tiempo que se les priva de esa forma de acceso a la protección familiar ordenada por la Constitución Federal. De igual manera ambos derechos fundamentales son reconocidos en diversos tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.

"Que el hecho de que sólo las parejas heterosexuales puedan acceder a la figura del matrimonio discrimina implícitamente a las parejas formadas por personas del mismo sexo; así, dice, que los artículos 147 de la Constitución Local y 102, párrafos 4o. y 13, del Código Civil del Estado implican un acto de discriminación.

"Señala que del artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se desprende que existe una multiplicidad de formas en que puede expresarse la discriminación; sin embargo, tomando como base la descripción de la norma y enfocándolo al tema de la discriminación por preferencias sexuales, aduce que la discriminación por preferencia sexual es toda distinción, exclusión o restricción basada en las preferencias sexuales que tenga por efecto impedir el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

"De esta manera esta vertiente de la discriminación puede ser analizada a través de sus elementos:

"a. Es una distinción, exclusión o restricción.

"b. La distinción, exclusión o restricción se basa en la preferencia sexual de las personas.

"c. Los efectos de la distinción son:

"• Impedir el reconocimiento o el ejercicio de los derechos.

"• Impedir la igualdad real de oportunidades de las personas.

"Señala que toda vez que los artículos (sic) 147 de la Constitución Local así como los párrafos 4o. y 13 del numeral 102 del Código Civil aluden al matri-

monio como una figura que puede celebrarse únicamente entre personas de sexo distinto, dice, que esa exigencia se traduce en un acto de discriminación de acuerdo a cada uno de sus elementos.

"Que cuando el artículo 147 de la Constitución del Estado de Colima señala que: 'El matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer ...', por su parte el Código Civil local hace referencia específica en la parte final de su párrafo cuarto a que 'el matrimonio civil no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer ...' y el mismo numeral en su párrafo décimo tercero apunta que 'el matrimonio es un vínculo precioso, en el que un hombre y una mujer ... deciden unirse ...'; en los tres casos se hace una distinción implícita a las parejas (heterosexuales) y las parejas homosexuales.

"Es decir, dadas dos únicas variables posibles como sexo biológico X (hombre) y Y (mujer), las posibilidades de relaciones erótico afectivas no es única, puede existir la relación YY (mujer-mujer), XX (hombre-hombre) y XY (hombre-mujer); de esta manera la aclaración de que es la pareja entre 'un solo hombre y una sola mujer' tiene como premisa necesariamente el reconocimiento de que existen distintas formas de relación erótico afectiva, de lo contrario el precepto se limitaría a decir que el matrimonio es celebrado entre una pareja de personas. Distingue así este precepto entre una posibilidad de relación (XY) y las otras (XX; YY).

"Que del significado del verbo excluir, se desprende válidamente que cuando los artículos señalados tanto de la Constitución Local como del Código Civil hacen referencia específica al matrimonio como un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer dejan fuera de la hipótesis normativa a las parejas homosexuales, pues por definición, una pareja homosexual no puede ser integrada por un hombre y una mujer, es decir, deja fuera la posibilidad de que las parejas homosexuales puedan acceder a la figura del matrimonio, niega tal posibilidad y con ello hace una exclusión.

"Que de acuerdo al significado del verbo restringir se deduce que cuando los artículos que se combaten hacen referencia específica al matrimonio como un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer reduce la posibilidad de acceso para que sólo las parejas heterosexuales puedan contraer matrimonio; pues en la descripción normativa no anexa un operador conjuntivo que abra la posibilidad de acceder a esta figura a las parejas homosexuales.

"Agrega que la distinción, exclusión o restricción se basa en la preferencia sexual de las personas.

"Que si el artículo 147 de la Constitución Local y el 102 del Código Civil, hacen referencia a que el matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, y que por definición las parejas (con miras a formar una familia, por ello, unidas primordialmente por lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuo deseando tener una vida en común) formadas por un solo hombre y una sola mujer son aquellas, cuya preferencia u orientación sexual es denominada como heterosexual; sin que exista posibilidad alguna de que una pareja homosexual sea conformada por un solo hombre y una sola mujer, esta restricción excluye universalmente a las parejas homosexuales, pues no hay algún otro factor que implique o permita que una pareja homosexual sea conformada por un hombre y una mujer; es decir, que también por definición de manera universal puede sostenerse que una pareja homosexual siempre estará conformada por personas con preferencia u orientación sexual hacia personas de su mismo sexo.

"En otras palabras, cuando se sostiene que la preferencia sexual es el único factor que define el hecho de que una persona pueda libremente formar una pareja con alguien de su mismo o de diferente sexo, con ello se dice que va a ser el factor 'preferencia sexual' el único que va a ser tomado en cuenta al momento de definir a una pareja como homosexual o como heterosexual. De ahí que el factor de distinción, exclusión o de restricción sea la preferencia sexual.

"Que en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 2/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otras cosas, que las parejas homosexuales pueden llegar a constituir una familia homoparental.

"Alega que en la legislación del Estado de Colima, no existe una figura homóloga al matrimonio a la cual tengan acceso las parejas homosexuales que deciden formar una familia y que con ella como familia homoparental puedan recibir la protección del Estado y, aun habiéndola, su examen desde un test de escrutinio estricto arrojaría, tal como se establece en el amparo en revisión 581/2012 que tal distinción de figuras devendría de igual manera en discriminación.

"Concluye, que también el matrimonio es la única figura por medio de la cual el Estado de Colima reconoce y protege a las parejas que deciden conformar una familia, que entonces se está impidiendo en reconocimiento o ejercicio de un derecho que el derecho fundamental de las familias homoparentales a recibir la protección del Estado.

"Agrega que la figura del concubinato no podría aplicar como una forma de garantizar la protección del Estado hacia las parejas homoparentales, toda

vez que el concubinato es una figura dependiente del matrimonio, es decir, que si el matrimonio es únicamente entre un solo hombre y una sola mujer, no puede aplicarse a las parejas homosexuales; el concubinato existe en función del matrimonio.

"Que si todas las formas de familia tienen el mismo derecho a la protección del Estado sin que pueda prevalecer una sobre otra, concluye que la ley les confiere un estatus de igualdad, a su vez quiere decir que, tanto las parejas homosexuales como las heterosexuales que decidan formar una familia deben gozar de la protección del Estado. De esta manera si la única figura que en el Estado de Colima les otorga pleno reconocimiento a la nueva familia que constituye es la figura del matrimonio y se excluye de dicha figura a las parejas homosexuales que decide conformar una familia, queda de manifiesto de manera evidente que ante esa restricción se impide la igualdad real de oportunidades pues deja en desventaja a las familias homoparentales aun cuando la Constitución dicta que gocen de igualdad.

"Que el derecho fundamental a la organización y desarrollo de las familias debe ser garantizado a todas y cada una de las diversas formas en que ésta puede constituirse, entonces, que el legislador se encuentra ante una obligación constitucional de crear dichas garantías.

"Así las cosas, cuando el legislador decidió crear la garantía mediante la cual el Estado protegiera a las familias conformadas por una pareja de personas, debió haber tenido presente la situación de ambos tipos de parejas y, en virtud de ello, crear una figura que fungiera como garantía del derecho a la protección de la familia a la cual pudieran acceder dichas parejas, para que así el derecho fundamental quedara garantizado para ambas; o bien, pudo haber creado una figura jurídica específica para cada tipo de parejas, cuidando siempre de mantenerse dentro de los límites impuestos por los principios de igualdad y no discriminación.

"Al analizar la conducta del legislador ordinario en el Estado de Colima, queda expuesta la omisión legislativa en la que incurrió: para una situación de hecho idéntica como lo es la posibilidad tanto de una pareja homosexual como de una heterosexual de formar una familia en tanto pareja, creó una figura a la cual, únicamente pueden acceder las parejas heterosexuales dejando fuera del campo normativo a las parejas homosexuales.

"Agrega que de esa forma se les priva de acceder a condiciones de igualdad a los derechos que la Constitución reconoce.

"Aduce que las porciones normativas que combaten, encuadran en la hipótesis legislativa que describe los actos de discriminación en los términos del artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, por lo que debe declararse inconstitucional para mantener la vigencia del estado de derecho y del principio de supremacía constitucional.

"Señala que, no sólo como personas individualmente considerados son titulares del derecho fundamental a la no discriminación, sino que también considerados ambos como un núcleo familiar, y en concordancia con lo declarado por la Suprema Corte su familia también goza como ente titular del derecho fundamental a la no discriminación, es decir, que no sólo ellos como individuos con una preferencia no heterosexual deben ser tratados en un marco de igualdad respecto a las personas heterosexuales, sino que también la familia homoparental que ambos conforman debe ser tratada también con los principios de igualdad y no discriminación, circunstancia tanto una como otra que no se actualiza en su caso en particular, pues el acto que impugnan les impide gozar del derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación; asimismo, les impide el acceso a la figura jurídica que fungen como garantías de estos derechos fundamentales y del derecho de su familia a recibir la protección jurídica por parte del Estado.

"Alega violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad en relación a la figura del matrimonio, específicamente por lo que hace a su finalidad reproductiva.

"Señala que las porciones normativas de los numerales que se combaten que violan la Constitución Federal y diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos son el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y el artículo 102 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Colima.

"Que no existe una relación directa de dependencia entre el matrimonio y la exigencia de su finalidad reproductiva por lo que son conceptos y fines autónomos en la cuestión familiar. Cita el criterio de la Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 581/2012.

"Arguye el derecho al libre desarrollo de la personalidad en relación a la figura del matrimonio, específicamente por lo que hace al propio proyecto de vida.

"Que la prohibición de que las personas homosexuales accedan a la figura del matrimonio repercute de manera negativa en el libre desarrollo de la per-

sonalidad y se traduce en una injerencia arbitraria del Estado. Transcribe el argumento que sostuvo la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010.

"Señala que de forma recurrente al derecho fundamental a la protección de la familia, cuando se niega a las parejas homosexuales el acceso a la figura del matrimonio sin más razón que la orientación o preferencia sexual, el Estado irrumpe de manera arbitraria en el libre desarrollo de la personalidad de homosexuales y lesbianas al tratarlos de forma desigual ante situaciones familiares idénticas. Apoya lo anterior, con las tesis aisladas del Tribunal Pleno, cuyos rubros son: 'DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.' y 'DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL, CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.'

"Que cuando el Código Civil considera que 'el matrimonio es el medio idóneo para ... suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano, pues ésta no existe sino en la dualidad conyugal', agregando además que ser padre es la más alta magistratura de la vida, implica una injerencia arbitraria en el proyecto de vida de las personas, pues la norma jurídica está invadiendo espacios de la vida privada de las personas de los que les corresponde decidir únicamente a ella sin que el legislador esté legitimado para establecer directrices de conducta en ese rubro, pues el hecho de que alguien no contraiga matrimonio o no lo haga aun viviendo en pareja, como parte de su proyecto de vida, no implica en ningún momento que ese ser humano sea imperfecto, tal como lo sugiere el Código Civil, similar razonamiento aplica en caso de que no se desee tener hijos.

"Alega el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer. Equidad de Género.

"Que debe tomarse en cuenta de forma sistemática la inclusión de estas normas en el apartado relativo al matrimonio, que está diseñado para que únicamente tengan acceso a él las parejas heterosexuales por lo que se refuerza el carácter heterocentrista de la figura matrimonial, además, invaden su derecho a la vida privada, al mismo tiempo representan una extensión de una cultura tradicional que históricamente ha discriminado las relaciones entre personas del mismo sexo. Cita las tesis aisladas de rubro: 'GUARDA Y CUSTODIA. A QUIÉN CORRESPONDE CUANDO LOS QUE EJERCEN LA PATRIA

POTESTAD VARÍAN LA ASIGNACIÓN DE LOS ROLES DE GÉNERO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 4.228, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO).' y 'PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES. EL OTORGAMIENTO DE LA GUARDA Y CUSTODIA DE UN MENOR DE EDAD NO DEBE ESTAR BASADO EN PERJUICIOS DE GÉNERO.'

"Cita los argumentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y Otras ('Campo Algodonero') vs México, en el tema de roles de género.

"Señala la violación a diversas disposiciones internacionales. Violación a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal. Aplicación del control de convencionalidad.

"Aduce que como en los argumentos de la Corte, las parejas homosexuales pueden constituir una familia homoparental como es su caso y los diversos tratados internacionales en materia familiar que el Estado Mexicano ha firmado y ratificado y que en términos del artículo 1o. constitucional son obligatorios para el Estado Mexicano como leyes supremas del país; la falta de la protección jurídica en la doble vertiente (omisión del legislador y exclusión de las parejas homosexuales para acceder a la figura del matrimonio en Oaxaca) representa una violación a todos y cada uno de los tratados internacionales.

"Que en el caso se violan los artículos 2o., 11 y 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El 2o. debido a que el Estado Mexicano no ha adoptado disposiciones de derecho interno tendientes a erradicar la discriminación y demás violaciones de derechos fundamentales que denuncian. El artículo 11 porque desde el punto de vista del libre desarrollo de la personalidad el Estado de Colima invade de manera arbitraria la vida privada al impedir el ejercicio de un plan de vida que implica el hacer una vida en común con una persona del mismo sexo sin que el Estado les otorgue protección jurídica en términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El numeral 28 porque el Gobierno Federal no ha tomado cartas en el asunto para evitar que las entidades federativas como Colima, sigan contraviniendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de protección a la vida privada, a la familia y a la no discriminación.

"Finalmente, reclama la emisión del oficio HACCOL-ORC, dictado por el primer oficial del Registro Civil de Colima."

III. **Consideraciones del Juez de Distrito.** El Juez de Distrito decidió, por un lado, sobreeser en el juicio de amparo por lo que hace a la orden de emitir el oficio que negó la solicitud de matrimonio, lo cual se atribuyó al director y subdirector del Registro Civil del Estado de Colima, así como al secretario general de Gobierno de esa entidad federativa en su calidad de superior jerárquico de las autoridades civiles mencionadas; y, por otro lado, el Juez de Distrito decidió otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos.

Para sustentar esa concesión, expuso las siguientes consideraciones:

"QUINTO.—Resultan sustancialmente fundados y suficientes los conceptos de violación planteados por la parte quejosa, para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, atentos los motivos que enseguida se expondrán:

"En efecto, los promoventes del juicio ***** , aducen transgresión a las garantías individuales contenidas en los artículos 1o. y 4o., en relación con el diverso 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el oficio reclamado resulta violatorio de las garantías de igualdad, de no discriminación y los derechos fundamentales a la protección del desarrollo y organización de la familia, del libre desarrollo de la personalidad, en relación con el proyecto de vida, y la violación de diversas disposiciones internacionales en relación con el control de convencionalidad, respectivamente.

"Ahora bien, para evidenciar lo fundado de los referidos conceptos de violación, precisa señalar que los artículos 1o., 4o., en relación con los 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los dos últimos se transcriben sólo por la información que ministran, en razón de que no fueron señalados como transgredidos, se procede a su transcripción y en lo que interesa, establecen lo siguiente: '**Artículo 1o.**' (se transcribe).—'**Artículo 4o.**' (se transcribe).—'**Artículo 14.**' (se transcribe).—'**Artículo 16.**' (se transcribe).

"Destacado lo anterior, precisa indicar que el artículo 1o. constitucional, establece que tanto la titularidad de los derechos fundamentales como los mecanismos de garantía de éstos, corresponden a todas las personas sin distinción alguna. De este mismo precepto constitucional se desprende un mandato dirigido a las autoridades estatales en relación con la forma de interpretar y aplicar los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y los tratados internacionales respectivos.

"En este sentido, el párrafo quinto del citado ordinal 1o. contempla el derecho fundamental a no ser discriminado. La titularidad de este derecho corresponde a las personas en lo individual y a las parejas en la medida en que forman un núcleo familiar, de conformidad con lo establecido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad número 2/2010. Así, los hoy quejosos no sólo tienen el derecho a ser tratados en pie de igualdad en relación con las personas heterosexuales, sino también tienen derecho a no ser discriminados en la medida en que puedan conformar una familia homoparental.

"En esta línea, el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, en su relación con el diverso 147 de la Constitución Política de esta entidad federativa, contravienen los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación de los citados impetrantes de garantías, consagrados en el artículo 1o. constitucional, considerado no sólo individualmente como persona con una preferencia homosexual, sino también como familia homoparental que legalmente pretenden conformar, en la medida en que se les impide el acceso a las figuras jurídicas que fungen como garantías de estos derechos fundamentales y del derecho de su familia a recibir protección jurídica por parte del Estado.

"Luego, de conformidad con el artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, un acto de discriminación es una distinción, exclusión o restricción, basada, entre otras razones, en la preferencia sexual de las personas, cuyos efectos son impedir el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas, respectivamente.

"En este caso concreto, los preceptos legales impugnados contienen una distinción que se traduce en una exclusión y restricción de derechos. En efecto, al hacer una referencia específica a un contrato celebrado 'entre un solo hombre y una sola mujer', el artículo 147 de la Constitución Política del Estado, así como el diverso ordinal 102 del Código Civil del Estado de Colima, distinguen entre las parejas heterosexuales y las parejas homosexuales conformadas por dos mujeres o dos hombres. De esta forma, los aludidos preceptos excluyen a las parejas homosexuales del acceso a la figura del matrimonio, toda vez que de acuerdo con la definición legal, éste sólo puede estar conformado por un hombre y una mujer. En consecuencia, dichas disposiciones restringen el matrimonio a las parejas homosexuales.

"Por ende, los ordinales combatidos constituyen un acto de discriminación basado en la preferencia sexual de las personas; de ahí que establece

el único criterio por el cual se elige una pareja del sexo opuesto o del mismo. En este sentido, si el artículo 147 de la Constitución Política del Estado, y el diverso numeral 102 del Código Civil del Estado de Colima, establecen que el matrimonio es un 'contrato celebrado entre un solo hombre y una sola mujer', excluye de esta figura de manera universal a las parejas homosexuales. Por tanto, el factor de distinción, exclusión o restricción entre ambos tipos de pareja es la preferencia sexual.

"Esta distinción impide el reconocimiento o ejercicio de los derechos de las personas excluidas. Las parejas homosexuales que deciden formar una familia son titulares del derecho fundamental consagrado en el artículo 4o. constitucional, a recibir protección jurídica para ese efecto por parte del Estado. En la acción de inconstitucionalidad número 2/2010, la Suprema Corte sostuvo que la transformación y secularización de la sociedad ha resultado en una gran diversidad de formas de constituir una familia, que no necesariamente surgen del matrimonio entre un hombre y una mujer. En este sentido, si la Carta Magna protege en pie de igualdad a todas las formas de familia, tanto las parejas heterosexuales, como las homosexuales que decidan formar una familia deben gozar de la protección jurídica del Estado.

"Así, el legislador ordinario tenía la obligación constitucional de crear las garantías necesarias para que cada una de las diversas familias pudiera gozar del derecho que les confiere el artículo 4o. constitucional, lo que significa que en ejercicio de su libre configuración normativa podía crear una figura a la cual pudieran acceder las parejas homosexuales y heterosexuales o una figura jurídica específica para cada tipo de pareja que respetara el principio de igualdad y no discriminación.

"Ante una situación de hecho idéntica, como lo es la posibilidad de formar una familia a cargo de una pareja heterosexual u homosexual, el legislador incurrió en una omisión que impide la igualdad real de oportunidades al dejar en desventaja a las familias homoparentales en cuanto a la protección de su organización y desarrollo. En este sentido, es legítima la exigencia de que se permita a las parejas del mismo sexo el acceso al matrimonio, ya que es la única figura que otorga reconocimiento a la familia que se contempla en la legislación del Estado de Colima.

"Luego entonces, resulta evidente con meridiana caridad, que en un Estado democrático ninguna omisión de la autoridad puede legitimar el menoscabo de los derechos de los ciudadanos.

"Por su parte, el oficio número HACCOL-ORC 52/2013, de fecha veintidós de febrero de dos mil trece, que niega la solicitud de los quejosos para contraer matrimonio, viola el derecho a la igualdad de éstos, individualmente y como familia homoparental, pues ante situaciones de hecho iguales realiza un trato desigual respecto a las parejas heterosexuales con fundamento en la preferencia u orientación sexual. Esta distinción contraviene lo sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, en el sentido de que, tanto las parejas heterosexuales, como las homosexuales tienen el mismo estatus para formar una familia. En este sentido, la autoridad emisora del oficio de mérito, violó de manera flagrante el derecho a la no discriminación de los citados impetrantes de garantías, al fundamentar la negativa a la solicitud de matrimonio en artículos que implican un acto de discriminación, como lo son el 147 de la Constitución Política del Estado y el diverso ordinal 102 del Código Civil para el Estado de Colima.

"En tal circunstancia, el citado oficio viola el derecho fundamental a la seguridad jurídica consagrado en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional. De acuerdo con dicho precepto, todas las personas no sólo gozarán de los derechos que contempla nuestra Carta Magna, sino también de las garantías que puedan encontrarse en el ordenamiento para hacer valer esos derechos. Esas garantías no necesariamente se encuentran previstas en el Texto Constitucional, sino que también están distribuidas a lo largo de todo el sistema normativo, tanto federal como local, según la hipótesis de que se trate.

"Entonces, al negar la solicitud para contraer matrimonio presentada por los hoy quejosos, el oficio impugnado impide el ejercicio de las garantías para hacer efectivo el derecho a la protección jurídica de la familia contemplado en el artículo 4o. constitucional y en diversos tratados internacionales. En este sentido, el legislador de Colima, obviamente incurrió en una omisión, al no haber emitido normas tendientes a proteger a las familias homoparentales como la que pretenden conformar los aludidos impetrantes.

"Así, la institución mediante la cual el legislador otorgó reconocimiento y protección a las parejas que desean conformar una familia es el matrimonio. El acceso a esta figura está restringido únicamente a las parejas heterosexuales, excluyendo a las homosexuales; por tanto, ante la ausencia de normas que protejan a las familias homoparentales, el único medio para obtener la protección de la familia homoparental pretendida por los quejosos en el Estado de Colima, es que se les permita el acceso a la figura del matrimonio. Al respecto, es importante destacar que en la citada acción de inconstitucionalidad número 2/2010, la Suprema Corte distinguió claramente conceptos que antes

se consideraban indisolublemente unidos, como los de familia, matrimonio y procreación.

"Establecido lo anterior, se procede al estudio del concepto de violación donde se señala, aunque con diversas expresiones que, el ordinal 147 de la Constitución Política del Estado, así como el diverso artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, transgreden en su perjuicio los principios de igualdad y no discriminación contemplados en los numerales 1o. y 4o. del Pacto Federal, toda vez que impiden que las parejas homosexuales tengan acceso a la figura del matrimonio.

"Entonces, de conformidad con la reforma de once de junio de dos mil once, al artículo 1o. constitucional, los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte gozan del mismo nivel que la Constitución por existir una interrelación funcional entre ambos; además, en la misma reforma se consagró el deber de las autoridades estatales de interpretar la aludida Constitución y los tratados internacionales, de conformidad con las normas que estos instrumentos establecen; en este sentido, es inconcuso que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, al señalarse que todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

"Con base en lo anterior, el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, así como el 2o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el diverso 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos en esos ordenamientos sin discriminación alguna, incluyendo la discriminación motivada por la preferencia sexual de las personas. La finalidad de este régimen se traduce en procurar el mayor beneficio para el hombre, en atención al principio *pro homine*, de tal manera que los derechos a la igualdad y no discriminación se garanticen y protejan de la manera más amplia posible.

"De acuerdo con las consideraciones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010, sobre la mecánica para abordar el denominado control de convencionalidad, éste constituye un método de interpretación para lograr la mayor protección de un derecho y no un modelo de control de normas jurídicas. Así, se procede a realizar el control de convencionalidad y justificar por qué debe concederse el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados.

"En este orden, la igualdad ante la ley como principio de justicia implica que las personas deben ser tratadas de la misma manera en las mismas circunstancias, en otras palabras, dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Dichas particularidades deberán ser gobernadas por reglas fijas, por lo que la discriminación o el favor en el trato de los individuos puede hacerse sólo en virtud de circunstancias relevantes que lo justifiquen, a fin de evitar un trato desigual.

"Ahora bien, es de destacar que la Constitución permite que la conceptualización tradicional del matrimonio, considerado como el celebrado entre un hombre y una mujer, pueda modificarse acorde con la realidad social. En este sentido, con la transformación de las relaciones humanas a distintas formas de relaciones afectivas, sexuales y de solidaridad mutua, así como las modificaciones legales relativas a la institución del matrimonio, se ha redefinido dicho concepto.

"Luego, no se comparte que constitucionalmente, e incluso de acuerdo con tratados internacionales, el hecho de que se celebre entre un hombre y una mujer sea un elemento esencial del matrimonio, toda vez que la finalidad primordial de esta institución es la procreación y, por tanto, la formación de una familia ideal. El matrimonio entre personas del mismo sexo no es una amenaza y oposición a la conservación de la familia, pues la transformación y secularización del matrimonio y de la sociedad ha resultado en una gran diversidad de formas de construir una familia que no surge necesariamente del matrimonio entre hombre y mujer. En este sentido, la finalidad reproductiva aludida se ha desvinculado de dicha figura y, en cambio, ha encontrado sustento, principalmente, en los lazos afectivos, sexuales y de identidad, de solidaridad y de compromiso mutuo de quienes desean tener una vida en común.

"En esta línea, el numeral 4o. constitucional establece la obligación del Estado de garantizar la protección a la familia en lo que respecta a su organización y desarrollo. Este precepto protege a la familia como realidad social y no de manera exclusiva a la que surge o se constituye mediante el matrimonio, por lo que cubre todas sus formas y manifestaciones.

"En el caso concreto, los citados ordinales 147 de la Constitución Política del Estado, en su relación con el 102 del Código Civil para el Estado de Colima, violan las garantías de igualdad y no discriminación contenidas en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, habida cuenta que ante una misma situación jurídica trata de forma diferenciada a las parejas homosexuales, en tanto niega a estas parejas el derecho a contraer matrimonio. En este

sentido, las preferencias sexuales no constituyen una razón válida que justifique ese tratamiento diferenciado. Las normas reclamadas infringen los numerales 1o. y 4o. constitucionales. El mandato de eliminación de la discriminación no comprende la que se basa en las preferencias sexuales, sino también la discriminación por sexo y género, respectivamente.

"Encuentra aplicación en la especie, por mayoría de razón, la tesis número 1a. CIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página novecientos sesenta y dos, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, materias constitucional y civil, correspondiente a la Décima Época, del citado *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que para su consulta y aplicación, a la letra refiere lo siguiente: 'MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN.' (se transcribe)

"En consecuencia, con apoyo en el principio de igualdad y el derecho fundamental a la dignidad humana, del que deriva el libre desarrollo de la personalidad, debe concluirse que la diferencia que los artículos impugnados hacen respecto a las personas del mismo sexo que desean contraer matrimonio no es legítima, sino que se trata de una discriminación.

"Se sostiene lo anterior, invariablemente debido a que en muchos casos la descendencia no es producto de la unión sexual de los cónyuges, sino de los avances de la medicina reproductiva o bien, de la adopción, sin que dependa esta decisión de la figura del matrimonio.

"De igual forma, resulta aplicable por las razones que la informen, la tesis número 2a. CXVI/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a foja seiscientos treinta y nueve, Tomo XXVI, agosto de 2007, materia constitucional, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que para su consulta y aplicación, aparece bajo el rubro y texto siguientes: 'GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.' (se transcribe)

"Establecido lo anterior, a fin de determinar la intensidad con la que tiene que hacerse el escrutinio de la distinción realizada por el legislador. En este sentido, la parte quejosa alega que las porciones legislativas impugnadas hacen una distinción basada en las preferencias sexuales de las personas. Al respecto, la 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.

"En tales supuestos, se ha señalado que 'el Juez constitucional necesariamente deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad'. En la especie, una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza 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', respectivamente.

"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. 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.

"Ahora bien, la cuestión que debe verificarse es si en el caso concreto las medidas legislativas impugnadas, efectivamente hacen una distinción basada en una categoría sospechosa; así para poder realizar un pronunciamiento al respecto, resulta necesario recordar lo que establecen textualmente los ordinales impugnados 147 de la Constitución Política del Estado, en su relación con el diverso 102 del Código Civil para el Estado de Colima, en la parte que aquí interesa, dichos preceptos legales disponen, lo siguiente: (se transcriben).

"En este caso concreto, las medidas legislativas examinadas distinguen implícitamente entre las parejas de distinto sexo y las parejas del mismo sexo: a las primeras les está permitido el acceso al matrimonio, mientras las segundas no tienen esa posibilidad. Si bien podría argumentarse que el precepto no hace una distinción con base en las preferencias sexuales de las personas porque a nadie se le pide que manifieste su preferencia sexual para acceder al matrimonio, eso 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 no esté condicionado aparentemente a las preferencias sexuales no significa que no exista una distinción implícita apoyada en el citado criterio.

"Para poder establecer si existe una distinción implícita, no es suficiente saber quiénes tienen el poder normativo en cuestión, sino también qué les permite hacer a esas personas. En este sentido, aunque la norma conceda el poder normativo para casarse a cualquier persona, con independencia de su preferencia sexual, si ese poder únicamente puede ejercitarse para casarse con alguien del sexo opuesto, es indudable que la norma impugnada sí comporta en realidad una distinción basada en las preferencias sexuales.

"Al respecto, puede sostenerse que este tipo de normas hacen una diferenciación implícita porque un homosexual únicamente puede acceder al mismo derecho que tiene un heterosexual si niega su orientación sexual, que es precisamente la característica que lo define como homosexual. 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. Así, la citada Primera Sala de la Suprema Corte consideró que la medida impugnada se basa en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que traza para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial se apoya en las preferencias sexuales de las personas.

"Encuentra apoyo, al respecto, por analogía, la tesis registrada con el número 1a. C/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida a folio novecientos sesenta y tres, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, materias constitucional y civil, relativa a la Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que para su ubicación y consulta, aparece con el rubro y texto, que se transcriben de la forma siguiente: 'MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA QUE DEFINE LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO, CONTIENE UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA.' (se transcribe)

"En el mismo orden de ideas, una vez establecido que las normas 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, la referida Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, la aludida Primera Sala sostuvo en el amparo directo en revisión 988/2004, 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 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.

"Luego agregó, en dicho pronunciamiento que en la terminología de la jurisprudencia estadounidense, se dice que la citada medida tiene que perseguir un '*compelling state interest*'. Esto es que 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.

"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 perseguida.

"Ante dicho contexto, es de precisar que 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*'.

"Sobre la cuestión de realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa, se cita en su apoyo la tesis registrada con el número P. XXIV/2011, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en la página ochocientos setenta y tres, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, correspondiente a la Novena Época, del referido *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que al efecto para su ubicación y consulta, aparece con el rubro y texto que se transcriben de la forma siguiente: '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).' (se transcribe)

"Una vez explicada la estructura del *test* de escrutinio estricto, la referida Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el caso concreto, aunque sobre diverso precepto, en el sentido de determinar si la distinción realizada en el entonces artículo 143 del Código Civil de Oaxaca, perseguía una finalidad constitucionalmente imperiosa. De una interpretación integral del informe con justificación, rendido en el juicio de amparo por el representante del Poder Legislativo y de los recursos de revisión interpuestos por las autoridades que participaron en el proceso legislativo, puede desprenderse que la medida examinada tiene como finalidad la protección de la familia.

"De acuerdo con lo anterior, esa Primera Sala de nuestro Alto Tribunal de Justicia, estimó que la distinción impugnada persigue una finalidad imperiosa, en la medida en la que el artículo 4o. constitucional impone al legislador la obligación de proteger 'la organización y el desarrollo de la familia'. La protección de la familia no sólo es una finalidad legítima para el legislador, sino una finalidad constitucionalmente ordenada. En consecuencia, debe entenderse que la medida enjuiciada satisface la primera grada de un escrutinio estricto de la igualdad de la medida.

"Ahora bien, para poder determinar si la distinción está directamente conectada con la finalidad imperiosa identificada deben precisarse dos cosas: a) quiénes están comprendidos y quiénes están excluidos en la categoría utilizada; y, b) cuál es el contenido preciso del mandato constitucional de protección a la familia.

"Por un lado, la definición de matrimonio contemplada en el artículo 143 del Código Civil de Oaxaca, en términos de 'un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida', al igual que los ordinales ahora reclamados, incluyen únicamente a las parejas heterosexuales que tienen la intención de procrear, cuestión idéntica a la establecida en los artículos impugnados en esta instancia constitucional; y, por otro lado, si bien el artículo 4o. de nuestra Carta Magna ordena la protección de la familia sin mayor especificación, por ende, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha encargado de precisar el alcance de este mandato constitucional.

"Sobre el tema, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Tribunal Pleno de la citada Suprema Corte sostuvo, a partir de una interpretación evolutiva del artículo 4o. constitucional, que este precepto no alude a un 'modelo de familia ideal' que tenga como presupuesto al matrimonio heterosexual y cuya finalidad sea la procreación. En este sentido, ese Alto Tribunal de Justicia aclaró que la protección de la familia que ordena la Constitución no se refiere exclusivamente a la familia nuclear que tradicionalmente ha sido vinculada al matrimonio: padre, madre e hijos biológicos. En dicho precedente, el Pleno afirmó que la Constitución tutela a la familia entendida como realidad social. Lo que significa que esa protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones existentes en la sociedad: familias nucleares compuestas por padres e hijos (biológicos o adoptivos) que se constituyan a través del matrimonio o uniones de hecho; familias monoparental compuestas por un padre o una madre e hijos; familias extensas o consanguíneas que se extienden a varias generaciones, incluyendo ascendientes, descendientes y parientes colaterales; y desde luego, también familias homoparentales conformadas por padres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos.

"Encuentra apoyo, al respecto del concepto de realidad social, la tesis registrada bajo el número P. XXVI/2011, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida a foja ochocientos ochenta y uno, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, materia civil correspondiente a la Novena Época, del aludido *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que para su consulta y aplicación se procede a transcribir de la forma siguiente: 'MATRIMONIO. NO ES UN CONCEPTO INMUTABLE.' (se transcribe)

"De acuerdo con lo anterior, esa Primera Sala de nuestro Alto Tribunal estimó que la distinción que realiza el entonces artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, similar a los hoy reclamados, con apoyo en la categoría sospechosa de las preferencias sexuales no está directamente conectada con el mandato constitucional de protección de la familia interpretado en los términos antes expuestos.

"Por un lado, la distinción resulta claramente sobreinclusiva porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden al matrimonio con la finalidad de procrear. Si bien este aspecto no puede considerarse discriminatorio en sí mismo, muestra la falta de idoneidad de la distinción para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. El desajuste se presenta porque las normas impugnadas pretenden vincular los requisitos en cuanto a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación. No hay que perder

de vista que la autoridad responsable argumentó en el agravio ya identificado, el matrimonio es esencialmente un contrato entre un hombre y una mujer con la finalidad de procrear.

"Al respecto, el Tribunal Pleno de ese Alto Tribunal de Justicia de la Nación, señaló con toda claridad en la acción de inconstitucionalidad número 2/2010, que 'es un hecho innegable que la secularización de la sociedad y del propio matrimonio, así como la transformación de las relaciones humanas, han llevado paulatinamente a diversas formas de relación afectiva, sexual y de solidaridad mutua y, de ahí, a modificaciones legales en cuanto a la institución del matrimonio, que han derivado en la redefinición del concepto tradicional que del mismo se ha tenido en cada época y a su desvinculación de una función procreativa, como fin del mismo.' (énfasis añadido)

"En el precedente en cita, la Suprema Corte sostuvo que esa desvinculación entre matrimonio y procreación quedaba de manifiesto con una gran variedad de situaciones: la existencia de parejas heterosexuales que deciden tener una familia sin acudir a la institución matrimonial; matrimonios heterosexuales que no desean tener hijos; matrimonios heterosexuales que por razones biológicas no pueden tener hijos y recurren a los avances médicos para lograrlo; matrimonios heterosexuales que sin tener un impedimento biológico para procrear optan por la adopción; matrimonios heterosexuales que se celebran entre personas que ya no están en edad fértil o entre personas que ya tenían descendencia y no desean tener una en común, etcétera. En este sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte concluyó que en la actualidad la institución matrimonial se sostiene primordialmente 'en los lazos afectivos, sexuales, de identidad, solidaridad y de compromiso mutuos de quienes desean tener una vida en común'.

"Por otro lado, la medida examinada es subinclusiva porque excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas que sí están comprendidas en la definición. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso.

"En este orden de ideas, debe destacarse que la aludida medida es claramente discriminatoria porque 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 familia. 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.

"Es pertinente destacar sobre el tema, por analogía, la tesis número P. XXVIII/2011, expedida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida a foja ochocientos setenta y siete, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, relativa a la Novena Época, del referido *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que para su ubicación y consulta, aparece con el rubro y texto que se transcriben de la forma siguiente: 'MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, NO CONTRAVIENE EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (se transcribe)

"En esta línea, sostiene nuestro Órgano Supremo que, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo recientemente en 'Schalk y Kopf v. Austria' 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.

"Empero la vida familiar de dos personas homosexuales no se limita a la vida en pareja. La procreación y la crianza de menores no es un fenómeno incompatible con las preferencias homosexuales. 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 contraer matrimonio.

"De acuerdo con todo lo anterior, con meridiana claridad se puede inferir que la distinción legislativa impugnada no está ni directa ni indirectamente conectada con la única finalidad imperiosa que puede tener el matrimonio desde el punto de vista constitucional.

"Ahora bien, si la distinción no está directamente conectada con la finalidad imperiosa que puede tener el matrimonio desde el punto de vista constitucional, este Juzgado de Distrito, como en su momento lo estimó la Primera Sala, no puede considerar constitucional dicha medida porque se estaría

avalando una decisión basada en prejuicios que históricamente han existido en contra de los homosexuales. 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. 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.

"Atento al aspecto de la discriminación, precisa citar la tesis número 1a. CIV/2013 (10a.), expedida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida a foja novecientos cincuenta y nueve, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, materias constitucional y civil, relativa a la Décima Época, del referido *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que para su ubicación y consulta, aparece con el rubro y texto que se transcriben de la forma siguiente: '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.' (se transcribe)

"En tal contexto, las desventajas históricas que los homosexuales han sufrido han sido ampliamente reconocidas y documentadas, según se afirma en la ejecutoria sustento de la presente sentencia: 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. En esta línea, 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 v. 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. 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 uno elige.

"Pero 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. En este sentido, acceder al matrimonio comporta en realidad 'un derecho a otros derechos'. Los derechos que otorga el matrimonio civil aumentan considerablemente la calidad de vida de las personas. En el orden jurídico mexicano

existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: 1) beneficios fiscales; 2) beneficios de solidaridad; 3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; 4) beneficios de propiedad; 5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y, 6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros; algunos ejemplos pueden servir para mostrar cómo la privación de estos beneficios materiales afecta la calidad de vida de las parejas homosexuales.

"Dentro de los beneficios fiscales previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, se encuentran los siguientes: I) la exención en el pago del impuesto sobre la renta cuando el ingreso derive de una donación realizada por uno de los cónyuges o de los retiros efectuados de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para los 'gastos del matrimonio' (fracciones XIX y XXII del artículo 109); y, II) las deducciones personales por concepto de pago de honorarios médicos, dentales y gastos hospitalarios efectuados por uno de los cónyuges para el otro, y las primas por seguros de gastos médicos complementarios o independientes de los servicios de salud proporcionados por instituciones públicas de seguridad social cuando el beneficiario sea el cónyuge (artículo 176 de la legislación relativa).

"En cuanto a los beneficios derivados de los deberes de solidaridad en el matrimonio, la Ley del Seguro Social considera al cónyuge del asegurado o pensionado como su 'beneficiario' para efectos de dicha ley (artículo 5 A), lo que significa que el cónyuge se convierte en el acreedor de todas las prestaciones que le corresponden al asegurado o pensionado, mismas que son inembargables, salvo que existan obligaciones alimenticias (artículo 10). A manera ejemplificativa, existen 'asignaciones familiares' que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar que se concede a los beneficiarios del pensionado por invalidez y en donde los cónyuges o concubinos reciben el porcentaje más alto de la cuantía de la pensión (artículo 138); y, desde luego, el cónyuge de un asegurado tiene derecho a recibir la asistencia médica, de maternidad, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria garantizada por la seguridad social (artículo 87 del ordenamiento legal en cita).

"Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece que, tendrán derecho a recibir indemnización en los casos de muerte por riesgo de trabajo la viuda o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de cincuenta por ciento o más (ordinal 501). En la misma línea, la Ley del Seguro Social, también contempla una gran cantidad de beneficios que se le otorgan al cónyuge de una persona asegurada o pensionada cuando ocurre la muerte de ésta (artículos 64, 127, 130, 159 y 172 A) de la citada legislación del Seguro Social.

"En cuanto a las decisiones médicas *post mortem*, la Ley General de Salud refiere que, en un orden de prelación en el que se le da prioridad al cónyuge, éste deberá dar su consentimiento para que se tomen las siguientes decisiones: 1) si el cuerpo de su cónyuge o sus componentes son donados en caso de muerte, salvo que el fallecido haya manifestado su negativa (numeral 324); 2) prescindir de los medios artificiales cuando se compruebe la muerte encefálica del otro cónyuge (artículo 345); 3) prestar el consentimiento para la práctica de necropsias en el cadáver de su pareja (ordinal 350 Bis 2); y, 4) si las instituciones educativas pueden utilizar el cadáver del cónyuge fallecido (artículo 350 Bis 4).

"En cuanto a los beneficios migratorios, de acuerdo con la Ley de Migración, los cónyuges extranjeros pueden acceder a distintos estatus migratorios por el hecho de estar casado con un mexicano (artículos 52, 55, 56 y 133). El acceso a la nacionalidad también es un beneficio que otorga la Ley de Nacionalidad al cónyuge extranjero de un mexicano que haya residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud (artículo 20 de la aludida legislación), por citar entre otros, algunos de los muchos ejemplos.

"Como puede observarse, el matrimonio otorga a los cónyuges una gran cantidad de derechos. En este sentido, 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'. No existe ninguna justificación racional para darles 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.

"Así, 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. Por lo demás, esta exclusión no sólo afecta a las parejas homosexuales, sino también a los hijos de esas personas que hacen vida familiar con la pareja. En efecto, es una realidad que al margen de que las parejas homosexuales puedan acceder al matrimonio, existe un creciente número de ellas que deciden criar niños, ya sea a los procreados en anteriores relaciones heterosexuales o utilizando para esos fines las técnicas de reproducción asistida. De igual manera, dicha discriminación repercute

directamente en esos menores. En esta línea, la medida impugnada se traduce también en un trato diferenciado por parte de la ley hacia los hijos de las parejas homosexuales, que los colocan en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.

"De acuerdo con lo expuesto, los artículos hoy combatidos, son inconstitucionales en su literalidad por contener una distinción que excluye injustificadamente a las parejas homosexuales del acceso al matrimonio, al permitir que sólo lo contraigan las parejas heterosexuales que tienen la finalidad de procrear. En este caso concreto, la manera más efectiva de reparar la discriminación normativa consiste, por un lado, en declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa que hace referencia a que la finalidad del matrimonio es 'perpetuar la especie' y, por otro lado, realizar una interpretación conforme de la expresión 'un solo hombre y una sola mujer' para entender que ese acuerdo de voluntades se celebra entre 'dos personas', de tal manera que con dicha interpretación se evita la declaratoria de inconstitucionalidad de esta porción normativa.

"Posteriormente, no pasa inadvertido por quien esto resuelve, que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte sostuvo en la acción de inconstitucionalidad número 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', 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. En este sentido, los derechos fundamentales condicionan materialmente dicha regulación.

"Ante tal circunstancia, por todo lo expuesto, es evidente que los preceptos legales reclamados, resultan violatorios de las garantías individuales de los hoy quejosos; y, en perjuicio de tal conculcación, lo que procede es otorgar el amparo solicitado por *****", para el efecto de que con fundamento en el artículo 80 de la Ley de Amparo, los ordinales 102 del Código Civil del Estado de Colima, así como el 147 de la Constitución Política del Estado, que se combaten en este juicio, no se apliquen a los impetrante de garantías, en el presente ni en el futuro; y, que el oficial del Registro Civil del Municipio de Colima, deje insubsistente el acto de aplicación de las normas declaradas inconstitucionales, consistente en la emisión del oficio número HACCOL-ORC 52/2013, de veintidós de febrero de dos mil trece, y emita un nuevo acto, empero acatando los lineamientos del presente fallo constitucional."

IV. **Agravios de la parte quejosa.** Los agravios enderezados en contra de esa sentencia, son los siguientes:

• **Agravios de la parte quejosa**

La parte quejosa aduce que concuerda con el análisis realizado por el Juez de Amparo en los considerandos de la sentencia; pues de ellos se desprende la grave violación a derechos humanos que implica el impedimento legal para que las parejas de personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio.

Aduce que en la demanda de amparo se aportaron elementos suficientes para que a través de la sentencia se hiciera una declaración de inconstitucionalidad de todas las porciones normativas de los artículos impugnados, declaratoria que los quejosos señalan que se restringiría al caso concreto sin implicar una declaratoria general ni mucho menos su expulsión al sistema normativo.

Que en la demanda de garantías se pidió expresamente que el Juez declarara inconstitucionales los artículos impugnados en las porciones que se señalaron, situación que sólo se hizo con relación a la finalidad reproductiva del matrimonio, por lo que en atención al principio de legalidad, debió fundarse y motivarse la negativa de hacer la declaratoria de inconstitucionalidad en los términos solicitados.

Aduce que la consideración expresa realizada por el Juez de Distrito en relación a que los artículos impugnados son inconstitucionales en su literalidad debió reflejarse en los resolutivos de la sentencia.

Agrega que los Jueces constitucionales están obligados a pronunciarse formalmente, es decir, a través de los resolutivos de la sentencias, sobre la constitucionalidad de las normas que se tildan de inconstitucionales sobre todo en el amparo contra leyes que el objeto es precisamente el análisis de constitucionalidad de la misma, independientemente de que la forma en que se pueda contrarrestar ese vicio sea a través de una interpretación conforme o incluso de la propia inaplicación.

Que debe distinguirse también entre las violaciones de derechos humanos que se configuran de forma tal que el acto sólo viole derechos humanos a una persona en particular de aquéllos, sin que dicha violación trascienda de forma directa a más personas; es decir, que la violación a derechos humanos deviene de la situación de hecho en el caso concreto, en otras palabras, que

la violación de derechos humanos no se encuentra en la norma, sino en el caso específico de aplicación, en razón de las circunstancias especiales que se actualicen. Distintos son aquellos casos, como éste, en que la violación del derecho fundamental de los promoventes sea sólo una actualización en un caso concreto de una violación de derechos humanos a una colectividad, cuyo problema de inconstitucionalidad reside *per se* en la norma que se aplica.

En el primero de los casos, basta con que en los resolutivos se ordene la interpretación conforme sirve para reparar la violación que se demande, mientras que en los casos descritos en segundo término, la interpretación conforme soluciona el caso concreto pero deja al descubierto y subsiste una grave violación a derechos humanos sobre la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en múltiples ocasiones por lo que, insiste, es necesario que esa inconstitucionalidad se refleje formalmente en los resolutivos para los efectos prácticos de integración de jurisprudencia.

Abunda diciendo que en el caso concreto la inconstitucionalidad que el Juez considera para ordenar la interpretación conforme de la diferenciación de sexos como requisito para contraer matrimonio debe verse reflejada también en los resolutivos de la sentencia como parte del ejercicio de control concentrado de constitucionalidad ejercido a través del amparo.

Aduce que en el cuerpo de la demanda de amparo, argumentó que en relación al incumplimiento por parte del legislador local de proteger a través de la ley el desarrollo y organización de la familia el presente asunto se encuadra en lo que en la doctrina y la jurisprudencia se ha llegado a conocer como inconstitucionalidad por omisión.

Que sobre el particular la Primera Sala hizo una interpretación al respecto que la llevó a ordenar una interpretación conforme en lugar de declarar formalmente la inconstitucionalidad de las porciones normativas que, como se demostró en el amparo en revisión 581/2012 y que guarda identidad con el presente asunto, contravienen nuestra Carta Magna; sin embargo, existe otra interpretación posible sobre el tema, interpretación que debe privilegiarse por ser más benéfica para los quejosos en relación con los efectos del amparo. Transcribe un párrafo de las consideraciones del amparo en revisión 581/2012 y agrega que esta postura fue desarrollada con más amplitud en la sentencia dictada también por la Primera Sala en el amparo en revisión 457/2012 y transcribe parte de las consideraciones de dicha sentencia.

Aduce que el análisis de la Corte determina que no hay una omisión legislativa pues existe en Oaxaca, como en Colima, la figura del matrimonio;

sin embargo, la apreciación desde el punto de vista de la omisión legislativa no es del todo acertada. Situación que queda de manifiesto al leer las aseveraciones hechas por la Corte en el que se refiere siempre a que no hay omisión legislativa porque se expidió la regulación de la figura del matrimonio; en este sentido la Corte pasa por alto que el mandato de la Constitución Federal no es legislar en el tema del matrimonio, sino que el artículo 4o. de la Carta Magna dice textualmente que la ley garantizará el desarrollo y organización de la familia; en este sentido, la orden es la de proteger a la familia y no como lo consideró la Primera Sala en el sentido de que lo ordenado por la Constitución es legislar en materia de matrimonio.

Que con las anteriores referencias queda claro que la regulación del matrimonio es consecuencia de la obligación de proteger el desarrollo y organización de la familia; es decir, que el matrimonio fue el medio por el cual el legislador garantiza la protección ordenada por la Constitución. En este sentido no permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo, ya sea por omisión o por exclusión implica en realidad el incumplimiento del mandato constitucional de proteger a todo tipo de familia, incluyendo la homoparental.

Agrega que debe hacerse notar que la Corte abordó el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo como un derecho derivado del libre desarrollo de la personalidad, de tal manera que al impedirseles a las parejas homosexuales el acceso al matrimonio además de incurrir en discriminación había una injerencia arbitraria del Estado al limitarles los medios para desarrollar plenamente su plan de vida. Desde este punto de vista no hay duda de que los argumentos planteados por la Corte llevan a la interpretación conforme como el medio idóneo para dar solución a la controversia planteada sin necesidad de tener que pasar por la omisión legislativa.

Aduce que cuando se aborda el tema de matrimonio entre personas del mismo sexo desde la perspectiva de una violación al libre desarrollo de la personalidad derivado de la dignidad humana como principal valor protegido por el orden constitucional el estudio se hace como una violación al artículo 1o.; lo que aquí argumenta es que además de esa violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad existe una omisión legislativa en relación con la obligación establecida en el artículo 4o. de la Constitución Federal dirigida al legislador ordinario en el sentido de proteger el desarrollo y organización de la familia.

Concluye que, la segunda parte del segundo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal establece un mandato expreso indirecto de legislar,

que al ser incumplido por parte del legislador ordinario se actualiza la figura de omisión legislativa relativa de una competencia de ejercicio obligatorio: El legislador local tiene la obligación de proteger a la familia, lo hace de manera deficiente, por lo que sobre el particular debe pronunciarse esta autoridad revisora.

Aclara que cualquiera de las perspectivas apuntadas desde las cuales puede abordarse el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo el resultado confluye en un punto en común que es la orden al Registro Civil del Estado de celebrar el matrimonio; y tiene que ser la figura del matrimonio ya que de lo contrario, si se creara otra figura se configuraría otro acto de discriminación.

Señala que en la demanda de amparo se denunció la violación a diversos derechos humanos en diversas porciones normativas de los artículos tildados de inconstitucionales (artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y artículo 102 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Colima).

Finalmente, aduce que a pesar de lo anterior, el Juez de Distrito sólo estudió las violaciones reclamadas en relación con la diferenciación de sexo como requisito para contraer matrimonio, así como la finalidad reproductiva de esa figura, sin tomar en cuenta las demás violaciones alegadas, mismas que al no ser atendidas en la sentencia quedaron subsistentes, ya que siendo un amparo contra leyes lo que se busca es el análisis de la constitucionalidad de las normas que se impugnan y que en su caso como consecuencia se deje sin efecto el primer acto de aplicación; que el Juez utilizó una metodología en la que tomó como objeto de análisis el acto impugnado como si su anulación fuera el principal objeto del amparo contra leyes considerando que con un agravio que se declarara fundado sería suficiente para lograr el objeto del juicio de garantías, por lo que solicita que esta autoridad revisora proceda a pronunciarse al respecto de las violaciones de derechos humanos que el Juez de Distrito dejó subsistentes ante su falta de estudio en la sentencia.

• Agravios formulados por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima, por conducto del *** , en su carácter de secretario general de Gobierno.**

La autoridad responsable señala que le causa agravio la concesión del amparo, toda vez que el juzgador vulnera lo dispuesto en los artículos 76 y 80 de la Ley de Amparo.

Aduce que el juzgador dictó su resolución faltando a los principios de congruencia que debe revestir toda sentencia, toda vez que se excedió en sus funciones, al resolver más allá de lo solicitado y lo que forma parte de la litis, pues de las consideraciones del fallo el juzgador refirió omisiones del legislador, le atribuyó el acto de omisión legislativa y sustentó su fallo en la ausencia de disposición normativa sobre lo pedido por los quejosos, lo que traduce en la concesión del amparo ante la citada omisión, cuestión que no es viable resolver en esta sede jurisdiccional, pues el juicio de amparo no tiene la finalidad de obligar al legislador para que emita normas en el sentido que solicitan los particulares que promueven el juicio de garantías, esta circunstancia se encuentra plenamente resuelta por jurisprudencia obligatoria, la cual no fue observada por el juzgador federal en la sentencia que impugna.

Que de existir la omisión que el juzgador señala no puede repararse a través del amparo, puesto que el denominado "principio de restitución" o "potencialidad restitutiva", según el cual la finalidad de las sentencias de amparo en las que se otorga la protección de la Justicia Federal es exclusivamente con el objeto de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada restableciendo las cosas al estado que estaban antes de la violación, o en su caso, obligar a la responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía reclamada y cumplir con lo que esta exija, no tiene, ni puede tener el efecto de obligar al legislador ordinario a colmar la falta de previsión que se le atribuya a través del juicio de amparo, dado que el efecto relativo que conllevan las sentencias de amparo lo impide, de manera que el Juez Federal es incongruente en su sentencia y se excede de las facultades y obligaciones impuestas por la norma de amparo.

Agrega que el Juez de Distrito se excedió en su facultad jurisdiccional y se sustituyó en las labores del legislador realizando una función legislativa, al establecer que la manera más efectiva de reparar la discriminación normativa consistente, por un lado, en declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa que hace referencia a que la finalidad del matrimonio es "perpetuar la especie" y, por otro lado, realizar una interpretación conforme de la expresión "un solo hombre y una sola mujer" para entender que ese acuerdo de voluntades se celebra entre "dos personas" de tal manera que con dicha interpretación se evita la declaratoria de inconstitucionalidad de esta porción normativa, pues prácticamente está redactando el contenido del Código Civil para el Estado de Colima, al que habrá de sujetarse la responsable para acatar el fallo, lo anterior, considerando que no se está en el supuesto previsto por el capítulo VI de la Ley de Amparo para que la sentencia tenga efectos generales, por tanto, dice, el presente juicio debe ajustarse a los lineamientos previstos por la ley de la materia en vigor.

De igual forma, señala que le causa agravio la concesión del amparo, pues ésta vulnera el principio de exhaustividad que debe revestir toda sentencia, desatendiendo lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Amparo.

Además, el juzgador federal, no observó que en el informe justificado, esta autoridad hizo valer las disposiciones que autorizan al Estado de Colima, para legislar en forma libre y soberana lo relativo a los actos del estado civil, por tanto, no existe razón para que se alegue que ésta contraviene la Constitución Federal, pues ésta le otorga libertad para legislar en ese ámbito, aunado a que sus disposiciones son acorde a los derechos de los gobernados.

Aduce que el juzgador federal no consideró lo dispuesto por los artículos 40, 121 y 124 de la Constitución Federal, ya que de estas disposiciones se deriva la constitucionalidad de los artículos impugnados por los quejosos y, por ende, la improcedencia del juicio, pues los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental, aunado a que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por tanto, los actos del estado civil celebrados en un Estado tienen validez en el resto de los Estados de la República Mexicana.

Agrega que los Estados tienen libertad para legislar en materia de actos del estado civil de las personas, con la única restricción de no contravenir lo dispuesto por nuestra Carta Magna, por tanto, los artículos impugnados en el presente juicio por los quejosos son constitucionales, al resultar acordes con este ordenamiento rector.

• **Agravios del ***** , secretario general de Gobierno y director y responsable del Periódico Oficial "El Estado de Colima".** Se estima innecesario hacer la síntesis de los agravios hechos valer por esta autoridad, en virtud de ser idénticos a los formulados por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima.

• **Agravios del ***** , diputado de la LVII Legislatura y presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Colima.**

Esta autoridad alega la violación al principio de exhaustividad y congruencia que debe contener toda resolución de amparo, violación a los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo aplicable al caso.

Aduce que la sentencia recurrida le causa agravio, en atención a que en el considerando quinto, alude que los conceptos de violación planteados

por la parte quejosa resultan fundados y suficientes para conceder el amparo, omitiendo entrar al estudio de los argumentos y justificaciones jurídicas esgrimidos por el Congreso del Estado, al rendir el informe justificado de ley, para demostrar que sus disposiciones no resultan inconstitucionales en atención al momento que fueron expedidos.

Señala que se plantea un conflicto entre lo que dispone el artículo 147 de la Constitución Política del Estado de Colima, el numeral 102 del Código Civil para el Estado y lo previsto en la legislación de otras entidades federativas que regulan el matrimonio, supuesto en el cual se transgrede el artículo 121 constitucional, en virtud de que las disposiciones combatidas destruye la coordinación y armonía propias del sistema federal.

Aducen la violación al libre desarrollo de la personalidad y la no discriminación, exigiendo un reconocimiento en las relaciones entre personas del mismo sexo, en la institución del matrimonio, situación que el legislador local no puede ni debe modificar, toda vez que estaría despojando a dicha institución de sus elementos esenciales históricamente reconocidos como la heterosexualidad y la procreación.

Que si bien es cierto que nuestra sociedad ha evolucionado y se requiere que las uniones entre personas del mismo sexo sean reguladas por las leyes a fin de brindarles seguridad jurídica, también es verdad que para alcanzar ese objetivo debe dejarse a los Estados la decisión de legislar con absoluta autonomía, aquellas materias que están constitucionalmente reservadas.

Finalmente, alega que los efectos para los que se concede el amparo resultan de imposible ejecución, toda vez que el inferior ordena al oficial del Registro Civil del Municipio de Colima, deje insubsistente el acto de aplicación de las normas declaradas inconstitucionales y emita un nuevo acto, empero acatando los lineamientos del fallo constitucional, lo anterior resulta material y jurídicamente imposible pues de emitir un nuevo acto carecería de fundamentación porque si los preceptos controvertidos se declaran inconstitucionales, no tiene base legal para emitir un nuevo acto, luego entonces, lo procedente sería sobreeser en el presente juicio y lo conducente en este caso, sería que el Poder Legislativo con las facultades que le otorga la Constitución del Estado, su ley orgánica y el respectivo reglamento, lleve a cabo las adecuaciones constitucionales y legales necesarias para proteger a la familia a un ámbito más amplio.

SEXTO.—Precisión de la materia de revisión. Teniendo en cuenta que los cuatro recursos de revisión interpuestos en contra de la sentencia

emitida en el juicio de amparo indirecto ***** , sólo tienden a combatir la concesión del amparo que se refleja en el resolutivo segundo de la misma y no así lo decidido en el primer resolutivo, éste no será materia de análisis en el presente medio de impugnación. En consecuencia debe quedar firme el sobreseimiento en el juicio de amparo por la inexistencia de los actos atribuidos al director y subdirector del Registro Civil del Estado de Colima, así como al secretario general de Gobierno, los cuales se hicieron consistir en la orden de emitir el oficio *****, en donde se negó a los quejosos la posibilidad de contraer matrimonio.

SÉPTIMO.—Preferencia en el estudio de los recursos. Toda vez que en el caso nos encontramos en presencia de cuatro recursos de revisión, los cuales fueron interpuestos en contra de la misma sentencia, esta Primera Sala estima que antes de analizar el recurso de revisión planteado por los quejosos, cuyo propósito, de acuerdo con lo manifestado en los agravios, consiste en ampliar o cambiar los efectos del amparo que les fue concedido, en primer lugar, se deben analizar los recursos de revisión que plantean las autoridades responsables, pues si alguno de ellos resultase fundado y suficiente para revocar o modificar en lo sustancial la sentencia recurrida por resultar errónea, ello haría innecesario analizar el recurso de revisión planteado por los quejosos.

En tal virtud, como la lectura de los recursos planteados por las autoridades responsables, permite advertir que en el formulado por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima, representado por el licenciado ***** , secretario general de Gobierno de ese Estado,⁸ se argumenta que de acuerdo con lo reclamado por los quejosos, el Juez de Distrito debió sobreseer en el juicio de garantías por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, esta Primera Sala considera que dicho recurso debe analizarse en primer término, pues ante la invocación de esa causal de improcedencia, su análisis resulta de estudio preferente.

Se arriba a esa determinación, porque si el último párrafo del precepto en cuestión indica que las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio, con mayor razón se deben analizar cuando son invocadas por

⁸ Cuyo contenido es igual al recurso de revisión formulado por el licenciado ***** , en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Colima, así como en su calidad de director y responsable del Periódico Oficial "El Estado de Colima".

alguna de las partes, ello con independencia de la instancia en que se encuentre el juicio, en tanto que las reglas de procedencia del juicio de amparo son de orden público en la medida en la que contribuyen a darle operatividad, de ahí que si la improcedencia del juicio impide entrar al fondo del asunto, en primer lugar, se debe determinar si es o no procedente, de ahí la necesidad de analizar en primer lugar el recurso de revisión antes mencionado.

En lo conducente resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 3/99, sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO."⁹

OCTAVO.—Estudio del recurso de revisión formulado por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima, representado por el licenciado *** , en su carácter de secretario general de Gobierno de ese Estado.**

En el escrito de agravios respectivo, se argumenta como un primer agravio, que la concesión del amparo vulnera lo dispuesto en los artículos 76 y 80 de la Ley de Amparo, pues como se advierte de las consideraciones del fallo, el juzgador sustentó su determinación en una omisión legislativa, lo cual no era

⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, enero de 1999, página 13, su contenido es el siguiente:

"IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.—De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio y debe abordarse en cualquier instancia en que el juicio se encuentre; de tal manera que si en la revisión se advierte que existen otras causas de estudio preferente a la invocada por el Juez para sobreseer, habrán de analizarse, sin atender razonamiento alguno expresado por el recurrente. Esto es así porque si bien el artículo 73 prevé diversas causas de improcedencia y todas ellas conducen a decretar el sobreseimiento en el juicio, sin analizar el fondo del asunto, de entre ellas existen algunas cuyo orden de importancia amerita que se estudien de forma preferente. Una de estas causas es la inobservancia al principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, porque si, efectivamente, no se atendió a ese principio, la acción en sí misma es improcedente, pues se entiende que no es éste el momento de ejercitarla; y la actualización de este motivo conduce al sobreseimiento total en el juicio. Así, si el Juez de Distrito para sobreseer atendió a la causal propuesta por las responsables en el sentido de que se consintió la ley reclamada y, por su parte, consideró de oficio que respecto de los restantes actos había dejado de existir su objeto o materia; pero en revisión se advierte que existe otra de estudio preferente (inobservancia al principio de definitividad) que daría lugar al sobreseimiento total en el juicio y que, por ello, resultarían inatendibles los agravios que se hubieren hecho valer, lo procedente es invocar tal motivo de sobreseimiento y con base en él confirmar la sentencia, aun cuando por diversos motivos, al sustentado por el referido Juez de Distrito."

viable, pues dicho juicio no tiene como finalidad obligar al legislador a emitir normas en el sentido que solicitan los particulares; por ese motivo –afirma la autoridad recurrente–, de existir alguna omisión, ésta no podría repararse a través de este medio, pues el principio de restitución o potencialidad del juicio de amparo, es exclusivamente con el objeto de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación, o en su caso, obligar a la responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía reclamada y cumplir con lo que ésta exija, pues no tiene, ni puede tener el efecto de obligar al legislador a colmar la falta de previsión que se le atribuya a través del juicio de amparo, pues el efecto relativo que conllevan las sentencias de amparo lo impide, de ahí que el Juez de Distrito se excedió al establecer que la manera más efectiva de reparar el derecho violado, consiste, por un lado, en declarar la inconstitucionalidad de una porción normativa y, por otro, en realizar una interpretación conforme de otra porción normativa, pues si lo que se reclama es una omisión legislativa, y eso es lo que se tuvo por reclamado, ello debe derivar en la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo y, por ende, en el sobreseimiento en el juicio de garantías.

Para poder dar respuesta a lo anterior, en principio, es necesario discernir si los quejosos realmente reclamaron una omisión legislativa, para lo cual se hace necesario analizar en su integridad la demanda de amparo.

Así, tenemos que de la lectura integral de la demanda de amparo, se advierte que los quejosos reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil del propio Estado, argumentando, entre otras cosas, que a pesar de que el artículo 4o. constitucional impone al legislador ordinario la obligación de proteger el desarrollo y organización de la familia, éste ha incurrido en la omisión de proteger a las familias homoparentales como la conformada por los quejosos, en tanto que en franca vulneración al principio de igualdad y no discriminación, establece la figura del matrimonio sólo para parejas heterosexuales, con lo cual implícitamente discrimina a las parejas formadas por personas del mismo sexo, en tanto que éstas no pueden acceder a dicha institución.

De lo anterior se advierte que el planteamiento formulado por los quejosos daba lugar a diversas interrogantes, entre ellas las siguientes:

- **¿Qué es o en qué consiste una omisión legislativa?;**

- **Lo planteado por los quejosos ¿realmente constituye el reclamo de una omisión legislativa, o por el contrario, sólo implica el reclamo de un acto legislativo violatorio del principio de igualdad y no discriminación?;**

- **Si la respuesta a la anterior interrogante es positiva, ¿el juicio de amparo formulado por los quejosos (cuando ya se encontraba en vigor el texto actual del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), resulta procedente en contra de una omisión legislativa?; y,**

- **De ser el caso, ¿cuáles serían los efectos del juicio de amparo?, si del artículo 80 de la Ley de Amparo en vigor hasta el día dos de abril de dos mil trece, que es la ley que resulta aplicable al caso, se desprende que las sentencias que conceden el amparo y protección de la Justicia Federal se rigen por el llamado principio de relatividad o fórmula Otero.**

Pese a lo anterior, la lectura de la sentencia recurrida, permite advertir que sin dar una respuesta precisa a esas interrogantes, el Juez de Distrito, en diversas partes de su estudio, tuvo por cierto que el legislador incurrió en una omisión de carácter legislativo.

Lo anterior es así, pues en dicha sentencia sostuvo lo siguiente:

"... **el legislador incurrió en una omisión** que impide la igualdad real de oportunidades al dejar en desventaja a las familias homoparentales en cuanto a la protección de su organización y desarrollo. ..." (fojas 23 y 24)

"... **el legislador de Colima, obviamente incurrió en una omisión**, al no haber emitido normas tendientes a proteger a las familias homoparentales como la que pretenden conformar los aludidos impetrantes." (foja 25)

No obstante dicha afirmación, lo cierto es que para concluir de esa manera, primero era necesario dar respuesta a las interrogantes mencionadas, cosa que el Juez de Distrito no realizó, pese al hecho de que ello era fundamental para decidir si realmente se reclamó una omisión legislativa y de ser el caso, si el juicio de amparo era o no procedente, y de ser así, de concederse el amparo y protección de la Justicia Federal, cuáles serían sus efectos.

En esa virtud, como el Juez de Distrito no advirtió las interrogantes que el caso planteaba, y la respuesta a ellas es determinante para decidir si en el caso se actualiza o no la causal de improcedencia invocada en el recurso de

revisión que nos ocupa, esta Primera Sala procede a responder esas interrogantes de la siguiente manera:

• **¿Qué es o en qué consiste una omisión legislativa?**

Para definir esa cuestión, debe decirse que inicialmente, las violaciones a la Norma Suprema sólo se concebían a través de actos positivos, y no se aceptaba la idea de que un no hacer también pudiera violar la Constitución Federal; sin embargo, la experiencia demostró que las conductas pasivas u omisivas también pueden resultar contrarias al Texto Constitucional.

En esa virtud, actualmente se considera que **el legislador puede incurrir en violaciones de orden constitucional, cuando su pasividad u omisión impide que se dé exacto cumplimiento a un mandato constitucional.**

Así, lo que comúnmente se conoce como "omisión legislativa", tiene su origen en el hecho de que no todas las normas constitucionales pueden aplicarse directamente, sino que muchas de ellas tienen una eficacia diferida al requerir posterior detalle para su debida aplicación.

Al respecto, Gustavo Zalgrebelsky señala que hay dos tipos de normas constitucionales, **las que tienen eficacia directa y las de eficacia indirecta**; y, al respecto precisa que se está en presencia de las primeras, cuando la estructura constitucional es suficientemente completa para poder operar en toda su extensión, y que se está ante las segundas, cuando la estructura de la norma constitucional no es lo suficientemente completa, y para su eficaz operatividad requiere una posterior intervención normativa por parte de fuentes subsidiarias.

Ahora bien, al resolver la controversia constitucional 14/2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre las omisiones legislativas, pues al respecto señaló lo siguiente:

"Doctrinalmente existen diversos criterios de clasificación respecto del ejercicio de las competencias de los órganos del Estado, y ya referidos a la actuación de los órganos legislativos y en particular, propiamente a las omisiones legislativas, de entre todos ellos, a este Tribunal Pleno le parece aceptable el siguiente:

"En un Estado Federal, el principio de división funcional del poder se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas a los órganos superiores del Estado; en este sentido, el principio que cierra

la posibilidad de actuación de las autoridades dentro del ordenamiento jurídico es que todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades se encuentra prohibido y que las autoridades sólo pueden realizar los actos dictados sobre bases expresas previstas en el ordenamiento y, en particular, en la Constitución.

"Este sistema competencial establecido en la Constitución, se expresa positivamente de varias maneras: existen prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; existen competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, existen competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.

"Ahora bien, en relación a los órganos legislativos del Estado, únicos a los que deberemos referirnos para la resolución de este asunto, las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que los dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Es decir, en este tipo de competencias, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en qué momento lo hará.

"Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

"Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la

adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional.

"Atendiendo a esta clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), es necesario considerar las posibilidades de no ejercicio de las mismas, lo cual se traduce en omisiones. Claramente existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

"Podemos combinar los dos tipos de competencias que han quedado precisadas –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y los tipos de omisiones –absolutas y relativas– que pueden presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos del Estado, por lo que tendremos como resultado el siguiente cuadro:

Competencias o facultades.	No ejercicio.	Ejercicio parcial o deficiente
De ejercicio potestativo	Omisión absoluta	Omisión relativa
De ejercicio potestativo	Omisión absoluta	Omisión relativa

"De lo anterior se aprecia que tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- "1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
- "2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
- "3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo;
- "4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

"Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.¹⁰

"Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.¹¹

"Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

"En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente."

Como se advierte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya señaló que las omisiones legislativas no sólo pueden darse respecto de competencias de ejercicio obligatorio, sino que también pueden presentarse en casos de competencia de ejercicio potestativo.

Al respecto, también cabe destacar, que al resolver los amparos en revisión 457/2012 y 567/2012, en relación con el tema, esta Primera Sala señaló, lo siguiente:

"... nuestro sistema jurídico cuenta con una Constitución escrita y rígida, por lo que es de estimarse que el legislador ordinario ha recibido del Órgano Reformador de la Constitución determinados mandatos, contenidos en la norma constitucional, por lo que no sólo cuenta con la facultad o autorización para crear las leyes necesarias a fin de darle plena eficacia a las disposiciones constitucionales, sino que está obligado a ello y, ante su inactividad, debe estimarse que transgrede la supremacía constitucional, más aún cuando

¹⁰ Respecto de este tipo de omisiones, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre ellas en las diversas controversias constitucionales 363/2001, 326/2001, 46/2002 y 80/2004.

¹¹ Respecto de este tipo de omisiones, este Alto Tribunal ha conocido de ellas al resolver la controversia constitucional 25/98.

con ese silencio se llega a originar una situación jurídica contraria a la Norma Fundamental con motivo de las consecuencias que de esa inactividad se deriven.

"En concordancia con lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el catorce de julio de dos mil cinco la controversia constitucional 80/2004 consideró que **la inconstitucionalidad por omisión legislativa, se refiere a las violaciones a la Constitución derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador, en su función primordial, esto es, la de expedir leyes. Así, la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un 'tiempo razonable' o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien, cuando al expedir una ley, dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la Norma Suprema exigía. Luego, la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce de manera absoluta mandatos concretos de legislar, sino también cuando regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional, en cualquiera de los cuatro supuestos que han quedado explicados.**"

Así, toda vez que lo anterior deja en claro en qué consiste una omisión legislativa, y la manera en que ésta puede presentarse, se debe responder la siguiente interrogante:

• Lo planteado por los quejosos ¿realmente constituye el reclamo a una omisión legislativa, o por el contrario, sólo implica el reclamo de un acto legislativo violatorio del principio de igualdad y no discriminación?

Para tal efecto, debe tenerse presente en la demanda de amparo, que los quejosos afirman reclamar una omisión de carácter legislativo, en razón de que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, el Estado tiene el deber de proteger a la familia, para lo cual el legislador ordinario tiene la obligación de crear leyes con las figuras jurídicas que resulten necesarias para la protección, desarrollo y organización de la familia en sus diversas formas de integración; sin embargo, el legislador del Estado de Colima, ha incurrido en una omisión de tipo legislativo, al faltar a la obligación que le impone la Constitución, en tanto que no ha emitido las normas jurídicas tendientes a proteger a las familias homoparentales como la conformada por los quejosos, pues aunque con el propósito de proteger a las familias, el legislador colimense, establece la institución del matrimonio, en esta institu-

ción se excluye a las parejas formadas por personas del mismo sexo, lo cual les repercute de manera negativa en tanto que se viola el principio de igualdad y no discriminación.

Aunque lo anterior pone de manifiesto que los quejosos afirman reclamar una omisión de carácter legislativo, ello en realidad no es así, en razón de lo siguiente:

La omisión legislativa a que aluden los quejosos se hace derivar de lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional, que en su primer párrafo, establece lo siguiente:

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. **Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.**"

Como se advierte de lo dispuesto en este precepto, el Estado Mexicano ha asumido la obligación de proteger la organización y el desarrollo de la familia, y para ese efecto, en el propio precepto constitucional se da la orden de que esa protección se materialice a través de una ley de carácter ordinario, capaz de instrumentar y dar efectividad al derecho que el Estado está obligado a proteger.

Lo anterior pone en evidencia que la competencia para expedir esa ley, no es de carácter potestativo, pues el órgano encargado de expedirla, no está en posibilidad de elegir entre expedir la ley o no hacerlo.

Por el contrario, la expedición de esa ley, es una competencia de ejercicio obligatorio, que en términos de lo dispuesto en los artículos 73, 121 y 124 de la Constitución Federal,¹² corresponde al legislador ordinario, en este caso al Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima.

¹² **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal.

"II. (Derogada D.O.F. 8 de octubre de 1974).

"III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos. 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva. 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido. 5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados

Partiendo de esa base, en el caso es necesario determinar si el legislador mencionado, ha dado cumplimiento a esa obligación o si por el contrario ha sido omiso, para lo cual es necesario analizar la legislación del Estado de Colima.

y senadores presentes en sus respectivas Cámaras. 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate. 7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

"IV. (Derogada, D.O.F. 8 de diciembre de 2005)

"V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

"VI. (Derogada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

"VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo.

"Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

"IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

"XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

"XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

"XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

"XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

"XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la

No obstante, es pertinente aclarar que como el reclamo de los quejosos, en el sentido de que existe una omisión legislativa, tiene su origen en la emisión del oficio ***** , a través del cual se negó a los quejosos la posibilidad de acceder a la institución del matrimonio, lo cual aconteció el veintidós de febrero de dos mil trece, el análisis mencionado, se realizará tomando en cuenta la legislación que se encontraba vigente en ese momento.

República. 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

"XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

"XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

"XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

"XXI. Para expedir: a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios; b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

"XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

"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 materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

"XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

"XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas,

Así, teniendo en cuenta la legislación que estaba vigente en el momento en que se negó a los quejosos la posibilidad de acceder al matrimonio, es dable concluir, que para dar cumplimiento a la obligación que se deriva de lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, en el sentido de proteger la organización y desarrollo de la familia, el legislador del Estado de Colima procedió a regular las cuestiones atinentes al estado civil de las personas, la filia-

observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

"Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;

"XXVI. Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

"XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

"XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior;

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica;

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d) Cerillos y fósforos;

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y (sic)

"f) Explotación forestal;

"g) Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

"XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

ción y el derecho a recibir alimentos, reconociendo en el matrimonio, una institución capaz de proteger la organización y el desarrollo de la familia.

En efecto, en la época en que se negó la solicitud de matrimonio formulada por los quejosos y hasta antes de la reforma publicada el tres de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en la Constitu-

"XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

"XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

"XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

"XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

"XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

"XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y (sic)

"XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;

"XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

"XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y (sic)

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

"XXIX-N. Para expedir leyes en materia de Constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.

ción Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en relación con la institución del matrimonio, se establecía lo siguiente:

"Artículo 147. El matrimonio es un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie y ayudarse en la vida."

Por su parte, en relación con este acto jurídico, el Código Civil de ese Estado, en la época en que se negó la solicitud de matrimonio y hasta antes de la reforma publicada el diez de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", disponía lo siguiente:

"Capítulo VII
"De las actas de matrimonio

"Artículo 97. Las personas que pretendan contraer matrimonio presentarán un escrito al oficial del Registro Civil del domicilio de cualquiera de ellas, que exprese:

"I. Los nombres, apellidos, edad, ocupación y domicilio, tanto de los pretendientes como de sus padres, si éstos fueren conocidos. Cuando alguno de los pretendientes o los dos hayan sido casados, se expresará también el nombre de la persona con quien celebró el anterior matrimonio, la causa de su disolución y la fecha de ésta;

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

"XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

"XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

"XXIX-R. Para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales;

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

"Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

"...

"IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros."

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

"II. Que no tienen impedimento legal para casarse, y

"III. Que es su voluntad unirse en matrimonio.

"Este escrito deberá ser firmado por los solicitantes, y si alguno no pudiese o no supiere escribir, lo hará otra persona conocida, mayor de edad y vecina del lugar."

"Artículo 98. Al escrito a que se refiere el artículo anterior, se acompañará:

"I. El acta de nacimiento de los pretendientes y en su defecto un dictamen médico que compruebe su edad, cuando por su aspecto no sea notorio que el varón es mayor de dieciséis años, y la mujer mayor de catorce; ambos documentos se pueden presentar firmados en forma autógrafa o con la firma electrónica certificada;

"II. La constancia de que prestan su consentimiento para que el matrimonio se celebre, las personas a que se refieren los artículos 149, 150 y 151;

"III. La declaración de dos testigos mayores de edad que conozcan a los pretendientes y les conste que no tienen impedimento legal para casarse. Si no hubiere dos testigos que conozcan a ambos pretendientes, deberán presentarse dos testigos por cada uno de ellos;

"IV. Un certificado suscrito por un médico titulado, que asegure, bajo protesta de decir verdad, que los pretendientes no padecen sífilis, tuberculosis, ni enfermedad alguna crónica e incurable que sea, además, contagiosa y hereditaria.

"Para los indigentes tienen obligación de expedir gratuitamente este certificado los médicos encargados de los servicios de sanidad de carácter oficial;

"V. El convenio que los pretendientes deberán celebrar con relación a sus bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio. En el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo el régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes. Si los pretendientes son menores de edad, deberán aprobar el convenio las personas cuyo consentimiento previo es necesario para la celebración del matrimonio. No puede dejarse de presentar este convenio, ni aun a pretexto de que los pretendientes carecen de bienes, pues en tal caso, versará sobre los que adquieran durante

el matrimonio. Al formarse el convenio se tendrá en cuenta lo que disponen los artículos 189 y 211, y el oficial del Registro Civil deberá tener especial cuidado sobre este punto, explicando a los interesados todo lo que necesiten saber a efecto de que el convenio quede debidamente formulado.

"Si de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 fuere necesario que las capitulaciones matrimoniales consten en escritura pública, se acompañará un testimonio de esa escritura firmada en forma autógrafa o con la firma electrónica certificada:

"VI. Copia del acta de defunción del cónyuge fallecido firmada en forma autógrafa o con la firma electrónica certificada si alguno de los contrayentes es viudo, o de la parte resolutive de la sentencia de divorcio o de nulidad de matrimonio, en caso de que alguno de los pretendientes hubiese sido casado anteriormente;

"VII. Copia de la dispensa de impedimentos, si los hubo."

"Artículo 99. En el caso de que los pretendientes, por falta de conocimientos, no puedan redactar el convenio a que se refiere la fracción V del artículo anterior, tendrá obligación de redactarlo el oficial del Registro Civil, con los datos que los mismos pretendientes le suministren."

"Artículo 100. El oficial del Registro Civil a quien se presente una solicitud de matrimonio que llene los requisitos enumerados en los artículos anteriores hará que los pretendientes y los ascendientes o tutores que deben prestar su consentimiento, reconozcan ante él y por separado sus firmas. Las declaraciones de los testigos a que se refiere la fracción III del artículo 98 serán ratificadas, bajo protesta de decir verdad, ante el mismo oficial del Registro Civil. Este, cuando lo considere necesario, se cerciorará de la autenticidad de la firma que calce el certificado médico presentado."

"Artículo 101. El matrimonio se celebrará dentro de los ocho días siguientes, en el lugar, día y hora que señale el oficial del Registro Civil."

"Artículo 102. En el lugar, día y hora designados para la celebración del matrimonio deberán estar presentes, ante el oficial del Registro Civil, los pretendientes o su apoderado especial, constituido en la forma prevenida en el artículo 44 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 matrimonio, los documentos que con ella se hayan presentado y las diligen-

cias 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 matrimonio civil, preguntará a cada uno de los pretendientes si es su voluntad unirse en matrimonio y si aceptan los declarará unidos en legítimo matrimonio en nombre de la ley y de la sociedad que representa ese acto.

"Siendo carta de matrimonio la siguiente:

"El matrimonio es un contrato civil que se celebra lícita y válidamente ante la autoridad civil. Para su validez es necesario que los pretendientes, previas las formalidades que establece la ley, se presenten ante la autoridad y expresen libremente su voluntad de unirse en matrimonio. El matrimonio civil no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer.

"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.

"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.

"El 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 matrimonio se convierta en una hermosa realidad.

"Los casados 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 el matrimonio es un contrato civil. Así lo prevé el Código Civil vigente en nuestro Estado. El matrimonio da lugar al nacimiento de derechos y obligaciones recíprocas para los casados y crea un nuevo estado civil para ustedes, con todo lo que ello implica.

"Sin duda el matrimonio es un vínculo precioso, en el que un hombre y una mujer (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 matrimonio. Los exhorto no sólo a preservar, sino a fortalecer ese afecto.

"No podemos negar la posibilidad jurídica de disolver el vínculo jurídico matrimonial, pero les recuerdo que el matrimonio 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 familia que formen juntos del ambiente de estabilidad y solidez óptimo.

"Les recuerdo también que aun cuando el varón y la mujer tengamos ciertas diferencias naturales somos iguales ante la ley, así lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Construyan un matrimonio digno, que sea de edificación para ustedes como individuos, para su familia y para toda la sociedad."

Artículo 103. Se levantará luego el acta de matrimonio en la cual se hará constar:

"I. Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio y lugar de nacimiento de los contrayentes;

"II. Si son mayores o menores de edad;

"III. Los nombres, apellidos, ocupación y domicilio de los padres;

"IV. El consentimiento de éstos, de los abuelos o tutores o el de las autoridades que deban suplirlos;

"V. Que no hubo impedimento para el matrimonio o que éste se dispensó;

"VI. La declaración de los pretendientes de ser su voluntad unirse en matrimonio y la de haber quedado unidos, que hará el Juez en nombre de la ley y de la sociedad;

"VII. La manifestación de los cónyuges de que contraen matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal o de separación de bienes;

"VIII. Los nombres, apellidos, edad, estado, ocupación y domicilio de los testigos, su declaración sobre si son o no parientes de los contrayentes, y si lo son, en qué grado y en qué línea;

"IX. Que se cumplieron las formalidades exigidas por el artículo anterior.

"El acta podrá ser firmada en forma autógrafa o con la firma electrónica certificada por el oficial del Registro Civil, y en forma autógrafa por los contrayentes, los testigos y las demás personas que hubieren intervenido si supieren y pudieren hacerlo.

"Al margen del acta se imprimirán las huellas digitales de los contrayentes."

Artículo 104. Los pretendientes que declaren maliciosamente un hecho falso, los testigos que dolosamente afirmen la exactitud de las declaraciones de aquéllos o su identidad, y los médicos que se produzcan falsamente al expedir el certificado a que se refiere la fracción IV del artículo 98, serán consignados al Ministerio Público para que ejercite la acción penal correspondiente. Lo mismo se hará con las personas que falsamente se hicieren pasar por padres o tutores de los pretendientes."

Artículo 105. El oficial del Registro Civil que tenga conocimiento de que los pretendientes tienen impedimento para contraer matrimonio, levantará un acta ante dos testigos, en la que hará constar los datos que le hagan

suponer que existe el impedimento. Cuando haya denuncia, se expresará en el acta el nombre, edad, ocupación, estado y domicilio del denunciante, insertándose al pie de la letra la denuncia. El acta, firmada por los que en ella intervinieren, será remitida al Juez de Primera Instancia que corresponda, para que haga la calificación del impedimento."

"Artículo 106. Las denuncias de impedimento pueden hacerse por cualquiera persona. Las que sean falsas sujetan al denunciante a las penas establecidas para el falso testimonio en materia civil. Siempre que se declare no haber impedimento, el denunciante será condenado al pago de las costas, daños y perjuicios."

"Artículo 107. Antes de remitir el acta al Juez de Primera Instancia, el oficial del Registro Civil hará saber a los pretendientes el impedimento denunciado, aunque sea relativo solamente a uno de ellos, absteniéndose de todo procedimiento ulterior hasta que la sentencia que decida el impedimento cause ejecutoria."

"Artículo 108. Las denuncias anónimas o hechas por cualquiera otro medio, si no se presentare personalmente el denunciante, sólo serán admitidas cuando estén comprobadas. En este caso, el oficial del Registro Civil dará cuenta a la autoridad judicial de Primera Instancia que corresponda y suspenderá todo procedimiento hasta que ésta resuelva."

"Artículo 109. Denunciado un impedimento, el matrimonio no podrá celebrarse aunque el denunciante se desista, mientras no recaiga sentencia judicial que declare su inexistencia o se obtenga dispensa de él."

"Artículo 110. El oficial del Registro Civil que autorice un matrimonio teniendo conocimiento de que hay impedimento legal, o de que éste se ha denunciado, será castigado como lo disponga el Código Penal."

"Artículo 111. Los oficiales del Registro Civil sólo podrán negarse a autorizar un matrimonio, cuando por los términos de la solicitud, por el conocimiento de los interesados o por denuncia en forma, tuvieren noticia de que alguno de los pretendientes, o los dos, carecen de aptitud legal para celebrar el matrimonio."

"Artículo 112. El oficial del Registro Civil que sin motivo justificado retarde la celebración de un matrimonio, será castigado, por la primera vez, con una multa de cien pesos, y en caso de reincidencia, con la destitución de su cargo."

"Artículo 113. El oficial del Registro Civil que reciba una solicitud de matrimonio, está plenamente autorizado para exigir de los pretendientes, bajo protesta de decir verdad, todas las declaraciones que estime convenientes a fin de asegurarse de su identidad y de su aptitud para contraer matrimonio.

"También podrá exigir declaración bajo protesta a los testigos que los interesados presenten; a las personas que figuren como padres o tutores de los pretendientes, y a los médicos que suscriban el certificado exigido por la fracción IV del artículo 98."

Estas disposiciones que estaban vigentes cuando los quejosos pretendieron acceder a la institución del matrimonio, ponen de manifiesto que el legislador del Estado de Colima sí dio cumplimiento al mandato constitucional mencionado, pues emitió leyes tendientes a proteger la organización y el desarrollo de la familia.

Esto es así, pues como se advierte de los preceptos antes reproducidos, el legislador colimense previó al matrimonio no sólo como una institución a través de la cual, los contrayentes se deben brindar amor, ayuda mutua, comprensión y buen consejo, sino que, además, expresamente derivó de él derechos y obligaciones por considerar que éste es el medio idóneo para el desarrollo de la familia en un ambiente de estabilidad y solidez óptima.

En esa virtud, si el legislador del Estado de Colima estableció la institución del matrimonio, con la intención de proteger la organización y desarrollo de la familia, estableciendo toda una regulación al respecto, no puede considerarse que haya incurrido en una omisión legislativa absoluta en una competencia de ejercicio obligatorio, en tanto que, como ya se dijo, en el Estado de Colima, sí hay legislación tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional.

Ahora bien, aunque las omisiones legislativas de índole obligatorio también pueden ser relativas, en el caso, no se puede considerar que se esté en presencia de una de ellas, por la sola circunstancia de que la institución del matrimonio se haya conceptualizado como un contrato civil que no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer, excluyendo la posibilidad de que éste se pueda celebrar entre personas del mismo sexo, pues **esa exclusión no conlleva una conducta pasiva del legislador, sino más bien un evidente rechazo a que la unión de dos personas del mismo sexo y la familia que éstas conforman pueda protegerse a través del matrimonio.**

En efecto, si en relación con la institución del matrimonio, el legislador del Estado de Colima estableció toda una regulación sobre los derechos y deberes que adquieren las personas que lo contraen con la finalidad de proteger a la familia que se reconoce a través de él, no puede estimarse que haya incurrido en una omisión legislativa en una competencia de ejercicio obligatorio, de índole relativa, por el hecho de no haber incluido la posibilidad de que el matrimonio pueda celebrarse entre personas del mismo sexo, **por el contrario, al establecer de manera expresa que el matrimonio es un contrato civil que no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer, es evidente que la intención del legislador fue excluir del matrimonio a las parejas del mismo sexo.**

En esa virtud, esa intencionalidad que se basa en una categoría sospechosa, como lo es la identidad o la preferencia sexual de las personas, no puede ser considerada como una omisión legislativa relativa en una competencia de ejercicio obligatorio, pues hacerlo, sería tanto como pasar por alto o pretender hacer invisible un acto que puede resultar verdaderamente discriminatorio y, por ende, contrario a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional, en tanto que, basándose en una mera identificación o preferencia de tipo sexual, el legislador colimense, implícitamente, negó la posibilidad de que las personas del mismo sexo accedan al matrimonio y, por ende, les negó las protección que dicha institución puede brindar a las familias homoparentales que conforman.

En ese orden de ideas, la exclusión que hace el legislador del Estado de Colima, no puede ser considerada como una omisión de tipo legislativo y, por el contrario, debe ser sometida a un escrutinio estricto, a fin de determinar si esa exclusión es objetiva y razonable; o si, por el contrario, resulta un acto de verdadera discriminación.

En consecuencia, no se puede pasar por alto esa posible discriminación, pretendiendo que sólo se trata de omisión legislativa relativa, en tanto que ello sería tanto como pretender hacer invisible un proceder del legislador que puede atentar directamente contra la dignidad de las personas excluidas, lo cual sería inaceptable, pues un acto de discriminación tan evidente, como el que se deriva de los preceptos combatidos, no puede pasarse por alto, es decir, esta Primera Sala no puede pretender que la exclusión de incluir en el matrimonio a las parejas del mismo sexo, se debe a que el legislador del Estado de Colima se le "olvidó" u "omitió" proteger a las familias que conforman esas parejas, cuando es evidente que su intención fue excluirlas y negarles reconocimiento, basándose en la identidad o la preferencia sexual de las personas, pues ese proceder de ninguna manera puede ser considerado como

una omisión legislativa, pues tratar de ocultar lo que aparentemente es una discriminación, sin verificar si lo es o no, sería tanto como avalar que dichas personas pueden ser tratadas como ciudadanos de segunda, pasando por alto su dignidad, lo que ya se dijo, es inaceptable.

Por analogía, lo anterior encuentra apoyo en la tesis que lleva por rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."¹³

Esta exclusión, que por la razones expuestas no puede ser considerada una omisión de carácter legislativo, tampoco puede encontrar justificación al amparo de la libertad de configuración legislativa, ya que esa libertad no es irrestricta, por el contrario, se encuentra limitada por los propios mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a los derechos humanos que se derivan de ella y por los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano; en esa medida, si bien el legislador ordinario puede elegir y regular las instituciones que considere adecuadas para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 4o. constitucional, dicha libertad no puede usarse como estandarte para transgredir los principios de igualdad y no discriminación, que se consagran en la propia Constitución Federal y se reconocen en diversos tratados internacionales suscritos por México,¹⁴ máxime cuando dichos principios inciden directamente en la dignidad de las personas.

¹³ Tesis aislada 1a. CV/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, materia constitucional, página 963, cuyo contenido es el siguiente:

"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.—El citado precepto, al definir al matrimonio como 'un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida', impide el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo, lo que implica una exclusión implícita y no una omisión legislativa, toda vez que dicho precepto sí contempla la figura del matrimonio pero excluye tácitamente de su ámbito de aplicación a dichas parejas. "Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta."

¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 1 y 7)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.1, 3 y 26)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2. y 3)
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo II)
Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1 y 24)
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3)

En esa virtud, si ya quedó en claro que lo reclamado por los quejosos no puede sustentarse en la libertad de configuración legislativa, ni puede ser considerado como una omisión legislativa, es evidente que ya no cabe responder si el juicio de amparo es procedente contra una omisión legislativa y, de ser el caso, cuáles serían los efectos del amparo; pero por la misma razón, es evidente que el recurso formulado por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima, representado por el licenciado ***** , en su carácter de secretario general de Gobierno de ese Estado, debe desestimarse, pues como se adelantó, a través de él, se pretende poner de manifiesto que el juicio de amparo formulado por ***** , es improcedente, porque a decir de dicha autoridad, el juicio de amparo no procede contra omisiones legislativas y los quejosos reclamaron una; no obstante, como ya se analizó, ello no puede estimarse así, pues aunque los quejosos hayan manifestado reclamar una omisión legislativa, lo que en realidad reclaman es un acto de exclusión implícita que, por las razones expuestas, no puede considerarse una omisión de ahí que, en el caso, no puede actualizarse la causal de improcedencia a que alude el recurso de revisión que nos ocupa.

No obstante, si el estudio anterior permite concluir que el reclamo de los quejosos no puede considerarse una omisión legislativa –ni siquiera relativa–, en tanto que considerarlo de esa manera, sería tanto como pasar por alto y tratar de hacer invisible un acto que puede resultar discriminatorio y, por ende, prohibido por el artículo 1o. constitucional, es evidente que **por un principio de congruencia**, tampoco se puede pasar por alto que el Juez de Distrito partió de una base errónea, al estudiar los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo, en tanto que dicho juzgador sostuvo expresamente que el legislador de Colima sí había incurrido en una omisión legislativa.

Atendiendo a lo anterior, esta Primera Sala se ve obligada a dejar insubsistente el estudio que se emitió en la sentencia recurrida, a fin de analizar los conceptos de violación planteados en la demanda, partiendo de la base de que, en el caso, no se está en presencia de una omisión legislativa.

Esto, porque la incongruencia mencionada justifica la intervención oficiosa de esta Primera Sala como tribunal revisor, dado que, al resolver el medio de impugnación que nos ocupa, debe hacerlo con la mayor claridad posible para lograr la mejor comprensión del fallo, pues no sería correcto soslayar el estudio de esa incongruencia aduciendo que no existe un agravio al respecto, ya que esto equivaldría a que se confirmara una resolución incongruente; además, si de conformidad con el artículo 79 de la legislación invocada, es obligación del juzgador corregir los errores que advierta en cuanto a

la cita de los preceptos constitucionales, otorgando el amparo respecto de la garantía que aparezca violada, por mayoría de razón, el revisor debe corregir de oficio las incongruencias que advierta en el fallo que es materia de la revisión; esto porque, de conformidad con la regla prevista en el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, no es dable el reenvío en el recurso de revisión.

Al respecto, resulta orientadora la jurisprudencia que se comparte sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, cuyo rubro es: "ACTOS RECLAMADOS. LA OMISIÓN DE SU ESTUDIO EN LA SENTENCIA RECURRIDA DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, A PESAR DE QUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO EN LA REVISIÓN."¹⁵

NOVENO.—Estudio innecesario de los diversos recursos, por su carencia de materia. Si el estudio anterior permite concluir que, por un principio de congruencia, esta Primera Sala se ve obligada a dejar insubsistente el estudio que da sustento al sentido de la sentencia recurrida, a fin de analizar los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, pero esta vez partiendo de la base de que, en el caso, no se está en presencia de una omisión legislativa, entonces, se hace innecesario el estudio de los agravios planteados en los diversos recursos.

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 58/99, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, materia común, página 35, cuyo texto es: "ACTOS RECLAMADOS. LA OMISIÓN DE SU ESTUDIO EN LA SENTENCIA RECURRIDA DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, A PESAR DE QUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO EN LA REVISIÓN.—Si al resolver el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, se descubre la omisión de pronunciamiento sobre actos reclamados, no debe ordenarse la reposición del procedimiento en términos de lo establecido por el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, toda vez que la falta de análisis de un acto reclamado no constituye una violación procesal porque no se refiere a la infracción de alguna regla que norme la secuela del procedimiento, ni alguna omisión que deje sin defensa al recurrente o pueda influir en la resolución que deba dictarse en definitiva, entrañando sólo una violación al fallar el juicio que, por lo mismo, es susceptible de reparación por la autoridad revisora, según la regla prevista por la fracción I del citado artículo 91, conforme a la cual no es dable el reenvío en el recurso de revisión. No es obstáculo para ello que sobre el particular no se haya expuesto agravio alguno, pues ante la advertida incongruencia de una sentencia, se justifica la intervención oficiosa del tribunal revisor, dado que al resolver debe hacerlo con la mayor claridad posible para lograr la mejor comprensión de su fallo, no siendo correcto que soslaye el estudio de esa incongruencia aduciendo que no existe agravio en su contra, ya que esto equivaldría a que confirmara una resolución incongruente y carente de lógica; además, si de conformidad con el artículo 79 de la legislación invocada, es obligación del juzgador corregir los errores que advierta en cuanto a la cita de los preceptos constitucionales, otorgando el amparo respecto de la garantía que aparezca violada, por mayoría de razón, el revisor debe corregir de oficio las incongruencias que advierta en el fallo que es materia de la revisión."

Ello es así, pues es evidente que no pueden prosperar los agravios en que los quejosos pretenden mejorar los efectos del amparo que se les concedió, insistiendo que como el acto reclamado constituye una omisión de índole legislativo, los efectos de la protección de la Justicia Federal debieron ser diversos, pues aquí ya se dejaron en claro los motivos por los cuales no puede estimarse que lo reclamado por los quejosos constituya una omisión de carácter legislativo, además de que los conceptos de violación serán nuevamente analizados por esta Primera Sala, y ese análisis permitirá decidir si la exclusión implícita que contienen los preceptos combatidos constituye o no un acto de discriminación prohibido por el artículo 1o. constitucional y, en su caso, cuáles serán los efectos del amparo.

Del mismo modo, si por las razones antes mencionadas, esta Primera Sala no puede pasar por alto que para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, el Juez de Distrito incorrectamente consideró que el reclamo de los quejosos sí constituía una omisión del legislador del Estado de Colima, y ello necesariamente conduce a dejar insubsistente el estudio que sustenta el sentido de la sentencia recurrida, a fin de que se pueda emprender un nuevo análisis de la inconstitucionalidad planteada en los conceptos de violación, pero esta vez partiendo de la base de que, en el caso, no se está en presencia de una omisión legislativa, a nada práctico conduciría analizar los agravios que se plantean en los recursos interpuestos por las diversas autoridades, en tanto que, como ya se dijo, si el estudio que sustenta el sentido de la sentencia que impugnan debe dejarse insubsistente, a fin de emprender un nuevo análisis de los conceptos de violación, tales recursos carecen de materia, en tanto que la sentencia recurrida deberá modificarse.

DÉCIMO.—Cuestiones que se deben precisar antes de analizar los conceptos de violación. Antes de proceder al análisis de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, partiendo de la base de que, en el caso, no se está en presencia de una omisión de carácter legislativo, sino que se está reclamando un acto de posible discriminación, en razón de la identidad o la preferencia sexual de las personas, esta Primera Sala estima necesario hacer dos aclaraciones; esto con la finalidad de que la presente resolución resulte lo más clara y congruente posible.

Primera precisión. Reforma de la legislación aplicada al caso.

De la lectura integral de la demanda de amparo se advierte que los quejosos reclaman la inconstitucionalidad de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil del

propio Estado; esto porque, con base en ellos, a través del oficio ***** , el día veintidós de febrero de dos mil trece, se les negó la posibilidad de contraer matrimonio.

Dichos preceptos en la fecha en que fueron aplicados en perjuicio de los quejosos, disponían lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

"Artículo 147. El matrimonio es un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie y ayudarse en la vida."

Código Civil para el Estado de Colima

"Artículo 102. En el lugar, día y hora designados para la celebración del matrimonio deberán estar presentes, ante el oficial del Registro Civil, los pretendientes o su apoderado especial, constituido en la forma prevenida en el artículo 44 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 matrimonio, 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 matrimonio civil, preguntará a cada uno de los pretendientes si es su voluntad unirse en matrimonio y si aceptan los declarará unidos en legítimo matrimonio en nombre de la ley y de la sociedad que representa ese acto.

"Siendo carta de matrimonio la siguiente:

"El matrimonio es un contrato civil que se celebra lícita y válidamente ante la autoridad civil. Para su validez es necesario que los pretendientes, previas las formalidades que establece la ley, se presenten ante la autoridad y expresen libremente su voluntad de unirse en matrimonio. El matrimonio civil no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer.

"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 bas-

tarse 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, aun 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.

"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.

"El 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 matrimonio se convierta en una hermosa realidad.

"Los casados 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 el matrimonio es un contrato civil. Así lo prevé el Código Civil vigente en nuestro estado. El matrimonio da lugar al nacimiento de derechos y obligaciones recíprocas para los casados y crea un nuevo estado civil para ustedes, con todo lo que ello implica.

"Sin duda el matrimonio es un vínculo precioso, en el que un hombre y una mujer (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 matrimonio. Los exhorto no sólo a preservar, sino a fortalecer ese afecto.

"No podemos negar la posibilidad jurídica de disolver el vínculo jurídico matrimonial, pero les recuerdo que el matrimonio 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 familia que formen juntos del ambiente de estabilidad y solidez óptimo.

"Les recuerdo también que aun cuando el varón y la mujer tengamos ciertas diferencias naturales somos iguales ante la ley, así lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Construyan un matrimonio digno, que sea de edificación para ustedes como individuos, para su familia y para toda la sociedad."

Como se advierte, dichos preceptos establecen la figura del matrimonio sólo para parejas heterosexuales.

No obstante, debe mencionarse que dichos preceptos fueron reformados y, como consecuencia de ello, a partir de la reforma publicada el tres de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima dispone lo siguiente:

"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."

Por su parte el artículo 102 del Código Civil de la entidad federativa mencionada, a partir de la reforma publicada el diez de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", establece lo siguiente:

"Artículo 102. En el lugar, día y hora designados para la celebración de la relación conyugal deberán estar presentes, ante el oficial del Registro Civil, los pretendientes o su apoderado especial, constituido 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, previas 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, aun 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.

"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 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 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 (sic) 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."

De lo anterior se advierte que si bien, antes de las reformas mencionadas, el legislador del Estado de Colima estableció la institución del matrimonio como una forma de proteger la organización y el desarrollo de la familia, y de esa manera dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 4o. constitucional, debido a la propia conceptualización del matrimonio, en el sentido de que éste es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, el legislador del Estado de Colima, basándose en una identificación o preferencia de tipo sexual, negó la posibilidad de que las personas del mismo sexo accedieran al matrimonio y, por ende, también les negó la protección que dicha institución puede brindar a las familias homoparentales que conforman.

No obstante, a partir del mes de agosto de dos mil trece, reconoció la necesidad de protección que también requieren las familias homoparentales y, en esa virtud, estableció una nueva institución denominada "**relaciones conyugales**", señalando que éstas 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 la vida.

No obstante, basándose nuevamente en la identidad y la preferencia sexual de las personas, señaló que las relaciones conyugales pueden ser de dos tipos, o dar lugar a dos figuras.

Así, indicó que recibirá el nombre de **matrimonio**, la relación conyugal que se celebra entre un solo hombre y una sola mujer, y tendrá el nombre

de **enlace matrimonial**, cuando la relación conyugal se celebra entre dos personas del mismo sexo.

Ahora bien, **aunque a través de esta nueva institución denominada enlace matrimonial, el legislador del Estado de Colima ya está reconociendo la necesidad de proteger a las familias conformadas por dos personas del mismo sexo, debe aclararse que ello no es suficiente para considerar que, en el caso a estudio, cesaron los efectos del acto reclamado y que, en consecuencia, se actualiza la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo**, pues ello no es así, en tanto que se sigue negando el acceso a la institución del matrimonio a las parejas del mismo sexo y, en el caso, los quejosos solicitaron acceder a la institución del matrimonio, y esa solicitud les fue negada a través del oficio *****.

Además, aun con la implementación de esa nueva figura denominada relación conyugal, sigue subsistiendo una diferenciación que tiene sustento en la identidad y preferencia sexual de las personas, porque precisamente basándose en ello, el legislador colimense establece dos tipos de relaciones conyugales, una para los heterosexuales, denominada matrimonio, y otra para los homosexuales, identificada como enlace matrimonial.

Esta distinción, aun cuando sólo sea en su denominación, conlleva un problema de discriminación, pues esa diferenciación resulta totalmente inaceptable en un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todas las personas, lo que no ocurre cuando, como en el caso, se establece un régimen jurídico diferenciado basado en las preferencias sexuales de las personas, pues ello implica la creación de un régimen conocido en la doctrina con el nombre de "separados pero iguales", cuya necesidad de abolición fue reconocida por la Corte Suprema Norteamericana.

En efecto, la Corte citada abolió la doctrina de "separados pero iguales" en uno de los precedentes más importantes de toda la historia constitucional de Estados Unidos: ***Brown v. Board of Education***.¹⁶ 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. La Corte Suprema Norteamericana sostuvo que el efecto perjudicial que tiene la segregación racial en las escuelas públicas genera un sentimiento de inferioridad racial en los niños afroamericanos.

¹⁶ 347 U.S. 483 (1954) 347 U.S. 483.

La necesidad de abolir los regímenes de "separados pero iguales", sustentados en la identidad o las preferencias de índole sexual, también ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues al resolver el amparo en revisión ******, después de tomar como referencia al caso ***Brown v. Board of Education***, se indicó lo siguiente:

"De acuerdo con lo anterior, puede decirse 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'. Así como 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. 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.

"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 v. Chile* también ha señalado que 'los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, 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'. Estas consideraciones llevan también a esta Primera Sala a rechazar un régimen separado pero igual al matrimonio."

En esa virtud, si en la legislación del Estado de Colima se establece la institución denominada relación conyugal, pero establece dos tipos de figuras, basándose únicamente en la identidad o preferencia sexual de las personas que pretenden acceder a ella, es evidente que con esa implementación se surte un problema de discriminación prohibido por el artículo 1o. constitucional, en tanto que a las parejas del mismo sexo, se les niega la posibilidad de acceder al matrimonio, pretendiendo remediar esa exclusión a través de un modelo alternativo, denominado enlace matrimonial; sin embargo, ese modelo perpetúa la noción prejuiciosa de que las parejas del mismo sexo son

menos merecedoras del reconocimiento que se les da a las heterosexuales, lo que, necesariamente, lleva un mensaje implícito de discriminación que constituye una ofensa a la dignidad de las personas, en tanto que a través de él se permea la idea de que no existe igualdad entre las parejas heterosexuales y las homosexuales.

Al respecto resulta aplicable la tesis que lleva por 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."¹⁷

En esa virtud, la circunstancia de que los artículos, cuya constitucionalidad se reclama, hayan sido reformados, no es un impedimento para analizar los conceptos de violación planteados en la demanda, porque, además, aun con la implementación de la nueva institución denominada "relaciones conyugales", se siguen estableciendo dos tipos de figuras, según se trate de uniones de personas de distinto sexo o del mismo sexo, negando la posibilidad de que las personas del mismo sexo accedan al matrimonio.

En efecto, esto queda evidenciado con lo señalado por la Comisión Dictaminadora de la Legislatura del Estado de Colima, encargada de analizar las diversas iniciativas que desembocaron en la reforma del Código Civil de esa entidad federativa, publicada el diez de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", pues de ese dictamen se aprecia, que si bien la mencionada comisión indicó que la reforma tiene como propósito no

¹⁷ Tesis aislada 1a. CIV/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, materia constitucional, página 959, cuyo texto es: "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.—Si se niega el acceso al matrimonio a las parejas homosexuales, el hecho de que el legislador contemple un 'régimen jurídico diferenciado' o un 'modelo alternativo' a dicha institución al cual puedan optar las parejas homosexuales en lugar de casarse es discriminatorio, sin importar que ambos contemplen los mismos derechos y que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se le da. Ello es así, toda vez que la exclusión de las parejas homosexuales del acceso al matrimonio que el legislador intenta remediar con modelos alternativos implica la creación de un régimen de 'separados pero iguales' que perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, lo que ofende su dignidad como personas.

"Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta."

discriminar a las parejas homoparentales en su derecho a formalizar un hogar, lo cierto es que no se cumple a cabalidad con ese propósito, pues al respecto se indica que para ese efecto es necesario establecer la institución jurídica de las relaciones conyugales, a fin de que, a partir de ella, se regule el estado civil de las personas, dejando muy en claro la necesidad de que dentro de esas relaciones conyugales se establezcan dos figuras, a fin de distinguir el tipo de unión o relación que se formaliza así el matrimonio distinguiría la unión de personas heterosexuales y el enlace conyugal la unión de personas homosexuales, lo cual implica que pese al propósito perseguido por el legislador colimense, en el caso, sigue existiendo una discriminación implícita, al no permitir que las personas del mismo sexo puedan contraer matrimonio, que finalmente es la figura jurídica a la que pretenden acceder los quejosos.

En efecto, en el dictamen en cuestión se establece lo siguiente:

"B) Con respecto a las iniciativas descritas en los considerandos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del presente dictamen, los integrantes de la comisión que dictamina observamos que las mismas van enfocadas a promover reformas al Código Civil y Código de Procedimientos Civiles, ambos ordenamientos para el Estado de Colima, las cuales pretenden regular no se discrimine más a las parejas homoparentales en sus derechos de formalizar un hogar a través de la figura del matrimonio u otra figura similar.

"Al respecto, se pondera que los derechos humanos de las parejas homoparentales son, al igual que los de cualquier otra persona o pareja heterosexual, indiscutibles, imprescriptibles, irrenunciables, universales, por el simple hecho de ser personas. La dignidad de la persona humana constituye un valor absoluto, como el de la vida misma desde su concepción hasta la muerte natural.

"En el caso especial que nos ocupa, los iniciadores proponen reformas sobre el mismo tema, con la diferencia de que el H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc sólo propone reformar el Código Civil para el Estado de Colima, mientras que el segundo, propone reformar el mismo Código Civil, así como el propio Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima; para otorgar el reconocimiento legal a las uniones de personas del mismo sexo.

"Los integrantes de esta comisión, después de realizar el estudio y análisis la iniciativa presentada por el H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc, determinan que la misma es considerada como inviable, en el entendido que al pretender reformar el Código Civil para el Estado de Colima para establecer que el matrimonio se pueda celebrar entre dos personas independientemente de su

sexo, resulta contradictorio a las normas constitucionales que rigen en nuestro Estado respecto del estado civil de las personas.

"Ello es así, siendo que con fecha 03 de agosto de 2013, se publicó en el Periódico Oficial El Estado de Colima, el Decreto 142, mediante el cual se reforma el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima a efecto de establecer en nuestro Estado la institución jurídica de las relaciones conyugales que regula el estado civil de las personas, compuesta de dos figuras concretamente, como lo es el matrimonio y la relativa al enlace conyugal, la primera para unir a personas heterosexuales y, la segunda, para unir a personas homoparentales.

"Con dicha reforma constitucional ha quedado definido el reconocimiento a las dos figuras que conforman la institución de las relaciones conyugales vigentes en nuestro Estado, mediante las cuales se pondera la integridad de la diversidad para que las personas decidan de manera libre e informada sobre el tipo relación mediante la cual decidan unirse para formar una familia, gozando de los mismos derechos y obligaciones en un plano de igualdad, sea cual fuere el tipo de unión que hayan elegido.

"Se reafirma que desde nuestra Constitución Local se establece el reconocimiento de dos figuras de relaciones conyugales, mediante las cuales se pueden unir las personas para formar una familia, sin que se ponderen mayores derechos para una u otra, esto es, se encuentran en un estado de igualdad de derechos y obligaciones para todos los efectos legales a que dieren lugar.

"Motivo suficiente que nos impulsa a desechar la iniciativa presentada por el H. Ayuntamiento de Cuauhtémoc, toda vez que al existir en el Estado de Colima el reconocimiento constitucional de dos figuras de relaciones conyugales para unir a las personas que decidan formar un hogar común y aprobar en el Código Civil local que por medio del matrimonio se unan dos personas independientemente de su sexo, se estaría contraviniendo a lo establecido en la Constitución Particular del Estado en su artículo 147.

"Luego entonces, respecto de la segunda iniciativa que se analiza en este mismo apartado, relativa a reformar diversas disposiciones de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles, ambos para el Estado de Colima, la cual fue presentada por los grupos parlamentarios Revolucionario Institucional, Nueva Alianza, Acción Nacional, así como los diputados únicos del Partido del Trabajo y del Partido Verde Ecologista de México, con representación en la Quincuagésima Séptima Legislatura Estatal; misma que de acuerdo con el

estudio y análisis realizado a ésta, surge a raíz de la propia reforma constitucional local citada en líneas anteriores, con el firme propósito de abonar a la integralidad de grupos y sectores de la población.

"Los integrantes de la presente comisión, coincidimos con los iniciadores de la necesidad de homologar nuestra legislación secundaria, respecto del estado civil de las personas, para reconocer en aquélla la institución de las relaciones conyugales y las figuras que de la misma se desprenden, de conformidad con lo aprobado mediante Decreto 142 que reforma nuestra Constitución Local en su artículo 147, como lo son el matrimonio y el enlace conyugal; misma que surgió para eliminar cualquier vejación o discriminación que pudieran sufrir las parejas homoparentales ante la omisión legislativa que existía para reconocer este tipo de relaciones, las cuales ahora se encuentran en un mismo plano de igualdad de derechos y obligaciones que una relación heterosexual.

"Así las cosas, se destaca que la iniciativa en comento implica mayores beneficios que las dos antes citadas, siendo que resulta una propuesta de reforma más integral a los ordenamientos que regulan el estado civil de las personas en nuestro Estado, en consideración a la reciente reforma constitucional local, mediante la cual se creó la institución de las relaciones conyugales con las dos figuras ya mencionadas.

"Se dice que es más integral porque la reforma legal que se dictamina abarca tanto el Código Civil como el Código de Procedimientos Civiles, los cuales se pretenden sean reformados, teniendo como base la reforma constitucional local, para homologar todo lo relativo a las relaciones conyugales, las actas del estado civil, los libros de actas de las relaciones conyugales, sucesiones, así como la formalidad y solemnidad para la celebración de las relaciones conyugales, el divorcio mismo y la disolución de la sociedad conyugal. ..."

Segunda precisión. Inminente aplicación del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, en la porción normativa que hace alusión a la carta de matrimonio.

De la redacción que tenía el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, hasta antes de la reforma publicada el diez de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el cual sirvió como sustento para negar a los quejosos su solicitud de matrimonio, se advierte que, con motivo de la celebración de dicho acto jurídico, se debe dar lectura a lo que el propio precepto denomina "**carta de matrimonio**"; en consecuencia, el contenido de

esa carta sólo tiene aplicación en el momento mismo de la celebración del matrimonio.

En tal virtud, como en el caso a estudio los quejosos reclaman diversas porciones normativas que corresponden a la carta en cuestión, se podría llegar a considerar que tales porciones normativas no han sido aplicadas, aun en perjuicio de los quejosos, en tanto que, al haber sido negada su solicitud de matrimonio, no se dio lectura a la carta mencionada y, por ende, las porciones normativas que de ella reclamaron no les han sido aplicadas en su perjuicio.

No obstante, **esa circunstancia no es motivo suficiente para considerar que como esas porciones normativas aún no causan perjuicio a los quejosos, respecto de ellas se debe actualizar la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo**, pues si se tiene en consideración que la negativa del matrimonio se sustentó, específicamente en el hecho de que el matrimonio debe celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer, lo cual no sólo tiene sustento en el artículo 102 del Código Civil del Estado de Colima, que hace referencia a la carta en cuestión, sino también en el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, es evidente que la prohibición de que el matrimonio se celebre entre un solo hombre y una sola mujer ya fue aplicada en perjuicio de los quejosos; de manera que si éstos reclaman esa prohibición, considerando que es contraria al derecho humano a la igualdad, en razón de resultar abiertamente discriminatoria y, por ende, violatoria de lo dispuesto en los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es evidente que, de concederse el amparo (lo que de hecho acontecerá, en los términos que se precisarán en los considerandos subsecuentes de esta ejecutoria), se tendría que aceptar y dar trámite a la solicitud de matrimonio de los quejosos, lo que traería como consecuencia inmediata, la aplicación de las porciones normativas que se contienen en la mencionada carta de matrimonio.

En esa virtud, como la aplicación de las porciones normativas que se reclaman de la carta en cuestión es inminente, ello justifica que desde ahora puedan ser sometidas a un escrutinio constitucional y convencional, pues considerar lo contrario, implicaría obligar a los quejosos a que, una vez celebrado el acto jurídico que solicitaron y aplicadas las porciones normativas, tuvieran que acudir nuevamente al amparo, a fin de que se decida si son o no constitucionales o convencionales, a más de que se les obligaría a someterse a un nuevo acto de discriminación, pues es en la lectura de dicha carta en donde se hacen diversas referencias a que el matrimonio sólo puede celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer, y tal aseveración, como se verá más adelante, resulta abiertamente discriminatoria.

Al respecto, resulta orientadora la jurisprudencia que lleva por rubro: "ACTOS FUTUROS, NO LO SON LOS INMINENTES."¹⁸

Aunado a lo anterior, de ninguna manera resultaría válido sobreseer en el amparo, por lo que hace a la porción normativa del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, en la que se señala que, al momento de la celebración del matrimonio, deberá darse lectura a la carta de matrimonio en la que se indica la forma en que deberán actuar o conducirse tanto el hombre, como la mujer, durante la vigencia de éste.

Esto es así, porque si bien es verdad que esa porción normativa aún no se ha aplicado en perjuicio de los quejosos, no se debe perder de vista que los artículos, cuya inconstitucionalidad es reclamada por los quejosos, forman parte de un sistema normativo que fue especialmente diseñado para que a la institución del matrimonio sólo puedan acceder parejas heterosexuales, en tanto que limita su celebración a un solo hombre y una sola mujer.

En esa virtud, si esa limitación es reclamada por los quejosos, por considerar que conlleva un acto de discriminación hacia los homosexuales, que según su sentir, transgrede diversos derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente por el Estado Mexicano, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada a analizar, en su integridad, el sistema normativo que reclaman los quejosos, a fin de determinar si éste, en su conjunto, vulnera o no los derechos humanos que se reclaman.

En tales condiciones, si la lectura de la carta de matrimonio a que alude el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, forma parte de ese sistema normativo, su contenido debe ser analizado desde ahora, a fin de verificar si incide o no en la limitación que por discriminación reclaman los quejosos, máxime cuando es evidente que, de otorgarse la protección constitucional solicitada, la porción normativa del citado artículo 102, que hace referencia a la epístola mencionada, necesariamente será aplicada a los imponentes del amparo.

¹⁸ Jurisprudencia sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número 73, consultable en el *Apéndice* de 1988, Parte II, página 120, es del tenor siguiente:

"ACTOS FUTUROS, NO LO SON LOS INMINENTES.—Son futuros aquellos actos en que sea remota la ejecución de los hechos que se previenen, pues de otro modo se estimarían como no futuros sólo los que ya se han ejecutado. No pueden simplemente considerarse actos futuros aquellos en los que existe la inminencia de la ejecución del acto, desde luego, o mediante determinadas condiciones."

DÉCIMO PRIMERO.—Estudio de los conceptos de violación partiendo de la base de que, en el caso, no se está en presencia de una omisión de carácter legislativo.

De los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo, los cuales se tienen por reproducidos, se desprende que los quejosos reclaman la inconstitucionalidad de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil de dicha entidad federativa, en virtud de que éstos fueron el fundamento en que se sustentó el oficio *****, a través del cual se les negó la posibilidad de contraer matrimonio.

Lo anterior implica que dichos preceptos sí fueron aplicados en perjuicio de los quejosos y que, por ende, sí cuentan con legitimación para impugnar la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados.

Ahora bien, los quejosos argumentan que los preceptos combatidos transgreden el derecho a la protección del desarrollo y organización de la familia, previsto en el artículo 4o. constitucional, el derecho a la no discriminación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de la igualdad entre el hombre y la mujer, previstos en el artículo 1o. de la Carta Magna.

En esa virtud, para poder determinar si los preceptos combatidos violan los derechos mencionados, es necesario tener presente que el contenido de los preceptos combatidos, al momento de su aplicación, era el siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

"Artículo 147. El matrimonio es un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie y ayudarse en la vida."

Código Civil para el Estado de Colima

"Artículo 102. En el lugar, día y hora designados para la celebración del matrimonio deberán estar presentes, ante el oficial del Registro Civil, los pretendientes o su apoderado especial, constituido en la forma prevenida en el artículo 44 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 matrimonio, 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 matrimonio civil, preguntará a cada uno de los pretendientes si es su voluntad unirse en matrimonio y si aceptan los declarará unidos en legítimo matrimonio en nombre de la ley y de la sociedad que representa ese acto.

"Siendo carta de matrimonio la siguiente:

"El matrimonio es un contrato civil que se celebra lícita y válidamente ante la autoridad civil. Para su validez es necesario que los pretendientes, previas las formalidades que establece la ley, se presenten ante la autoridad y expresen libremente su voluntad de unirse en matrimonio. El matrimonio civil no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer.

"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, aun 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.

"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.

"El 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 matrimonio se convierta en una hermosa realidad.

"Los casados deberán ser prudentes y atenuar sus faltas, nunca se dirán injurias, porque las injurias deshonoran 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 el matrimonio es un contrato civil. Así lo prevé el Código Civil vigente en nuestro Estado. El matrimonio da lugar al nacimiento de derechos y obligaciones recíprocas para los casados y crea un nuevo estado civil para ustedes, con todo lo que ello implica.

"Sin duda el matrimonio es un vínculo precioso, en el que un hombre y una mujer (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 matrimonio. Los exhorto no sólo a preservar, sino a fortalecer ese afecto.

"No podemos negar la posibilidad jurídica de disolver el vínculo jurídico matrimonial, pero les recuerdo que el matrimonio 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 familia que formen juntos del ambiente de estabilidad y solidez óptimo.

"Les recuerdo también que aun cuando el varón y la mujer tengamos ciertas diferencias naturales somos iguales ante la ley, así lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Construyan un matrimonio digno, que sea de edificación para ustedes como individuos, para su familia y para toda la sociedad."

Ahora bien, de la lectura de los preceptos citados se advierte que en ellos se regulan diferentes temas como son, entre otros: 1) la definición del matrimonio, su finalidad y objetivos; 2) la forma en que éste debe celebrarse; 3) la prohibición de la bigamia y la poligamia; 4) algunos derechos y obligaciones que adquieren los contrayentes; y, 5) la posibilidad de disolver el vínculo matrimonial.

Son las porciones normativas que regulan la definición del matrimonio, su finalidad y objetivos, así como algunos derechos y obligaciones que adquieren los contrayentes, las que interesan para la resolución del presente asunto, toda vez que son éstas en las que los quejosos sustentan la transgresión a sus derechos.

Por tal motivo, el estudio de los conceptos de violación se dividirá, conforme a esos temas.

1. Definición del matrimonio, su finalidad y objetivos.

En cuanto a la definición del matrimonio, su finalidad y objetivos, las normas impugnadas establecen lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (artículo 147)

"El matrimonio es un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie y ayudarse en la vida."

Código Civil para el Estado de Colima (artículo 102)

"El matrimonio es un contrato civil. ..."

"El matrimonio civil no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer."

"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, aun más de lo que es cada uno para sí."

"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."

"Sin duda el matrimonio es un vínculo precioso, en el que un hombre y una mujer (sin perder su individualidad) deciden unirse para crear un proyecto de vida en común y trabajar juntos por ese proyecto. ..."

"No podemos negar la posibilidad jurídica de disolver el vínculo jurídico matrimonial, pero les recuerdo que el matrimonio 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 familia que formen juntos del ambiente de estabilidad y solidez óptimo."

Como se advierte, las normas a que se ha hecho referencia básicamente son coincidentes en señalar que el matrimonio es un contrato civil, que puede celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer, quienes se unen para perpetuar o conservar la especie, señalando la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima, que un objetivo que persigue es la ayuda mutua, mientras que el Código Civil de ese Estado establece como objetivo suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano, pues indica que ésta no existe en la persona sola, sino en la dualidad conyugal y, además, reconoce que con el matrimonio se forma la familia y es el medio idóneo para su desarrollo.

Como se ve, las normas impugnadas contienen varios elementos que se pueden relacionar con la definición, finalidad y objetivos del matrimonio; a saber:

- a) Es un contrato civil;
- b) Se considera que a través del matrimonio se forma la familia y es el medio idóneo para su desarrollo;
- c) Se celebra entre un solo hombre y una sola mujer;
- d) Uno de los fines de esa unión es perpetuar la especie; y,
- e) Entre sus objetivos está la ayuda mutua y suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano.

A excepción del primero de los elementos que aquí se vincula con la definición del matrimonio, los quejosos consideran que los demás elementos transgreden sus derechos humanos; en tal virtud, para poder determinar si ello es así, es necesario analizar el contenido de cada uno de los elementos a que se ha hecho referencia.

1.1. Análisis de los elementos que se vinculan a la definición, finalidad y objetivos del matrimonio.

• El matrimonio como punto de formación de la familia y medio idóneo para su desarrollo.

Este elemento que el artículo 102 del Código Civil del Estado de Colima vincula a la definición del matrimonio, transgrede el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, el cual ordena proteger la organización y el desarrollo de la familia,¹⁹ así como los numerales 17, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰ y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²¹ en la parte donde ordenan que la familia sea protegida por la sociedad y el Estado.

En efecto, de acuerdo con el mandato que se contiene en el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad; debe ser protegida por el Estado y la propia sociedad por tal motivo, las leyes deben proteger su organización y desarrollo.

Ahora bien, el mandato que se extrae de esas disposiciones no limita la protección mencionada a un determinado tipo de familia, por el contrario, teniendo en cuenta que dentro de un Estado democrático de derecho, como es el nuestro, el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, existe la necesidad de proteger a la familia en todas sus formas y manifestaciones.

Así, el Estado tiene la obligación de proteger todos los tipos de familia que existen en la sociedad,²² sin importar la manera en que ésta se haya originado o se encuentre conformada, pues lo que se protege constitucional y

¹⁹ "Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ..."

²⁰ "Artículo 17. Protección a la familia.

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado. ..."

²¹ "Artículo 23.

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. ..."

²² En la acción de inconstitucionalidad 2/2010, se identifica diversos tipos de familias, entre ellas las siguientes:

Familia nuclear, integrada por esposo (padre), esposa (madre), con o sin hijos, que pueden ser biológicos o adoptados; **familia monoparental**, conformada por un padre e hijos o una madre e hijos, o bien, **familia extensa o consanguínea**, esto es, las que se extienden a más generaciones, incluyendo ascendientes, descendientes y parientes colaterales familias; **familia homoparental**, conformada por personas del mismo sexo, con o sin hijos.

convencionalmente es a la familia como realidad social, mas no al matrimonio, que es una de las múltiples instituciones o figuras en las que el legislador ordinario puede apoyarse para cumplir con el mandato constitucional de proteger a la familia.²³

En efecto, aunque al hacer referencia a este derecho, los tratados internacionales hacen alusión al matrimonio, reconociendo el derecho del hombre y la mujer a contraerlo, ello obedece a que éste ha sido uno de los medios más tradicionales a través de los cuales se inicia una familia; sin embargo, ésta no necesariamente tiene su origen o formación en la institución del matrimonio; de ahí que el artículo 4o. constitucional no vincula la institución del matrimonio a la familia, en tanto que, como ya se dijo, la protección constitucional y convencional que se deriva de los preceptos citados, debe abarcar todos los tipos de familia que existen en la sociedad.

Por ese motivo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el tema, sostuvo, entre otras cosas, lo siguiente:

"237. De todo lo anterior, tenemos que, en modo alguno, el artículo 4o. de la Constitución alude a la institución civil del matrimonio, menos aún definiéndola, por lo que deja esa atribución normativa al legislador ordinario; tampoco se desprende del mismo, que la Constitución proteja sólo un único modelo de familia –'ideal'– que, exclusivamente, tenga su origen en el matrimonio entre un hombre y una mujer, como lo afirma el procurador, ya que lo que mandata, como se ha precisado, es la protección a la familia como tal, al ser indudablemente la base primaria de la sociedad, sea cual sea la forma en que se constituya, y esa protección es la que debe garantizar el legislador ordinario.

"238. Por consiguiente, si conforme al artículo 4o. constitucional, el legislador ordinario, a lo que está obligado, es a proteger la organización y el desarrollo de la familia –en sus múltiples organizaciones y/o manifestaciones–, sin encontrarse sujeto a una concepción predeterminada de la figura del matrimonio, es indudable, entonces, que, en el ejercicio de esa labor, no puede dejar de lado que la familia, antes que ser un concepto jurídico, es un concepto

²³ Se dice que hay multiplicidad de instituciones en que el legislador puede apoyarse para cumplir con el mandato constitucional de proteger la organización y el desarrollo de la familia, pues con ese propósito se han credo diversas instituciones al matrimonio como son el concubinato, la sociedad de convivencia y las relaciones conyugales, entre otras.

sociológico, pues, como lo refieren las opiniones técnicas que, en apoyo de esta Corte, elaboraron diversas facultades o escuelas de la Universidad Nacional Autónoma de México y los datos aportados en dichas opiniones, la familia, lejos de ser una creación jurídica, nace o se origina con las relaciones humanas, correspondiendo más bien a un diseño social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura; así, los cambios y transformaciones sociales que se van dando a lo largo del tiempo, de manera necesaria, impactan sustancialmente en la estructura organizativa de la familia en cada época (datos que, además, se corroboran, en gran parte, con las estadísticas elaboradas en esa materia por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía).

"239. De este modo, fenómenos sociales como la incorporación, cada vez más activa, de la mujer al trabajo; el menor número de hijos; la tasa de divorcios y, por ende, de nuevas nupcias, que ha dado origen a familias que se integran con hijos de matrimonios o de uniones anteriores e, inclusive, con hijos en común de los nuevos cónyuges; el aumento, en ese tenor, en el número de madres y/o padres solteros; las uniones libres o de hecho; la reproducción asistida; la disminución, en algunos países, de la tasa de natalidad; la migración y la economía, entre muchos otros factores, han originado que la organización tradicional de la familia haya cambiado.

"240. El legislador ordinario, al regular la organización y el desarrollo de la familia, se encuentra compelido a atender a esa realidad social, pero no sólo eso, sino que también esa realidad social debe guiar la interpretación constitucional y legal que realiza esta Corte, como Tribunal Constitucional, a fin de que la Constitución sea un documento vivo, por lo que no sería sostenible interpretar que, aun cuando, como ya vimos, el Texto Constitucional no alude a un modelo de familia 'ideal', ni al matrimonio entre un hombre y una mujer como su presupuesto, como alega el procurador general de la República, el legislador sí esté obligado a protegerlo, por sobre otros tipos de organización familiar, excluyendo a los demás."

En esas condiciones, si el legislador ordinario está obligado a proteger a la familia como realidad social, sin importar la manera en que ésta haya originado o se halle conformada, no resulta acertado que el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima señale que "**el matrimonio, es el medio idóneo para el desarrollo de la familia**", en tanto que, como ya se analizó, si todas las familias merecen ser protegidas de la misma manera, es decir, sin conceder o negar mayores derechos a unas y otras, no existe una razón válida para considerar que la celebración del matrimonio es el medio idóneo para que la familia se desarrolle, ni mucho menos para considerar que la formación de la familia necesariamente tiene lugar a través de la celebración de ese acto jurídico.

En efecto, establecer que el matrimonio debe ser visto como un lazo con pretensión de perdurar, proveer a los cónyuges y la **familia que formen**, en virtud de que es el medio **idóneo** para desarrollo de la familia, es tanto como implicar que la familia que no encuentra su origen en dicha institución o no se acoge a ella, no reúne la condición necesaria para desarrollarse plenamente y que, en esa virtud, no merece ser protegida de la misma manera que la familia vinculada al matrimonio, lo cual es inaceptable, porque todas las familias que existen en la sociedad, sin importar la manera en que se constituyan frente al Estado o la forma en que se encuentren conformadas ante la sociedad, merecen igual protección.

En esas condiciones, no se puede obligar directa o indirectamente a las personas que deciden formar una familia a contraer matrimonio, a fin de considerar que sólo bajo el amparo de esa institución, la familia que conformen tendrá un pleno desarrollo, pues con o sin la celebración de ese acto jurídico, los diversos tipos de familia merecen alcanzar el mismo desarrollo que puede alcanzar aquella que se vincula al matrimonio; de ahí que el legislador ordinario, para cumplir con el mandato constitucional que ordena proteger la organización y el desarrollo de la familia, no puede establecer que el matrimonio es el medio idóneo para el desarrollo de la familia, ni mucho menos presuponer que el matrimonio es el único medio que da origen a su formación, máxime cuando esa institución sólo se vincula a un determinado tipo de familia.

Ciertamente, aunque tradicionalmente el matrimonio ha sido considerado como la base primaria de la familia, y como tal ha sido objeto de una especial regulación por parte del Estado, no se puede desconocer que la familia puede tener su origen en diversos tipos de uniones, las cuales también merecen ser protegidas en su desarrollo, en la misma medida y calidad que son protegidas las familias que se vinculan al matrimonio, en tanto que, como también se analizó, el artículo 4o. constitucional ordena que la ley proteja la organización y el desarrollo de la familia, entendida ésta como una realidad social que puede conformarse de diversas maneras; de ahí que el legislador está obligado a proteger todos los tipos de familia, sin que haya motivo para considerar que el matrimonio es el medio idóneo para su formación y desarrollo, pues aceptarlo de esa manera sería tanto como considerar que las diversas formas de constituir a la familia no son idóneas para su desarrollo frente al Estado, o que son menos idóneas, y que, por ende, no merecen el mismo tipo de protección.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis, de rubro: "MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A

DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER.²⁴

En tal virtud, si el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, en el momento en que les fue aplicado a los quejosos, establecía que "... **el matrimonio es el medio idóneo para el desarrollo de la familia** ...", y que el matrimonio debe ser visto como "... **un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y la familia que formen juntos** ...", es evidente que tales disposiciones pueden transgredir lo dispuesto en los artículos mencionados al inicio de este apartado, si no se leen o interpretan de manera adecuada.

Por tal motivo, esta Primera Sala estima conveniente recordar que antes de declarar la inconveniencia o la inconstitucionalidad de una norma, es preciso analizar si ésta admite una interpretación conforme.

En efecto, tal y como se indicó en la resolución del amparo directo en revisión 310/2013, de la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo a cualquier juicio de invalidez.

²⁴ Tesis aislada P. XXI/2011, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 878, cuyo texto es el siguiente:

"MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER.—El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversos aspectos, entre los que se encuentran la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; la protección a la familia, correspondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada; sin que tal protección constitucional aluda ni defina a la institución civil del matrimonio, por lo que deja esa atribución normativa al legislador ordinario. Esto es, la Constitución Federal no se refiere o limita a un tipo específico de familia como podría ser la nuclear —conformada por padre, madre e hijos— con base en la cual se pudiera afirmar que ésta se constituye exclusivamente por el matrimonio entre un hombre y una mujer y, mucho menos, que sólo se proteja a la familia que surge de dicha institución, toda vez que en un Estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, debe entenderse protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos; o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar."

Es decir, antes de declarar que una norma es inconstitucional e inconvencional, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y con la convención internacional de que se trate, a fin de que pueda subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable con la Constitución o con la convención internacional, proceda a declararse su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

En esta lógica, el intérprete debe evitar, en la medida de lo posible, ese desenlace, por tanto, debe interpretar la norma de tal manera que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse, pues el juzgador debe procurar siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma; y en el caso de ser posible varias interpretaciones, debe preferir aquella que resulte la más idónea para salvar la aparente contradicción que se da entre la norma que se interpreta y la Constitución o la convención internacional de que se trate.

No obstante, debe aclararse que esa interpretación no debe forzarse, en tanto debe resultar acorde a la lógica jurídica, pues a través de esa interpretación se busca generar certeza en el sistema jurídico, mas no provocar inseguridad en él.

Atendiendo a lo anterior, es dable concluir que, en el caso a estudio, el artículo 102 del Código Civil del Estado de Colima sí admite una interpretación conforme en la porción normativa que indica: "**el matrimonio es el medio idóneo para el desarrollo de la familia**".

Se arriba a esa conclusión, porque si bien las palabras "**es el**", que se utilizan en la porción normativa en análisis, conllevan una indicación de exclusión, la cual permite suponer que cualquier otro medio o institución que sirva para proteger la organización y el desarrollo de la familia es menos idóneo para ese fin, y que, en esa medida, las familias que no se identifican con dicha institución no merecen igual rango de protección, esto porque el artículo "el", además de hacer referencia al género masculino, es un indicador de tipo singular, lo cierto es que si el artículo "**el**" se cambia por la palabra "**un**", como indicativo no de un número, sino de una cosa, objeto o institución, la porción normativa que nos ocupa resultaría constitucional, en tanto que tendría que leerse de la siguiente manera:

"el matrimonio es un medio idóneo para el desarrollo de la familia"

Esto es así, pues si el término idóneo implica que se tiene disposición o aptitud para una cosa, el sostener que el matrimonio es apto o eficaz para

el desarrollo de la familia, no puede considerarse inconstitucional, pues dicha inconstitucionalidad se refleja sólo en la medida en que ese término se vincula con las palabras "**es el**", pues éstas llevan un indicador de exclusión, que hace suponer que ningún otro medio que sirva para constituir o reconocer a la familia es lo suficientemente apto para proteger su desarrollo.

En tal virtud, si lo que puede marcar la inconstitucionalidad de la porción normativa antes indicada, son las palabras "**es el**", éstas deben interpretarse de manera conforme y leerse en los términos antes indicados.

Por otro lado, la porción normativa del artículo 102 del Código Civil del Estado de Colima, en la que se indica que el matrimonio debe ser visto como "**... un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y la familia que formen juntos ...**", no resulta inconstitucional, en la medida en que se entienda que si bien muchas familias se forman a partir de la celebración del matrimonio, éste no es el único medio a través del cual puede formarse una familia.

En efecto, aunque históricamente el matrimonio ha sido considerado como la base primaria de la familia, y como tal ha sido objeto de una especial regulación por parte del Estado, quien interviene en su celebración y registro, por conducto de un funcionario investido de fe pública, ello no implica que el matrimonio sea el único medio a través del cual puede formarse una familia, en tanto que, como ya se mencionó, en la sociedad existen diversos tipos de familia, cuyo origen no se encuentra en la institución del matrimonio; sin embargo, merecen ser reconocidas y protegidas en la misma forma y medida en que se protege a las familias, cuya formación encuentra origen en el matrimonio, situación que implícitamente ha sido reconocida por el legislador del Estado de Colima, al reconocer, por ejemplo, que existen familias, cuyo origen se encuentra en la unión libre o en el concubinato, el cual se halla reconocido y regulado de manera dispersa en el propio ordenamiento.²⁵

²⁵ Se dice que el concubinato se encuentra reconocido y regulado en diversos artículos del Código Civil del Estado de Colima, en razón el contenido de los siguientes artículos:

"Artículo 287. Ejecutoriado el divorcio, se procederá desde luego a la división de los bienes comunes y se tomarán las precauciones necesarias para asegurar las obligaciones que queden pendientes entre los cónyuges o con relación a los hijos. Los consortes divorciados tendrán obligación de contribuir, en proporción a sus bienes e ingresos, a las necesidades de los hijos, a la subsistencia y a la educación de éstos hasta que lleguen a la mayor edad.

"En el caso de que uno de los cónyuges carezca de bienes o que durante la relación conyugal mayor de diez años, se haya dedicado preponderantemente a las labores del hogar o al cuidado de los hijos, o que esté imposibilitado para trabajar, tendrá derecho a alimentos, tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

En ese orden de ideas, si se tiene en consideración que el matrimonio sí constituye un medio para la formación o inicio de la familia, pero no es el único, y ello ha sido reconocido implícitamente por el legislador del Estado de Colima, al prever la figura del concubinato en el propio Código Civil de esa entidad federativa, entonces, debe concluirse que la porción normativa del artículo 102 de ese ordenamiento, en la cual se establece que el matrimonio debe ser visto como "... **un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y la familia que formen juntos** ...", no resulta inconstitucional, en la medida en que se entienda que, al hablar de la formación de

"...

"II. En caso de divorcio voluntario por vía judicial, la mujer tendrá derecho a recibir alimentos por un lapso máximo de diez años, siempre y cuando no tenga ingresos suficientes o no contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato. El mismo derecho tendrá el varón que se encuentre imposibilitado para trabajar y carezca de ingresos suficientes mientras no contraiga nuevas nupcias **o se una en concubinato**. ..."

"Artículo 288. En los casos de divorcio necesario el Juez sentenciará al cónyuge culpable al pago de alimentos a favor del cónyuge inocente, tomando en cuenta las siguientes circunstancias:

"...

"VI. Las demás obligaciones que tenga el cónyuge culpable.

"En la resolución se fijarán las bases para actualizar la pensión y las garantías para su cumplimiento. Extinguiéndose estas obligaciones cuando el acreedor contraiga nuevas nupcias o tenga una nueva pareja en unión libre, concubinato o cualquiera otra."

"Artículo 302. Los cónyuges deben darse alimentos. La ley determinará cuándo queda subsistente esta obligación en los casos de divorcio y otros que la misma ley señale.

"Los concubinos deben darse alimentos, mientras subsista la relación de concubinato."

"Artículo 383. Se presumen hijos del **concubinario y de la concubina**:

"I. Los nacidos después de ciento ochenta días contados desde que comenzó el concubinato; ..."

"Artículo 391. Las instituciones públicas y privadas, para la adopción, deberán dar preferencia en este orden: a los matrimonios, **a quienes vivan en concubinato**, a la mujer o al hombre, en todos esos casos privilegiando a quienes no tengan descendencia sobre quien ya la tiene, tomando en consideración el siguiente orden: ..."

"Artículo 391 B. En el caso del matrimonio o el concubinato podrán adoptar, cuando haya consentimiento de ambos. ..."

"Artículo 1264. El testador debe dejar alimentos a las personas que se mencionan en las fracciones siguientes:

"...

"V. A la persona con quien el testador vivió como si fuera su cónyuge durante los cuatro años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de relación conyugal durante el **concubinato** y que el superviviente esté impedido de trabajar y no tenga bienes suficientes. Este derecho sólo subsistirá mientras la persona de que se trate no contraiga nupcias y observe buena conducta. Si fueren varias las personas con quien el testador vivió como si fueran su cónyuge, ninguna de ellas tendrá derecho a alimentos; ..."

"Artículo 1526. La mujer o el hombre con quien el autor de la herencia vivió como si fuera su **cónyuge en calidad de concubinos** durante los cuatro años que precedieron inmediatamente a su muerte o con quien tuvo hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de relación conyugal durante el concubinato, tiene derecho a heredar conforme a las reglas siguientes:

"I. Si la **concubina** concurre con sus hijos que lo sean también del autor de la herencia, se observará lo dispuesto en los artículos 1,515 y 1,516; ..."

la familia, no se excluye la posibilidad de que ésta pueda formarse de diversas formas, y que ésta puede existir incluso de hecho, a través de diversas instituciones, como lo es el concubinato.

• **El matrimonio debe celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer.**

Este elemento que también se relaciona con la definición del matrimonio, se encuentra previsto en los dos preceptos combatidos, pues ambos limitan la celebración del matrimonio, indicando que éste debe celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer.

Esta limitación que, como ya se analizó, implícitamente excluye a las personas que por su identidad o preferencia sexual se asumen como homosexuales, se basa en una categoría sospechosa, respecto de la cual se debe realizar un escrutinio estricto, a fin de examinar con mayor intensidad si la exclusión de referencia es o no constitucional, a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

Lo anterior encuentra apoyo en los criterios que llevan por rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.",²⁶ "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO

²⁶ Tesis aislada 1a. XCIX/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, materia constitucional, página 961, cuyos texto y precedente son:

"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.

"Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta."

PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.¹²⁷ e "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD."¹²⁸

²⁷ Tesis aislada 1a. CIV/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materia constitucional, página 183, cuyo texto es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS.—De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que se refiere a las normas que usan criterios específicamente mencionados como motivos prohibidos de discriminación en el artículo 1o., hay que tomar en consideración los propósitos que el constituyente persigue mediante esa mención explícita, que no son sino proteger de los eventuales y con frecuencia graves efectos del perjuicio a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, o cuyos intereses —por razones que en gran parte tienen que ver con su identificabilidad con el rasgo que la Constitución menciona— pueden no ser tenidos en cuenta por el legislador o los demás poderes públicos del mismo modo que los intereses de todos los demás. Sin esta operación interpretativa previa, el ejercicio de aplicación del artículo 1o. podría desembocar fácilmente en absurdos. Por poner un ejemplo, el artículo 1o. dispone expresamente que 'queda prohibida toda discriminación motivada por ... las preferencias'. Sin embargo, es claro que sería absurdo pensar que la Corte debe revisar con especial cuidado las leyes que organizan su contenido normativo haciendo distinción entre los que tienen la "preferencia" de robar y los que no albergan esta preferencia, o entre los que tienen la preferencia de incendiar bosques y los que no. En cambio debe hacerlo respecto de personas o colectivos identificados socialmente en alusión a ciertas preferencias sexuales. En este país como en otros, hay pautas culturales, económicas, sociales —históricamente rastreables y sociológicamente distintivas— que marcan a personas con orientación u orientaciones sexuales distintas a las que se perciben como mayoritarias. El escrutinio cuidadoso o intenso de las normas legales que tuvieran que ver con este factor estaría plenamente justificado. En contraste, pero por las mismas razones, el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar —pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros—. Sería erróneo que el Juez Constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha.

"Amparo en revisión 2199/2009. *****. 27 de enero de 2010. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez, Juan Carlos Roa Jacobo, Dolores Rueda Aguilar y Ricardo Manuel Martínez Estrada."

²⁸ Tesis aislada 2a. LXXXV/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, página 439, cuyo contenido es:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD.—Al analizar si una norma respeta la garantía de igualdad, al juzgador constitucional no le compete examinar la oportunidad del criterio adoptado por el legislador, ni su mayor o menor adecuación al fin que la norma persigue, ni decidir si la medida cuestionada es la mejor de las que podían aplicarse, pues le corresponde en definitiva apreciar situaciones distintas en las que sea procedente y tratar desigualmente a los destinatarios de la norma. Sin embargo, el margen de maniobra del legislador se ve restringido cuando: a) el criterio diferenciador importa un trato desigual en cuanto al goce de otros derechos y libertades protegidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y b) el criterio diferenciador sea de los expresamente prohibidos en la propia Carta Magna. En efecto, el artículo 1o., primer párrafo, constitucional contiene una afirmación general de la garantía de igualdad en el disfrute de las garantías individuales, por virtud de la cual dicho precepto salvaguarda a los individuos ubicados en situaciones comparables, de toda discriminación en el goce de los derechos y libertades que la propia Ley Fundamental otorga, lo que implica que el legislador debe ser especialmente cuidadoso al momento de someter a individuos o grupos de individuos a regímenes jurídicos diferenciados, cuando con ello incida en el ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce. Por su parte, el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional establece la prohibición de discriminar por los motivos que expresamente enumera, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas. Estas prohibiciones de discriminación tienen como fin, y generalmente como medio, la paridad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea alguno de tales criterios, los que, por tanto, sólo en forma excepcional pueden utilizarse como elementos de diferenciación jurídica de trato, a menos que ésta constituya una acción afirmativa tendente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos. Por tanto, tratándose de normas diferenciadoras que incidan en el goce de garantías individuales, así como en el caso de aquellas que descansen en alguno de los criterios enumerados en el tercer párrafo del indicado artículo 1o. y que no constituyan acciones afirmativas, se impone la necesidad de usar, en el juicio de legitimidad constitucional, un canon mucho más estricto que implique rigor respecto a las exigencias materiales de la proporcionalidad, dado que en tales casos la propia Constitución impone una regla de tratamiento igual, que sólo admite excepciones cuando se busque satisfacer una finalidad constitucionalmente imperativa y exige medios estrechamente ajustados a esa finalidad.

"Amparo en revisión 1834/2004. *****. 7 de mayo de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer, Fabiana Estrada Tena e Israel Flores Rodríguez.

"Amparo en revisión 1207/2006. *****. 7 de mayo de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer, Fabiana Estrada Tena e Israel Flores Rodríguez.

"Amparo en revisión 1260/2006. *****. 7 de mayo de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer, Fabiana Estrada Tena e Israel Flores Rodríguez.

"Amparo en revisión 1351/2006. *****. 7 de mayo de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer, Fabiana Estrada Tena e Israel Flores Rodríguez.

"Amparo en revisión 1700/2006. *****. 7 de mayo de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer, Fabiana Estrada Tena e Israel Flores Rodríguez."

Así, a fin de efectuar el estudio de referencia, debe decirse que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, a saber: origen étnico, nacionalidad, 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".

La utilización de estas categorías debe analizarse con mayor rigor, porque sobre ellas pesa la sospecha de ser inconstitucionales; ello es así, porque si bien la Constitución no prohíbe su uso, sí prohíbe su utilización en forma injustificada.

En tal virtud, para determinar si este elemento, que se basa en una categoría sospechosa, es o no inconstitucional, esta Primera Sala utilizará una metodología similar a la adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010; de manera que la constitucionalidad de la norma general impugnada debe partir de sus particularidades y verificar la razonabilidad de la distinción que hace la norma, pues para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad, es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

En el desarrollo de ese ejercicio, esta Primera Sala examinará la norma impugnada, a partir de las siguientes interrogantes esenciales: **i)** si la opción elegida por el legislador basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional, pues dada la intensidad del análisis minucioso debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; **ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, esto es, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos, a partir de lo cual ha de examinarse si la norma trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan diferencias sustanciales y objetivas suficientes que justifiquen dar un trato desigual a las parejas del mismo sexo, respecto de las parejas heterosexuales; y, **iii)** si la distinción legislativa es la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En cuanto a lo primero, esto es, si la opción elegida por el legislador cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es de concluirse que el matrimonio celebrado entre un solo hombre y una sola mujer sirve como instrumento para que –en lo individual– los contrayentes ejerzan el derecho al libre desarrollo de la personalidad y –como familia ya constituida– logren el acceso a la protección del Estado; esto, en términos de los imperativos contenidos en el artículo 4o. constitucional. En consecuencia, esta Primera Sala estima que la disposición examinada satisface la primera grada de un escrutinio estricto, al perseguir objetivos que son constitucionalmente importantes.

En cuanto al segundo paso del test que se realiza, esta Primera Sala debe resolver si la distinción legislativa está totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, esto es, si los hechos, sucesos, personas o colectivos a que se refiere la norma, guardan diferencias sustanciales y objetivas suficientes que justifiquen, en el caso específico, excluir implícitamente de cualquier posibilidad de contraer matrimonio a las parejas del mismo sexo y, por ende, darles un trato desigual, para cuyo efecto debe precisarse cuáles son los criterios que ha tomado en cuenta esta Sala para resolver si el legislador respeta el principio de igualdad, mismo que debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Al respecto, el punto de partida que ha adoptado esta Corte, en cuanto a que el trato igualitario constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley, y que el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, guardan congruencia con lo que ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a esos derechos, pues dicho tribunal internacional ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.²⁹

²⁹ Opinión consultiva OC-4/84, párrafo 55.

En el tema de la discriminación, con el que el principio de igualdad guarda íntima relación, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha definido la discriminación como: "*toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas*". Al respecto, en el preciso tema del trato igualitario a las personas, independientemente de su orientación sexual, de la experiencia en derecho comparado se advierte que, en diversos países, vía legislación o jurisprudencia, se ha evolucionado paulatinamente en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales y la protección jurídica de sus uniones, justificándose dichos referentes en la eliminación de la discriminación que históricamente han sufrido; así, en el ámbito internacional, se han emitido diversas declaraciones sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género.³⁰

Ahora bien, en términos del artículo 1o. constitucional, que prevé la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y sobre la base de las anteriores consideraciones, ante la distinción advertida en la norma que se examina, es necesario analizar, en primer lugar, si la diferenciación legislativa guarda relación con una finalidad objetiva

³⁰ En relación con el preciso tema del trato igualitario en cuanto a las preferencias sexuales, en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han calificado la orientación sexual como una de las categorías de discriminación prohibida consideradas en el artículo 2.1102 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 2.2103 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Incluso, el veintidós de diciembre de dos mil ocho la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la "Declaración sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género", reafirmando el "principio de no discriminación, que exige que los derechos humanos se apliquen por igual a todos los seres humanos, independientemente de su orientación sexual o identidad de género". Asimismo, el veintidós de marzo de dos mil once fue presentada, ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la "Declaración conjunta para poner alto a los actos de violencia, y a las violaciones de derechos humanos dirigidas contra las personas por su orientación sexual e identidad de género". El quince de junio siguiente este mismo Consejo aprobó una resolución sobre "derechos humanos, orientación sexual e identidad de género" en la que se expresó la "grave preocupación por los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, [cometidos] contra personas por su orientación sexual e identidad de género".

y constitucionalmente válida (en el caso, las relativas al ejercicio del **derecho al libre desarrollo de la personalidad** y la **protección de la familia**). Esto, en el entendido de que es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.³¹

En el caso, la igualdad, que es base en la pretensión de los quejosos, se refiere al sexo, esto es, su petición sobre la inconstitucionalidad de la norma legal se sustenta en que su contenido se opone al trato igual que merecen todas las personas con independencia del sexo al que pertenezcan. Así que, precisado lo anterior y una vez examinado el contenido de la porción normativa que se impugna, relativa a que el matrimonio debe celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer, lo que lleva a excluir a las parejas del mismo género, se llega a la conclusión de que ésta no supera el segundo paso del escrutinio estricto, cuenta habida que el trato diferenciado entre parejas homoparentales y parejas heterosexuales no guarda razonabilidad con la finalidad objetiva y constitucionalmente válida que se persigue.

Esto es así, porque si bien, en nuestra Constitución, no se contempla un derecho a contraer matrimonio, lo cierto es que esta Corte ha señalado que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica también el de decidir casarse o no; de manera que, tratándose de personas homosexuales, de la misma forma que ocurre en las personas con orientación sexual hacia otras de diferente sexo (heterosexuales), es parte de su pleno desarrollo el establecimiento libre y voluntario de relaciones afectivas con personas del mismo sexo; relaciones, unas y otras, que, como informan los diferentes datos sociológicos, comparten como característica que constituyen una comunidad de vida a partir de lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca,

³¹ Tales consideraciones fueron sustentadas por esta Primera Sala al emitir la jurisprudencia 1a./J. 55/2006, publicada en la página setenta y cinco, del Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

con una vocación de estabilidad y de permanencia en el tiempo; de ahí que no exista razón fundada para dar un trato desigual a ambos tipos de parejas.

De lo manifestado se sigue que si uno de los aspectos que conduce la forma en que un individuo proyectará su vida y sus relaciones, es su orientación sexual, es un hecho que, en pleno respeto a la dignidad humana, es exigible el reconocimiento por parte del Estado no sólo de la orientación sexual de un individuo hacia personas de su mismo sexo, sino también de sus uniones, bajo las modalidades que, en un momento dado, se decida adoptar (sociedades de convivencia, pactos de solidaridad, concubinatos y el matrimonio).

Por otro lado, en lo que ve a la protección de la familia, debe decirse que la distinción formulada por el legislador para excluir de la norma a las parejas homosexuales no guarda íntima vinculación con dicha finalidad pues, incluso, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la protección a la familia, en el preciso caso del matrimonio, como una de las maneras de integrarla, no solamente comprende el matrimonio celebrado entre parejas heterosexuales, sino también el que tiene verificativo entre parejas del mismo sexo, tal como se advierte en la tesis aislada que lleva por rubro: "FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES)."³²

Lo que lleva a sostener que la distinción adoptada por el legislador, que impide el acceso al matrimonio entre personas del mismo sexo, no logra superar la segunda grada, pues la norma es discriminatoria, al privar injustificadamente a esas parejas de gozar de los beneficios que trae consigo acceder a él, pues su celebración no sólo comporta el derecho a tener acceso a los

³² Tesis P. XXIII/2011, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ochocientos setenta y uno, del Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo texto es el siguiente:

"FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES).—La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate."

beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En este sentido, es preciso mencionar que el acceso al matrimonio comporta en realidad "un derecho a otros derechos". Los derechos que otorga el matrimonio civil aumentan considerablemente la calidad de vida de las personas. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio, entre los que destacan los siguientes: **(1)** beneficios fiscales; **(2)** beneficios de solidaridad; **(3)** beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; **(4)** beneficios de propiedad; **(5)** beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y, **(6)** beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros.

Los siguientes ejemplos sirven para mostrar cómo la privación de estos beneficios materiales afecta la calidad de vida de las parejas homosexuales.

- Dentro de los beneficios fiscales, previstos en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, se encuentran los siguientes: (i) la exención en el pago del impuesto sobre la renta cuando el ingreso derive de una donación realizada por uno de los cónyuges o de los retiros efectuados de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez para los "gastos del matrimonio" (fracciones XIX y XXII del artículo 109); y, (ii) las deducciones personales por concepto de pago de honorarios médicos, dentales y gastos hospitalarios efectuados por uno de los cónyuges para el otro, y las primas por seguros de gastos médicos complementarios o independientes de los servicios de salud proporcionados por instituciones públicas de seguridad social, cuando el beneficiario sea el cónyuge (artículo 176).

- En cuanto a los beneficios derivados de los deberes de solidaridad en el matrimonio, la Ley del Seguro Social considera al cónyuge del asegurado o pensionado como su "beneficiario" para efectos de dicha ley (artículo 5o. A), lo que significa que el cónyuge se convierte en el acreedor de todas las prestaciones que le corresponden al asegurado o pensionado, mismas que son inembargables, salvo que existan obligaciones alimenticias (artículo 10). A manera ejemplificativa, existen "asignaciones familiares", que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar que se concede a los beneficiarios del pensionado por invalidez y en donde los cónyuges o concubinos reciben el porcentaje más alto de la cuantía de la pensión (artículo 138). Y, desde luego, el cónyuge de un asegurado tiene derecho a recibir la asistencia médica, de maternidad, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria garantizada por la seguridad social (artículo 87).

- En el mismo sentido, en materia de alimentos, el Código Civil para el Estado de Colima contempla, por ejemplo, un derecho preferente sobre los sueldos, ingresos y bienes del cónyuge que tiene a su cargo el sostén económico de la familia (artículo 165). En conexión con este derecho, la Ley Federal del Trabajo establece la prohibición de realizar descuentos en los salarios de los trabajadores, salvo en los casos en los que los mismos sean para el pago de pensiones alimenticias "a favor de la esposa" (artículo 110).

- En cuanto a los beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges, el Código Civil de Colima establece que el testador debe dejar alimentos al cónyuge supérstite (artículo 1264, fracción III). En caso de que se haya conformado la sociedad conyugal y muera uno de los cónyuges, el Código Civil también establece que el que sobrevive mantiene la posesión y administración del fondo social, mientras no se verifique la repartición (artículo 205).

- Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece que tendrán derecho a recibir indemnización, en los casos de muerte por riesgo de trabajo, la viuda o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de cincuenta por ciento o más (artículo 501).

- En la misma línea, la Ley del Seguro Social contempla una gran cantidad de beneficios que se le otorgan al cónyuge de una persona asegurada o pensionada cuando ocurre la muerte de ésta (artículos 64, 127, 130, 159 y 172 A).

- Entre los derechos de propiedad, derivados del régimen de sociedad conyugal que establece el Código Civil de Colima, se encuentran los siguientes: (i) cesación de los efectos de la sociedad conyugal para el cónyuge que abandonó por más de tres meses el domicilio conyugal de forma injustificada desde el primer día del abandono (artículo 196); y, (ii) el derecho a que una vez disuelto el matrimonio se realice el inventario, partición y adjudicación de los bienes (artículo 273, fracción V).

- En cuanto a la toma subrogada de decisiones médicas, el Código Civil de Colima establece que los cónyuges tendrán el cargo de tutor ante la incapacidad de uno de ellos (artículo 466). De igual manera, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios Médicos confiere derechos al cónyuge, en su calidad de familiar o tutor del otro cónyuge, para la toma de varias decisiones médicas. En este sentido, se requiere de su autorización escrita en casos de urgencia o cuando su cónyuge se encuentre en un estado de incapacidad transitoria o permanente, para practicarle cualquier procedimiento diagnóstico o terapéutico que se requiera, así como para los procedimientos médico quirúrgicos necesarios, de acuerdo

al padecimiento de que se trate (artículos 80 y 81). En el mismo sentido, como tutor de su otro cónyuge, podrá tomar la decisión de internarlo en un hospital ante su incapacidad transitoria o permanente (artículo 75 de la Ley General de Salud).

- En cuanto a las decisiones médicas *post mortem*, la Ley General de Salud establece que, en un orden de prelación en el que se le da prioridad al cónyuge, éste deberá dar su consentimiento para que se tomen las siguientes decisiones: (i) si el cuerpo de su cónyuge o sus componentes son donados en caso de muerte, salvo que el fallecido haya manifestado su negativa (artículo 324); (ii) prescindir de los medios artificiales cuando se compruebe la muerte encefálica del otro cónyuge (artículo 345); (iii) prestar el consentimiento para la práctica de necropsias en el cadáver de su pareja (artículo 350 Bis 2); y, (iv) si las instituciones educativas puedan utilizar el cadáver del cónyuge fallecido (artículo 350 Bis 4).

- En cuanto a los beneficios migratorios, de acuerdo con la Ley de Migración, los cónyuges extranjeros pueden acceder a distintos estatus migratorios por el hecho de estar casados con un mexicano (artículos 52, 55, 56 y 133). El acceso a la nacionalidad también es un beneficio que otorga la Ley de Nacionalidad al cónyuge extranjero de un mexicano que haya residido y vivido de consuno en el domicilio conyugal establecido en territorio nacional, durante los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud (artículo 20).

Como puede observarse, el matrimonio otorga a los cónyuges una gran cantidad de derechos y, en este sentido, 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 de manera diferenciada sin que exista justificación racional para negarle 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.

Así, la exclusión de las parejas homosexuales del régimen matrimonial se traduce en una doble discriminación: no sólo se priva a las parejas del mismo sexo de los beneficios expresivos del matrimonio, sino también se les excluye de los beneficios materiales.

Al respecto, resulta orientadora la tesis que lleva por rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN,

AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN.³³

Ahora bien, al no haber sido superada la segunda grada del escrutinio estricto, **es innecesario realizar el tercer y último paso del análisis mencionado.**

En esa virtud, si el estudio anterior demuestra que la porción normativa que implícitamente excluye del matrimonio a las parejas del mismo sexo, no supera el escrutinio constitucional realizado, dicha porción normativa debe declararse contraria al orden constitucional.

En efecto, aunque el análisis que se realizó para llegar a esta conclusión es semejante al que esta Primera Sala efectuó, al resolver los amparos en revisión 457/2012, 567/2012 y 581/2012, a diferencia de esos precedentes, en donde se consideró que la porción normativa que excluye del matrimonio a las parejas del mismo sexo admitía una interpretación conforme, siguiendo el criterio sustentado en el amparo en revisión 152/2013, esta Primera Sala llega a la conclusión de que esa porción normativa debe declararse inconstitucional, en tanto que conlleva un acto de verdadera discriminación que no puede ser tolerado en un Estado de derecho como el nuestro, el cual no sólo debe estar abierto a la pluralidad, sino que, además, debe estar comprometido con el respeto absoluto de los derechos humanos.

En tales condiciones, no se puede pasar por alto que seguir sosteniendo una interpretación conforme de la porción normativa que limita el matrimonio a un solo hombre y una sola mujer, implicaría consentir que siga existiendo

³³ Tesis 1a. CIII/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 962, cuyos precedente son:

"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN.—El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, debido a que el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca impide a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial, esta exclusión se traduce en una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos, sino también de los materiales, exclusión que también afecta a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de las parejas heterosexuales.

"Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta."

una norma que, por su redacción, es francamente discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional, así como a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano, en cuanto a no discriminar por motivo de preferencia sexual.

Obligaciones que no pueden cumplirse mediante una simple interpretación conforme, pues para ello es necesario modificar la situación de discriminación que sufren las parejas del mismo sexo que desean contraer matrimonio, lo cual es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos los ciudadanos.

En efecto, si se considera que una norma es discriminatoria, la simple interpretación conforme no puede considerarse suficiente para reparar la situación discriminatoria que irradia de ella, razón por la que es necesario suprimir por completo el estado de discriminación que la norma genera, máxime cuando éste atenta directamente contra la dignidad del ser humano y se basa en estereotipos sociales o culturales, que además de atentar contra el derecho humano a la igualdad, vulneran el derecho a la libertad y libre desarrollo de la personalidad, pues el Estado Mexicano, a fin de cumplir con los compromisos internacionales asumidos, está llamado a superar esos estereotipos realizando las acciones que resulten necesarias para eliminar cualquier situación que resulte discriminatoria de *jure* o de facto, ya sea que esa discriminación provenga del propio Estado, a través de sus diversas autoridades o de los propios particulares, en tanto que el derecho a no ser discriminado es un derecho transversal, que debe permear a todo el orden jurídico y trascender a la sociedad a la que finalmente sirve el Estado.

• **El matrimonio para la perpetuación de la especie**

Este elemento que se relaciona con la finalidad del matrimonio y que se prevé en los preceptos que se combaten, resulta inconstitucional, en razón de lo siguiente:

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el contenido del artículo 4o., así como las instituciones que esa disposición protege, a partir de lo cual emitió las consideraciones que constan en los párrafos que van del 231 al 263 de la ejecutoria correspondiente, las que se estiman de trascendental relevancia para la solución de este asunto y que enseguida se explican:

El artículo 4o. constitucional contiene diversos aspectos, a saber: 1) la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; 2) la protección a la familia, corres-

pondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y, 3) el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada. Además, con la lectura integral de esa disposición constitucional, se advierte que contiene una serie de principios y derechos que no tienen una relación directa entre sí, pues, además de los referidos aspectos, consagra también el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, el derecho de la familia a tener una vivienda digna y decorosa, la protección a los niños y sus derechos y, derivado de su última reforma, en dos mil nueve, el derecho a la cultura y a la creación cultural, la protección a la diversidad cultural y el respeto a la libertad creativa.

En lo atinente al primero de los aspectos destacados –igualdad entre hombre y mujer ante la ley–, tanto del texto del artículo 4o. constitucional, como del procedimiento legislativo que le dio origen,³⁴ se advierte que la reforma obedeció a la discriminación histórica advertida hacia las mujeres (justificada en la pretendida protección a ese grupo vulnerable); de manera que se buscó eliminarla, a fin de lograr la igualdad de hombres y mujeres frente a la ley, con lo que se constituyó un límite material a la actividad legislativa, esto, en el entendido de que, conforme a los criterios de esta Corte en materia de igualdad, no se trata de dar un trato idéntico o de prohibir el establecimiento de diferenciaciones, sino de lograr una igualdad *real* entre hombres y mujeres.

En cuanto al segundo aspecto –protección a la familia–, lo que se consagra constitucionalmente es, justamente, su protección, en cuanto a su orga-

³⁴ Esto, mediante la reforma publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, en cuya exposición de motivos constan, entre otras consideraciones, las siguientes: "Reconocida la aptitud política de la mujer, la Constitución Federal conservó no obstante, diversas normas proteccionistas, ciertamente justificadas en una época en que resultaba excepcional, casi insólito, que las mujeres asumieran tareas de responsabilidad social pública. Hoy día, la situación general se ha modificado profundamente y, por ello, resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social. De ahí que en mi último informe a la nación hubiese expresado ante el H. Congreso de la Unión que **la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades**, propósito para el cual anuncié ante la más alta representación nacional una completa revisión de las leyes federales correspondientes. ... Para superar estos contrastes, es necesario que en el elevado plano constitucional quede asentada claramente, al lado de otros grandes principios rectores de la vida social, la igualdad entre hombres y mujeres. Tal es el objetivo de esta Iniciativa de Reformas, Inscritas en el contexto de propósitos y programas en los que el Gobierno de la República trabaja con entusiasmo y convicción recogiendo planteamientos populares. De esta manera se ratifica la capacidad del sistema constitucional mexicano para acelerar el ritmo del progreso y promover grandes transformaciones sociales."

nización y desarrollo, sobre lo cual se dejó al legislador ordinario la facultad de garantizarlo; de manera tal que, precisamente, conlleve su promoción y protección por el Estado, sin que tal protección constitucional, empero, se refiera o limite a un tipo de familia, como sería la nuclear (padre, madre e hijos) y que, de ahí, se pueda deducir que la familia se constituya exclusivamente a través del matrimonio entre un hombre y una mujer.

Por consiguiente, lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia como *realidad social* y, por ende, tal protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto a realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio, con uniones de hecho, con un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.

Respecto del tercer aspecto –derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos–, se advierte que ése es un derecho fundamental, de los denominados de *libertad*, sobre la determinación libre sobre el número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica también la decisión de no tenerlos; a la par, el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de proporcionar información acerca de métodos de anticoncepción, educación sexual, etcétera, a fin de que dicha decisión sea tomada en forma responsable e informada. Sobre este derecho a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos, la Corte, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, sostuvo que el derecho a ser padre o madre no es conceptualmente referible a un derecho de exclusivo ejercicio colectivo, dado que, por ejemplo, una vía para ejercer este derecho es la adopción que, en el caso del Código Civil para el Distrito Federal, se permite tanto por un matrimonio, como por una sola persona (hombre o mujer solteros).

Luego, sobre la base de las anteriores consideraciones, el Pleno de este Alto Tribunal explicó las notas distintivas en la evolución de las relaciones familiares y concluyó que, conforme al artículo 4o. constitucional, el legislador ordinario está obligado a proteger la organización y el desarrollo de la familia –en sus múltiples organizaciones y/o manifestaciones–, esto es, entendida la familia como un diseño o realidad social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura, y que si bien, históricamente, el matrimonio, como institución civil, ha sido tradicionalmente reconocido como el celebrado entre un hombre y una mujer, así como la base primaria de la familia y, como tal, ha sido objeto de una especial protección jurídica, interviniendo el Estado en su celebración y registro a través de la fe pública del funcionario competente para ello, de todo lo cual deriva el reconocimiento y protección de los

diversos efectos de dicho vínculo (derechos y obligaciones para los contrayentes y, en su caso, hacia sus hijos, así como frente a terceros); también es cierto que el referido estatus jurídico especial del matrimonio no ha impedido que, dada la dinámica de la sociedad, el legislador ordinario haya reconocido otro tipo de uniones, como ha ocurrido, por ejemplo, al regular en el Código Civil el concubinato, concebido como la unión de dos personas de la que, con el transcurso de determinado tiempo de vida en común, surgen recíprocamente entre ellos derechos y obligaciones y, en su caso, hacia sus descendientes, o bien, más recientemente, en el caso del Distrito Federal, a través de la Ley de Sociedades de Convivencia, mediante la cual se reconocen también los derechos y obligaciones que surgen de determinado tipo de uniones de hecho.

En el preciso tema de la procreación para la perpetuación de la especie, como una de las finalidades que originalmente se vinculaban al matrimonio, al resolver la propia acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Tribunal Pleno consideró que una característica particular de la evolución de esa institución y su relación con la procreación, es el hecho de que si bien se prevé como impedimento para celebrarlo, entre otros, la impotencia incurable para la cópula (artículo 156, fracción VIII, del Código Civil para el Distrito Federal), se establece, a la par, una dispensa cuando dicha impotencia sea conocida y aceptada por el otro contrayente, o bien, aun cuando una causa de nulidad del matrimonio sea que el matrimonio se hubiere celebrado concurriendo alguno de los impedimentos enumerados en el artículo 156, entre ellos, el citado con antelación, se establece como salvedad que no hubiesen sido dispensados en los casos en que así proceda (artículo 235). Además, advirtió que un dato más acerca de dicha separación matrimonio-procreación, es la reforma realizada al Código Civil para el Distrito Federal, en dos mil ocho, en materia de reasignación sexual (personas transexuales) que, entre otros, reformó el artículo 97, fracción VII, para señalar que las personas que deseen contraer matrimonio deberán presentar un escrito ante el Juez del Registro Civil que, entre otros elementos, contenga "*la manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, en el caso de que alguno de los contrayentes haya concluido el proceso para la concordancia sexo-genérica*". De lo que se advierte que si bien, en ese supuesto, podría existir diferencia de sexo entre quienes contraen matrimonio, derivado de una reasignación sexual, una vez practicada la operación quirúrgica, teniendo como consecuencia la imposibilidad física para la procreación, ello no les impide contraer matrimonio.

Asimismo, con apoyo en los criterios emitidos por tribunales internacionales, este Alto Tribunal consideró que la Corte Europea de Derechos Humanos se ha pronunciado, reconociendo que la imposibilidad física para

tener hijos no es un motivo para impedir a las personas transexuales contraer matrimonio.³⁵

De todo lo anterior concluyó que, aun cuando históricamente el matrimonio ha sido considerado como la unión entre un hombre y una mujer, teniendo la procreación, en determinado momento, un papel importante para su definición y, sin desconocer, por ello, que procrear siga siendo parte importante de las uniones humanas; no es sostenible afirmar, sin más, que el matrimonio, en su definición tradicional, fuera un concepto *completo* y, por tanto, *inmodificable* por el legislador, máxime derivado del proceso de secularización de la sociedad y del propio matrimonio; de manera que la decisión de un individuo de unirse a otro y proyectar una vida en común, como la relativa a tener hijos o no tenerlos, deriva de la autodeterminación de cada persona, del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, que ya ha sido reconocido por esta Corte (amparo directo civil 6/2008), sin que la decisión de unirse a otra persona traiga consigo necesariamente lo segundo, es decir, tener hijos en común, máxime que, en ese aspecto, confluyen aspectos también inherentes a la naturaleza humana que podrían impedir el tenerlos, lo que, en modo alguno, puede estimarse como obstáculo para el libre desarrollo de la personalidad, en cuanto a esas decisiones.

Ciertamente, al resolver el amparo directo civil 6/2008,³⁶ esta Corte señaló que, de la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el sistema jurídico mexicano, deriva, entre otros, el libre desarrollo de la personalidad, es decir, el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos; la de escoger su apariencia personal; así como su libre opción sexual. En ese sentido, reconoció que es un hecho indiscutible que la naturaleza humana es sumamente compleja, lo cual se representa con uno de los aspectos que la conforman, que es la preferencia sexual de cada individuo, la que indudablemente orienta también su proyección de vida, sobre todo, en este caso, la que desee o no tener en común con

³⁵ Case of Christine Goodwin v. The United Kingdom (Application No. 28957/95), Judgment (Strasbourg, 11 July 2002), paragraph 98.

³⁶ "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVI/2009, página 7) y "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVII/2009, página 7).

otra persona, ya sea de diferente o de su mismo sexo; de manera que, dentro de los derechos fundamentales, se encuentra el derecho a la identidad personal y sexual, entendiéndose por el primero, el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo, lo que implica, además, la identidad sexual, que lo proyecta frente a sí y socialmente desde su perspectiva sexual, así como su preferencia u orientación sexual y que, por tanto, se inscribe dentro de la autodeterminación de las personas e incide en el libre desarrollo de las mismas, al ser un elemento que innegablemente determinará sus relaciones afectivas y/o sexuales con personas de diferente o de su mismo sexo y, de ahí, su elección de con quién formar una vida común y tener hijos, si es que desea hacerlo.

En ese tenor, de acuerdo con las consideraciones que han quedado desarrolladas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y sintetizadas en párrafos precedentes, debe concluirse que no es razonable la exigencia prescrita por el legislador local en los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil de dicho Estado, en el sentido de que uno de los fines del matrimonio es la perpetuación de la especie, pues, por un lado, al condicionar la unión entre un solo hombre y una sola mujer al cumplimiento de ese cometido, la norma legal atenta contra la autodeterminación de las personas y del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, por otra parte, de manera implícita genera una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito se da un trato diferenciado a parejas homoparentales respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo (so pretexto de la imposibilidad biológica de cumplir con ese propósito de procreación), máxime si se considera que, según lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, la función reproductiva "potencial" del matrimonio civil y, de ahí, la formación de una familia no es, de ninguna manera, la finalidad del matrimonio, pues la decisión de procrear no depende de la celebración del matrimonio, en tanto cada persona determinará cómo desea hacerlo, como parte de su libre desarrollo de la personalidad, sea bajo la figura del matrimonio, heterosexual o no, o de otro tipo de uniones, como personas solteras, cualquiera que sea su preferencia sexual.

De acuerdo con lo anterior, esta Primera Sala estima que la finalidad contenida en los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil de esa entidad federativa, relativa a la "perpetuación de la especie", se opone a la autonomía de la voluntad relacionada con el derecho al libre desarrollo de la personalidad consagrado en

la Constitución, esto, con independencia de que se trate de parejas heterosexuales u homosexuales, pues respecto de las primeras, la norma validaría solamente el matrimonio celebrado entre parejas de diferente género que accedieran a él con la finalidad de procrear y, en cuanto a las segundas, la disposición las excluye por la imposibilidad fisiológica y natural de la reproducción.

En ese tenor, ha lugar a concluir que el requisito atinente a que la finalidad perseguida con el matrimonio es la perpetuación de la especie, atenta contra el derecho de autodeterminación de las personas y del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, lo que da lugar a estimar fundadas las alegaciones que en ese sentido formulan los quejosos y, por ende, a declarar la inconstitucionalidad de esa porción normativa, al contravenir los derechos humanos consagrados en los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

Semejantes consideraciones se sostuvieron por esta Sala, al resolver los amparos en revisión 457/2012, 567/2012 y 581/2012.

En efecto, del primero de esos precedentes derivó el criterio que lleva por rubro: "MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 143, PÁRRAFO PRIMERO, EL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PRESCRIBE 'PERPETUAR LA ESPECIE', COMO UNA DE LAS FINALIDADES DE ESA INSTITUCIÓN, ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³⁷

³⁷ Tesis aislada 1a. CCXV/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas "y en la *Gaceta al Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 548", cuyos texto y presente son:

"MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 143, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PRESCRIBE 'PERPETUAR LA ESPECIE', COMO UNA DE LAS FINALIDADES DE ESA INSTITUCIÓN, ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El precepto legal citado define la institución del matrimonio a partir de cuatro elementos: a) es un contrato civil; b) celebrado entre un solo hombre y una sola mujer; c) que se unen para perpetuar la especie; y, d) dentro de sus objetivos también está la ayuda mutua que debe proporcionarse la pareja en la vida. Ahora bien, en relación con el tercero de esos componentes, si bien es cierto que históricamente la procreación ha tenido, en determinado momento, un papel importante para la definición del matrimonio y, sin desconocer, por ello, que procrear siga siendo parte importante de las uniones humanas, también lo es que en virtud de la dinámica jurídica, los cambios sociales y culturales, así como la existencia de diversas reformas legales, se ha puesto en evidencia la separación del binomio matrimonio-procreación, pues la decisión de todo individuo de unirse a otro y proyectar una vida en común deriva de la autodeterminación y del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada persona para la conformación de una familia, sin que tal decisión implique necesariamente el acuerdo de tener hijos en común. Por tanto, la porción normativa del artículo 143, párrafo primero, del Código Civil para el Estado de Oaxaca, que prescribe 'perpetuar la especie' como una de las finalidades del matrimonio, atenta contra la autodeterminación de

• **Entre sus objetivos está la ayuda mutua y suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano.**

Con relación a esos objetivos, que de acuerdo con el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima persiguen los contrayentes a través del matrimonio, debe decirse que la ayuda mutua no es una cuestión que se encuentre cuestionada en los conceptos de violación, por lo que no se requiere analizar si ese objetivo es o no constitucional o convencional.

No obstante, la porción normativa en la que se indica que el matrimonio es para "*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*", sí se encuentra combatida, pues los quejosos consideran que atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Al respecto, debe decirse que tienen razón.

En efecto, el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad es un derecho que adquieren las personas desde su minoría de edad, el cual se va fortaleciendo y consolidando de acuerdo a su proceso evolutivo, pues se va ejerciendo de manera progresiva hasta lograr la plena autonomía de las personas, es decir, la autoposesión que el hombre tiene de sí mismo como ser particular e irrepetible.

Este derecho que, como ya se dijo, se va desplegando de acuerdo al proceso evolutivo de las personas, se encuentra inmerso en el derecho a la educa-

las personas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, sean éstas parejas homosexuales o heterosexuales pues, en ese tema, confluyen tanto aspectos genéticos, biológicos y otros inherentes a la naturaleza humana que llegan a impedir la procreación y, por otra parte, implícitamente genera una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito se da un trato diferenciado a parejas homosexuales respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo (so pretexto de la imposibilidad biológica de cumplir con el propósito de procreación); de ahí que si se considera que la función reproductiva 'potencial' del matrimonio civil y, por ende, la formación de una 'familia con hijos', no es la finalidad del matrimonio, debe declararse que dicha porción normativa es contraria a los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Amparo en revisión 457/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz."

ción que consagra el artículo 29, apartado 1, de la Convención de los Derechos del Niño, al disponer que los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad del menor, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades, inculcándoles el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto a sus padres, a la identidad cultural, los valores de su país, los valores de las civilizaciones distintas a las suyas, la importancia de asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de sexos y amistad de todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales, religiosos y personas de origen indígena y el respeto al medio ambiente natural.

Esta educación, que resulta fundamental para el desarrollo de la personalidad, no sólo está a cargo de las instituciones educativas, sino que también recae en los padres, pues ellos, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Federal, también tienen la obligación de orientar a sus hijos inculcándoles la importancia de respetar la dignidad de las personas, atendiendo a la diversidad y pluralismo étnico, cultural y social, a fin de enseñarles lo importante que resulta que en el ejercicio pleno de sus derechos hagan respetar sus decisiones y, a su vez, respeten las de los demás.

Esto último resulta fundamental, pues el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto, por el contrario, se encuentra restringido en función de la libertad de los demás, por ello, aunque toda persona, en uso de ese derecho, puede decidir libremente su plan de vida y la manera de desarrollarlo o llevarlo a cabo, según sus propios intereses, deseos y convicciones, ello no implica que esté autorizada a afectar o transgredir el derecho de los demás, ni mucho menos facultada a vulnerar el orden constitucional.

Así, cuando se regulan los diversos derechos que se sustentan en la libertad, como son el de expresión, tránsito, manifestación, información, asociación, portación de armas, pensamiento, opinión, religión, conciencia, etcétera, de alguna forma también se regula el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues éste, además de ser concebido como un acto de racionalidad, debe armonizarse con el resto de los derechos.

En tal virtud, este derecho que encuentra sustento en la dignidad humana y reconoce el libre albedrío de las personas, tutela una esfera vital del individuo, en tanto que por virtud de este derecho se reconoce su capacidad de actuar y decidir.

Así, cada persona es libre de elegir el plan y desarrollo de vida que más se ajuste a sus intereses, deseos y convicciones, según sus ideas, tendencias, creencias, sentimientos, aspiraciones, necesidades, etcétera.

En ese orden de ideas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad proporciona el substrato necesario para que cada individuo despliegue su individualidad y sus características singulares, relacionándose, de esa manera, con el derecho de las personas a determinar su propia identidad, pues la libertad de adoptar un plan de vida y la manera en que quiere llevarlo a cabo, necesariamente trasciende a la manera en que él se ve y quiere que lo vean.

En consecuencia, si el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica la libertad de autodeterminación, cada persona es libre de decidir su propio modelo de realización personal, en el que, de acuerdo a sus intereses, deseos y convicciones, pueda fijarse metas o aspiraciones de vida que, según sus creencias, sentimientos, cultura, etcétera, considere necesarias para alcanzar la perfección que dé sentido a su vida.

Al respecto, resulta muy ilustrativo hacer referencia a dos citas de lo que la Corte Constitucional Colombiana ha señalado con relación a este derecho.

"Se quiere garantizar con el derecho al libre desarrollo de la personalidad la libertad general de actuar, de hacer o no hacer lo que se considere conveniente. Por tanto, se inscribe en el amplio ámbito de la libertad y en todas aquellas manifestaciones en que el ser humano se proponga autónomamente realizar las más diversas metas. Su compleja naturaleza hace que la protección que le para el ordenamiento cobije las relaciones del hombre en el campo social, político, económico y afectivo, entre otras. En virtud de este derecho el Estado no puede interferir el desarrollo autónomo del individuo sino que, por el contrario, debe procurar las condiciones más aptas para su realización como persona."³⁸

"Vivir en comunidad y experimentar la sensación de ser iguales y libres constitucionalmente frente a los demás, incluye también la posibilidad de actuar y sentir de una manera diferente, en lo que concierne a las aspiraciones y a la autodeterminación personal. La potestad de cada quien para fijar esas opciones de vida de conformidad con las propias elecciones y anhelos, sin desconocer con ello los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico existente, es lo que llamamos el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Este derecho, protegido constitucionalmente y ligado sin duda alguna a los factores más internos de la persona y a su dignidad, se manifiesta singularmente en la definición consciente y responsable que cada persona puede hacer

³⁸ Sentencia T-222/92.

frente a sus propias opciones de vida y a su plan como ser humano, y colectivamente, en la pretensión de respeto de esas decisiones por parte de los demás miembros de la sociedad.³⁹

Así, teniendo como marco de referencia lo antes señalado, no resulta apropiado que la porción normativa combatida señale que el individuo no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano, afirmando que ésta no existe en la persona sola, sino en la dualidad conyugal, pues la circunstancia de que algunas personas opten por contraer matrimonio, no necesariamente implica que éste sea su plan de vida, y mucho menos autoriza a suponer que sólo en la dualidad conyugal pueden alcanzar la perfección del género humano pues, en todo caso, debe verse como un medio por el que optaron en su plan de vida para alcanzar sus metas o aspiraciones.

Además, la perfección del género humano no se puede condicionar a la dualidad conyugal que deriva del matrimonio, pues ello sería tanto como suponer que aquellas personas que en su plan de vida no incluyen al matrimonio, ya sea porque han decidido permanecer solas o unirse a otra persona a través de diversas figuras como lo son el concubinato o la unión libre, entre otras, no pueden alcanzar esa perfección, lo cual, como ya se dijo, es incorrecto, pues ello depende del plan de vida que cada persona se forme, según los intereses, deseos y convicciones, que respondan a sus creencias, sentimientos, cultura, etcétera.

2. Derechos y obligaciones que adquieren los contrayentes

En cuanto a derechos y obligaciones que adquieren los contrayentes, el artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, no contiene disposición alguna; sin embargo, el artículo 102 del Código Civil de esa entidad federativa, sí establece una serie de obligaciones que atribuye a los contrayentes, de las cuales no todas son genéricas, ya que algunas se distinguen por estar asignadas concretamente al hombre y otras a la mujer, que es a quienes la norma en cuestión permite contraer matrimonio.

En efecto, respecto a las obligaciones que se asignan de manera concreta al hombre y a la mujer, el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima dispone lo siguiente:

"El hombre, actuando con fortaleza y responsabilidad, debe proporcionar a la mujer apoyo, protección y comprensión, tratándola siempre con amorosa

³⁹ Sentencia T-124/98.

generosidad, especialmente cuando ella se entrega incondicionalmente a él y que la sociedad se la ha confiado por conducto de este matrimonio.

"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."

Como se advierte, a pesar de que el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es determinante, al establecer que "*e/ varón y la mujer son iguales ante la ley*", y que dicha igualdad también está reconocida en diversos tratados internacionales,⁴⁰ el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, no da el mismo trato en cuanto a la asignación de obligaciones al hombre y a la mujer, pues por el contrario, tomando en cuenta su género, les asigna determinadas obligaciones.

⁴⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Artículo 24. Igualdad ante la ley.

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Artículo 3

"Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar a hombre y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto." Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

"Artículo 7

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

"a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

"b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

"c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país."

"Artículo 8

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales."

"Artículo 9

"1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

"2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos."

Esta distinción en la asignación de obligaciones que se basa en el género de los contrayentes, no tiene sustento constitucional ni convencional y, por el contrario, transgrede el derecho humano a la igualdad, a la vez que trastoca el libre desarrollo de la personalidad.

Ahora bien, aunque en ocasiones ese trato diferenciado encuentra plena justificación en la propia estructura anatómica de las personas, en tanto que por razones de orden físico, psicológico y biológico, en ocasiones es imposible que se les asignen los mismos derechos y obligaciones,⁴¹ lo cierto es que cada cultura tiene su propia versión de lo que corresponde hacer a los hombres y a las mujeres, y es a partir de ese dato biológico que se organiza la vida social de las personas, con la idea de que hay ciertas capacidades, sentimientos y conductas que corresponden a los hombres y otras que atañen a las mujeres.

No obstante, la asignación de tareas, habilidades y roles de las parejas o las familias de acuerdo con el sexo o la identidad sexo genérica de las personas corresponde a una visión estereotípica basada en características individuales o colectivas con significación social o cultural.

Así, Marta Lamas⁴² nos indica que la lógica cultural del género atribuye características "femeninas y masculinas" a las esferas de la vida y a las actividades de cada sexo y estas atribuciones cobran forma en un conjunto de prácticas, ideas, discursos y representaciones sociales que, a su vez, influyen

⁴¹ Especialmente en aspectos relacionados con la capacidad de gestar y parir. Un ejemplo de ello puede encontrarse en el derecho laboral consagrado en el artículo 123 constitucional que otorga a las mujeres embarazadas la posibilidad de gozar de una licencia por maternidad, antes del nacimiento de su hijo o a recibir un trato diverso en las funciones laborales a fin de proteger el producto de la concepción.

En efecto, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, fracción V, señala lo siguiente:

"V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos."

Además, esto se corrobora si se tiene en cuenta que el artículo 4, apartado 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala lo siguiente: "La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

⁴² Lo anterior puede consultarse en el artículo denominado "Dimensiones de la Diferencia" publicado en el libro "Género, Cultura y Sociedad", coordinado por Juan A. Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez, de Editorial Fontamara, México 2012, página 2.

y condicionan la conducta objetiva y subjetiva de las personas; y que, en consecuencia, el género construye una pauta de expectativas y creencias sociales que troquela la organización de la vida colectiva y produce desigualdad en la forma en que se piensa y se trata a los hombres y a las mujeres.

El Código Civil para el Estado de Colima no es ajeno a esa lógica, por el contrario, partiendo de esa diferenciación, el legislador colimense, al momento de regular la institución del matrimonio, niega un trato igualitario al hombre y a la mujer, y partiendo de los roles de género que tradicionalmente han sido asignados al hombre y a la mujer, les impone diversas obligaciones.

Esta diferenciación en la imposición de obligaciones se basa en estereotipos que no tienen sustento constitucional y convencional alguno, pues los roles de género que se han asignado, según se trate del hombre o la mujer, en realidad constituyen modos de discriminación velados o sutiles, que son el resultado de las condiciones de desigualdad que han sufrido las mujeres en su vida social y familiar, al haberse considerado por mucho tiempo que el hombre es más "fuerte" que la mujer y, por ende, el encargado de proveer lo necesario para el hogar y proteger a la mujer, pero debido a ello, él también debía tener la mejores oportunidades de desempeñarse laboral y profesionalmente, mientras que la mujer en su "debilidad" debía dedicarse a las labores del hogar y al cuidado de los hijos.

Estos estereotipos que reflejan una notoria desigualdad de trato entre el hombre y la mujer, y que en algunos Estados como el de Colima, se encuentran institucionalizados de manera sutil o velada, se remontan al 23 de julio de 1859, fecha en que Benito Juárez promulgó la Ley del Matrimonio Civil, de la que Melchor Ocampo fue su principal impulsor, en la cual se establecía la obligación de que, al momento de la celebración del matrimonio, se diera lectura a la llamada "Epístola de Melchor Ocampo", esto a fin de hacer saber a los contrayentes las virtudes, los derechos y obligaciones que nacían con el matrimonio.

En efecto, en el artículo 15 de la citada ley se establecía lo siguiente:

"Artículo 15. El día designado para celebrar el matrimonio, ocurrirán los interesados al encargado del Registro Civil, y éste, asociado del alcalde del lugar y dos testigos más por parte de los contrayentes, preguntará a cada uno de ellos, expresándolo por su nombre, si es su voluntad unirse en matrimonio con el otro. Contestando ambos por la afirmativa, les leerá los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. de esta ley, y haciéndoles presente que formalizada ya la franca expresión del consentimiento y hecha la mutua tradición de las personas, queda perfecto y concluido el matrimonio, les manifestará:

"Que éste es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano. Que éste no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal. Que los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aún más de lo que es cada uno para sí. **Que el hombre cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar, y dará a la mujer, protección, alimento y dirección, tratándola siempre como a la parte más delicada, sensible y fina de sí mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando éste débil se entrega a él, y cuando por la sociedad se le ha confiado.**

"Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe a la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca, irritable y dura de sí mismo. Que el uno y el otro se deben y tendrán respeto, deferencia, fidelidad, confianza y ternura, y ambos procurarán que lo que el uno se esperaba del otro al unirse con él, no vaya a desmentirse con la unión. Que ambos deben prudenciar y atenuar sus faltas. Que nunca se dirán injurias, porque las injurias entre los casados, deshonoran al que las vierte, y prueban su falta de tino o de cordura en la elección, ni mucho menos se maltratará de obra, porque es villano y cobarde abusar de la fuerza.

"Que ambos deben prepararse con el estudio y amistosa y mutua corrección de sus defectos, a la suprema magistratura de padres de familia, para que cuando lleguen a serlo, sus hijos encuentren en ellos buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo. Que la doctrina que inspiren a estos tiernos y amados lazos de su afecto, hará su suerte próspera o adversa; y la felicidad o desventura de los hijos será la recompensa o el castigo, la ventura o la desdicha de los padres. Que la sociedad bendice, considera y alaba a los buenos padres, por el gran bien que le hacen dándoles buenos y cumplidos ciudadanos; y la misma, censura y desprecia debidamente a los que, por abandono, por mal entendido cariño, o por su mal ejemplo, corrompen el depósito sagrado que la naturaleza les confió, concediéndoles tales hijos. Y por último, que cuando la sociedad ve que tales personas no merecían ser elevadas a la dignidad de padres, sino que sólo debían haber vivido sujetas a tutela, como incapaces de conducirse dignamente, se duele de haber consagrado con su autoridad la unión de un hombre y una mujer que no han sabido ser libres y dirigirse por sí mismos hacia el bien."

Ahora bien, aunque cuando se promulgó el Código Civil de 1870, ya no se establecía la obligación de leer la citada epístola, era muy común que los Oficiales del Registro Civil del Distrito Federal por ignorancia o por voluntad quisieran haciéndolo.

Por su parte, diversas entidades federativas, incorporaron en sus códigos la obligación de leer la epístola en comento.

Así, fue hasta el 28 de febrero de 2006, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, exhortó a los gobiernos de las entidades federativas, a los Congresos Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ámbito de sus respectivas atribuciones, solicitaran a los oficiales del registro civil eliminar la lectura de la Epístola de Melchor Ocampo en la celebración del matrimonio.⁴³

43 "De la Comisión de Gobernación, con punto de acuerdo para eliminar la lectura de la epístola de Melchor Ocampo de las ceremonias civiles matrimoniales honorable asamblea:

"A la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente la proposición con punto de acuerdo, para exhortar a las entidades federativas, a los Congresos Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a eliminar de las ceremonias civiles matrimoniales, la Epístola de Melchor Ocampo.

"Esta comisión con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) a g) y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 58, 60, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, siendo competente y habiendo analizado el contenido de la proposición con punto de acuerdo referida, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el presente dictamen, con base en los siguientes:

"Antecedentes

"1. Con fecha 13 de abril de 2004, el diputado Ángel Pasta Muñuzuri, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó al Pleno de la Cámara de Diputados, una proposición con punto de acuerdo para exhortar a las entidades federativas, a los Congresos Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a eliminar de las ceremonias civiles matrimoniales la Epístola de Melchor Ocampo.

"2. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que dicha proposición fuera turnada a la Comisión de Gobernación, para su estudio y dictamen.

"3. En sesión plenaria del 28 de febrero de 2006 se sometió a consideración de los diputados y diputadas integrantes de esta comisión el proyecto de dictamen respectivo, siendo aprobado.

"Establecidos los antecedentes, los diputados y diputadas miembros de la Comisión de Gobernación de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben el presente dictamen, exponemos las siguientes:

"Consideraciones

"1. Que durante el movimiento de Reforma, siendo presidente interino Ignacio Comonfort, se promovieron leyes que promovieron cambios importantes, entre las que se encuentran la Ley Juárez, de 1855, que suprimía los privilegios del clero y del ejército y que declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley; la Ley Lerdo, de 1856, que ordenaba que todos los inmuebles propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas se adjudicasen en propiedad a quienes las tenían arrendadas o al mejor postor; y la Ley Iglesias, de 1857, que regulaba el cobro de derechos parroquiales.

Por su parte el 26 de abril de 2007, la Cámara de Senadores, aprobó un punto de acuerdo en el que se indicó que la Ley del Matrimonio Civil había quedado abrogada por el Código Civil del Distrito Federal de 1870, pero pese a ello, la lectura de la citada epístola a nivel nacional ya era por costumbre, por lo que exhortó a los gobernadores de Oaxaca y Tabasco a fin de que modificaran su legislación local, ya que en los códigos respectivos se consideraba obligatorio hacer la citada lectura. También exhortó a los gobernadores de Aguascalientes, Baja California, **Colima**, Jalisco, Puebla y Sonora, para que solicitaran a los oficiales del registro civil que ya no dieran lectura a la Epístola de Melchor Ocampo; y en su caso sustituyeran su texto por uno que "no atentara contra los derechos y la dignidad de las mujeres".

"2. Que siendo Benito Juárez presidente provisional emitió las llamadas Leyes de Reforma: la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859); la Ley del Matrimonio Civil (23 de julio de 1859); el Decreto de secularización de los cementerios (31 de julio de 1859); el decreto que declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia (11 de agosto de 1859); la Ley sobre Libertad de Cultos (4 de diciembre de 1860); y otras disposiciones que, a su triunfo, adicionó como en la que se ordenaba la secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia (2 de febrero de 1861) y la relativa a la extinción de las comunidades religiosas (26 de febrero de 1863). Las Leyes de Reforma tuvieron su núcleo fundamental decretado entre julio de 1859 y diciembre de 1860, siendo de marcado carácter anticlerical y laico.

"3. Que en la Ley del Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859, se regula el matrimonio al que define como un 'contrato', es decir, como un acto sujeto a la ley civil, ajeno a la religión y al derecho canónico.

"4. Que en esta ley se resaltaba el papel de la voluntad de los contrayentes para celebrar matrimonio, pero también dejaba claro que la sola voluntad no bastaba, pues se requería cumplir ciertos requisitos formales y solemnes.

"5. Que la ley establecía que el matrimonio civil podía celebrarse por un sólo hombre con una sola mujer y que era indisoluble. Asimismo, prescribía el trámite y formalidades para realizarlo, entre las que se ordenaba que el encargado del Registro Civil leyera a los contrayentes, después que éstos hubieran expresado formalmente su consentimiento, una exhortación de los deberes morales que tenían los cónyuges entre sí, misma que es conocida como la 'Epístola de Melchor Ocampo.'

"6. Que en la exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de Baja California de 1870 se expresó que esta exhortación moral no parecía necesaria, por lo que no fue considerada dentro de las formalidades para el matrimonio, quedando fuera del nuevo texto legal, por lo que con la entrada en vigor de este ordenamiento legal y con la consecuente abrogación de la Ley del Matrimonio Civil, la formalidad de la lectura de la llamada 'Epístola de Melchor Ocampo', quedó derogada.

"7. Que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 121, fracción IV, quedó establecida la facultad de los Estados de la Federación de regular internamente el estado civil de las personas, por lo que la institución registradora se consolidó como un organismo de carácter estatal.

"8. Que por su parte, el artículo 130 de la Carta Magna entre otros puntos, refrenda el carácter del contrato civil del matrimonio, así como la naturaleza civil de todos los actos del estado civil de las personas.

Lo anterior dio origen a diversos concursos para redactar nuevas epístolas o cartas de consejos matrimoniales, siendo así que en la actualidad algunas legislaciones estatales,⁴⁴ entre ellas el Código Civil para el Estado de Colima, contienen cartas semejantes a la Epístola de Melchor Ocampo cuya lectura resulta obligatoria al momento de contraer matrimonio.

"9. Que por costumbre los Oficiales del Registro Civil a lo largo de nuestro país han continuado con la lectura de la 'Epístola de Melchor Ocampo' procurando con ésta exaltar las obligaciones morales de los cónyuges, pero que no hay precepto legal vigente que ordene su lectura.

"Resultando

"1. Que la lectura obligada de la Epístola de Melchor Ocampo contenida en el artículo 15 de la Ley del Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859, quedó derogada de manera formal con la expedición del Código Civil de 1870.

"2. Que la Epístola de Melchor Ocampo se continuó leyendo en razón de la costumbre y que ésta promueve los deberes morales de los cónyuges de acuerdo a la óptica del siglo XIX misma que ya no corresponde necesariamente a la de la sociedad mexicana de la actualidad.

"3. Que ésta comisión, con base en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconoce la igualdad de la mujer y el varón, concluye que los derechos y las obligaciones entre cónyuges como pueden ser: el sostenimiento económico a la familia, la procuración del bienestar integral de cada uno de sus miembros y el reparto del trabajo dentro de la casa son siempre iguales para ambos cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar, teniendo derecho, ambos, a decidir de común acuerdo si quieren o no tener hijos y de ser así, cuantos y cuándo tenerlos.

"Por lo anteriormente expuesto, los diputados y diputadas integrantes de la Comisión de Gobernación, sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente punto de:

"Acuerdo

"Único.—La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión exhorta a los Gobiernos de las Entidades Federativas, a los Congresos Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ámbito de sus atribuciones soliciten a los Oficiales del Registro Civil a eliminar la lectura de la Epístola de Melchor Ocampo en las ceremonias civiles matrimoniales.

"Palacio Legislativo de San Lázaro.—México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de febrero de dos mil seis.

"Por la Comisión de Gobernación diputados: Julián Ángulo Góngora (rúbrica), presidente; Yolanda Guadalupe Valladares Valle (rúbrica), secretaria; Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica), secretaria; Daniel Ordóñez Hernández (rúbrica), secretario; Maximino Alejandro Fernández Ávila (rúbrica), secretario; José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica), Fernando Alvarez Monje (rúbrica), Omar Bazán Flores (rúbrica), José Luis Briones Briceño (rúbrica), Socorro Díaz Palacios (rúbrica), Luis Eduardo Espinoza Pérez (rúbrica), Ciro García Marín (rúbrica), Jesús González Schmal (rúbrica), Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, Ana Luz Juárez Alejo (rúbrica), Pablo Alejo López Núñez (rúbrica), Federico Madrazo Rojas (rúbrica), Guillermo Martínez Nolasco (rúbrica), Consuelo Muro Urista (rúbrica), Margarita Saldaña Hernández (rúbrica), José Sigona Torres, Miguel-ángel García-Domínguez (rúbrica), José Eduviges Nava Altamirano, José Agustín Roberto Ortiz Pinchetti, Sergio Vázquez García (rúbrica), Mario Alberto Zepahua Valencia (rúbrica)."

⁴⁴ Ley para la Familia del Estado de Hidalgo

"Artículo 37. El oficial del Registro del Estado Familiar, llevará a cabo el matrimonio en presencia de los presuntos cónyuges o sus representantes, testigos y padres en la siguiente forma:

"I. Leerá la solicitud de matrimonio y los documentos presentados, identificando previamente a los futuros contrayentes;

"II. Preguntará a los testigos si los solicitantes son las mismas personas a que se refiere la petición y documentos anexos;

Así, aunque la carta de matrimonio que según el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima debe leerse al momento de celebrarse el matrimonio, no es la llamada Epístola de Melchor Ocampo, no se puede negar que su contenido es muy parecido y que además de limitar el libre desarrollo de la personalidad de los contrayentes, al sugerir o imponer la manera en que deben conducirse o tratarse durante su matrimonio al asignarles determinadas obligaciones, éstas se siguen basando en los roles de género que tradicionalmente han sido asignados al hombre y a la mujer, infringiendo el artículo 4o. constitucional, así como los numerales 1.1., 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7, 8 y 9 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que ordenan dar un trato igualitario al hombre y a la mujer.

Esto es así, pues aun cuando sea de manera sutil o velada, la carta en cuestión, sigue preservando patrones socioculturales de conductas para el hombre y la mujer, basados en estereotipos en los que sigue permeando la idea de que el hombre es superior a la mujer, pues en dicha carta se deja ver al hombre como una persona más fuerte y protectora, mientras que a la mujer se le ve como un ser más débil, al que a consecuencia de esa "debilidad", se le sitúa un paso atrás del marido, al imponerle la obligación de apoyarlo brindándole aliento, comprensión, consuelo y buen consejo.

Es decir, aun y cuando sea de manera muy sutil o velada, la carta de matrimonio a que alude el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima,

"III. Preguntará a los presuntos cónyuges si ratifican su voluntad de unirse en matrimonio, el contenido de la solicitud y reconocen como suyas las firmas de la misma; y

"IV. **Enseguida dará lectura a una síntesis sobre los principales derechos y obligaciones que se derivan del matrimonio y que constituirán el documento denominado carta familiar.** Explicará los efectos jurídicos del régimen matrimonial elegido bajo el cual se celebrará el matrimonio y al término de la ceremonia hará la declaración de que la pareja ha quedado unida en legítimo matrimonio."

Código Familiar del Estado de Zacatecas.

"Artículo 70. En el lugar, día y hora designados para la celebración del matrimonio deberán estar presentes ante el Oficial del Registro Civil los pretendientes o sus apoderados, constituidos en la forma prevenida por el artículo veinticinco 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 del matrimonio, 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, preguntará a cada uno de los pretendientes si es su voluntad unirse en matrimonio con el otro; si están conformes los declarará unidos en nombre de la ley y de la sociedad, **dirigiéndoles una exhortativa acerca de las finalidades del matrimonio.**"

al establecer que el hombre actuando con fortaleza y responsabilidad, debe proporcionar a la mujer apoyo, protección y comprensión, sugiere fortalecer la masculinidad del hombre al seguir viéndolo como un proveedor generoso frente a la mujer, a la cual se le debe seguir viendo resignada y agradecida de lo que le provee el marido, pues sugiere que la mujer debe advertir y estar agradecida de la generosidad que tiene el hombre hacia ella, al señalar que debe tratarlo siempre con amor y con la misma generosidad con la cual desea ser tratada.

En esa virtud, si la carta de matrimonio a que alude el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, asigna obligaciones a los contrayentes que se basan en roles de género regidos por estereotipos que asignan superioridad al hombre frente a la mujer, es evidente que las porciones normativas que aquí se analizan, correspondientes a la carta de matrimonio prevista en el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, resultan contrarias a lo establecido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, así como de lo dispuesto en los numerales 1.1., 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7, 8 y 9 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, pues además de transgredir el derecho humano a la igualdad entre el hombre y la mujer, esa falta de igualdad basada en el género, también representa una forma de discriminación hacia las mujeres que repercute en el diseño y proyecto de su vida.

Aunado a ello, quebranta el derecho al libre desarrollo de la personalidad al establecer la manera en que los cónyuges deben tratarse y conducirse en su matrimonio, pues al hacerlo sustituye su voluntad, por lo que social y culturalmente se espera de ellos, dejando de lado sus habilidades, necesidades, deseos y circunstancias personales.

En efecto, la asignación de tareas, habilidades y roles de las parejas o las familias de acuerdo con el sexo o la identidad sexo genérica de las personas, corresponde a una visión estereotípica basada en características individuales o colectivas con significación social o cultural. Esto constituye una forma de discriminación por cuanto el Estado determina a las personas con base en estas características y niego, 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 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala la inadecuación constitucional del artículo 102 del Código Civil de Colima.

Además no se puede pasar por alto que, el contenido de la epístola en cuestión, al hacer referencia a la manera en que el hombre y la mujer deben

conducirse durante la vigencia de su matrimonio, **también manda un mensaje de discriminación a las parejas de homosexuales**, en tanto que en esta porción normativa nuevamente se concibe al matrimonio como la unión de un solo hombre y una sola mujer, dejando de lado la posibilidad de que éste pueda celebrarse entre parejas del mismo sexo.

Lo cual, tal y como se indicó, al resolverse el amparo en revisión 152/2013, es inaceptable.

En efecto, al resolverse el recurso de referencia, esta Primera Sala indicó lo siguiente:

"81. En ese entendido, las leyes –acciones por parte del Estado– no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen; es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evaluación oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general.⁴⁵ Así, es posible suponer que, en ciertos supuestos, el Estado toma posición sobre determinados temas; el presupuesto inicial es que las palabras contienen significados y que el lenguaje es performativo.⁴⁶

"82. Muchas veces, el ejercicio interpretativo sobre una disposición requiere desentrañar esa voluntad legislativa que pretende dar un mensaje oficial. Dicha voluntad se puede sintetizar en un conjunto de proposiciones coherentes o tesis que hacen referencia a un tema y, a partir de la comprensión de éstas, es posible asignar una interpretación o alcance a la norma en lugar de otra.

"83. A esta voluntad legislativa se acude para desentrañar la intención o el propósito de la medida normativa. Esta técnica de interpretación ha sido utilizada por esta Primera Sala en diversos precedentes, como se observa del contenido de las dos tesis, de rubros: 'EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS.'⁴⁷ y 'PROCESO LEGISLATIVO. ES VÁLIDO REMITIRSE A ÉSTE PARA IDENTIFICAR LA VOLUN-

⁴⁵ Ver Cass Sunstein, *On the Expressive Function of law*, 144 U. Pa. L. Rev. 2021 1995-1996.

⁴⁶ Austin, J. L., "El significado de una palabra" en *Ensayos Filosóficos*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

⁴⁷ Tesis aislada 1a. LX/2011 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 308 del Tomo XXXIII (abril de 2011) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de contenido: "Aunque la exposición de motivos puede ser un elemento

TAD DEL LEGISLADOR CUANDO EL JUZGADOR NO APRECIE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIONES A LO LARGO DEL MISMO.'

"84. En este sentido, es posible afirmar que las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa. Esta última es el producto de ciertas tesis sobre las que concurren las mayorías legislativas y muchas veces el valor constitucional de una norma es la preservación del mensaje que transmite. Dicho mensaje puede servir de base para la elaboración de otros productos normativos por parte de los operadores jurídicos, pues –como se dijo– las leyes sancionan significados y los promueven mediante la regulación de la conducta humana.

"85. Por tanto, las leyes contribuyen a la construcción del significado social en una comunidad, utilizable como base para el desenvolvimiento de la vida en sociedad y el desarrollo de las múltiples relaciones jurídicas en que encuentran las personas cotidianamente, quienes pueden asumir que esa evaluación incluida en la parte evaluativa de una norma es una toma de posición de la que pueden partir para planear sus propias acciones. La implicación de esta premisa es que cuando una ley cambia, también se sucede un cambio de significados o de juicios de valor por parte del Estado promovidos a través del derecho.

coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, a su vez, uno de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma jurídica, no es por sí sola parámetro y medida de la constitucionalidad de lo establecido en la parte dispositiva de la ley. La parte dispositiva es en principio el lugar del que debe partirse para determinar la voluntad del legislador.

"Amparo directo en revisión 40/2011. *****. 2 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez."

Tesis aislada 1a. CXIV/2004 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 370 del Tomo XX (diciembre de 2004) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de contenido: "Cuando hay oscuridad en el significado de una disposición, se puede remitir el intérprete a la llamada 'voluntad del legislador' para esclarecer el sentido de aquélla, toda vez que los órganos que participaron en el proceso legislativo que dio lugar a la norma en cuestión, en ocasiones manifiestan, a través de los actos que conforman dicho proceso, el sentido de ésta. Ahora bien, a fin de que el órgano jurisdiccional revisor pueda válidamente remitirse a los actos del proceso legislativo para extraer de éstos la 'voluntad del legislador', en el transcurso del referido proceso deben concurrir las voluntades de quienes participaron en éste durante las etapas de iniciativa, discusión, aprobación y sanción o, al menos, no debe existir contradicción entre las razones aducidas por cada uno de ellos para la creación, modificación o derogación de una norma. Cuando de las constancias del proceso legislativo ello sea posible, el órgano jurisdiccional debe poner en evidencia la existencia de una razón única y explícita que justifique la modificación al ordenamiento jurídico. Así, sólo en los casos en que se aprecie que hay unidad en el criterio o, cuando menos, ausencia de contradicciones, podrá el intérprete remitirse a la 'voluntad del legislador' con el fin de descubrir el significado de la norma y pronunciarse sobre la constitucionalidad de ésta.—Amparo en revisión 640/2004. ***** de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo."

"86. Lo anterior es especialmente cierto en las normas legales que regulan contextos de intercambio entre las personas, pues establecer normas que no sólo permitan dichas transacciones, sino que las promocionan, implica avalar el significado social que encierra ese intercambio. Por el contrario, las normas que restringen el intercambio pueden basarse en un juicio negativo del legislador democrático sobre el acto de la transacción y desalentar su ejercicio. Tal como se desarrollará posteriormente (infra párrs. 118 y ss), la definición de matrimonio en el Código Civil para el Estado de Oaxaca se encuentra en este último supuesto.

"87. Esta Primera Sala ha sostenido un razonamiento similar para justificar la constitucionalidad de tasas impositivas mayores sobre el consumo de bebidas alcohólicas, pues se consideró que es una medida útil para desalentar dicho consumo que se estima perjudicial para la salud pública, medida impositiva que, cabe agregar, pretende contribuir a construir un significado negativo del intercambio generado en el mercado de las bebidas alcohólicas, lo cual se estimó que constituía un fin extra-fiscal legítimo, según se desprende de la jurisprudencia de rubro 'IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL GRAVAMEN QUE ESTABLECE PARA LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS OBEDECE AL MANDATO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'⁴⁸

"88. Esta Primera Sala considera que cuando se trata de estereotipos es relevante tomar en consideración el papel que desempeñan las leyes, pues

⁴⁸ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 56/2006 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 89 del Tomo XXIV (septiembre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de contenido: "El establecimiento del impuesto especial sobre producción y servicios, tratándose de la enajenación de bebidas alcohólicas, al aumentar el costo de su consumo a través de un gravamen que actúa como sobreprecio, constituye un medio utilizado por el legislador cuyo propósito es desincentivar el consumo del alcohol y así dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 117, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en combatir el alcoholismo, además de que se trata de una medida de protección que se justifica porque es legítimo que en este caso el propio Estado tome ciertas medidas a favor de los integrantes de la comunidad, puesto que se considera que éstos, al decidir de forma perjudicial para su persona, no se encuentran en condiciones de diseñar autónomamente su plan de vida ni tener plena conciencia de sus intereses o actuar consecuentemente a favor de ellos. Atento a lo anterior, se concluye que el impuesto especial sobre producción y servicios, tratándose de enajenación de bebidas alcohólicas, al imponer un gravamen que actúa como sobreprecio para desalentar su consumo, no sólo tiene como consecuencia inmediata el aumento en el monto que deberán desembolsar quienes adquieran dichos bienes, sino que también hace evidente que éstos efectúan la compra con absoluta conciencia del hecho, ya que al ejercer la opción de consumir alcohol, aun con el sobreprecio generado por el impuesto, están tomando una decisión autónoma e informada, pues su pago conlleva la determinación de sobreponerse a las medidas establecidas por el Estado para desincentivar el consumo de bienes que considera dañinos."

la percepción social que hace sobrevivir un prejuicio contra un sector discriminado se sustenta en una compleja red de leyes y normas que regulan los intercambios de las personas para promocionar el rechazo a estos grupos.

"89. Es importante recordar que la discriminación no sólo se puede sentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo vulnerable, sino también mediante aquellas normas que promocionan y ayudan 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 de estigmatización por discriminación.⁴⁹ Lo anterior significa que una ley que en principio pudiera parecer neutra, podría generar una afectación directa e inminente por su simple existencia.

"90. En este sentido, el significado social que es transmitido por la norma no depende de las intenciones del autor de la norma, sino que es función del contexto social que le asigna ese significado. Por tanto, es irrelevante si se demuestra que no fue intención del legislador discriminar a un grupo vulnerable, sino que es suficiente que ese significado sea perceptible socialmente.⁵⁰ Así pues, lo relevante de un acto de autoridad (por acción u omisión) es determinar si el acto es discriminatorio y no si hubo o no intención de discriminar por parte de la autoridad."

En tales condiciones, no queda sino declarar inconstitucionales e inconvencionales las porciones normativas de referencia, en tanto que a criterio de esta Primera Sala, no admiten una interpretación conforme, no sólo por la desigualdad entre el hombre y la mujer que permea en ellas, sino porque además, el Estado no puede limitar el desarrollo de la personalidad de los contrayentes, estableciendo la manera en que deben conducirse en su matrimo-

⁴⁹ David Schultz y Stephen E. Gottlieb, *Legal Functionalism and Social Change: A reassessment of Rosenberg's The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* *Journal of Law and Politics*, Vol. 12, No. 63, 1998. Ver también 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, Párr. 46. Ver también. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C, No. 214. Corte IDH. Caso Furlan y Familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, No. 246. Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C, No. 251. Respecto de la discriminación indirecta ver. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación In Vitro) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C. No. 257.

⁵⁰ David Schultz y Stephen E. Gottlieb, *Legal Functionalism and Social Change: A reassessment of Rosenberg's The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* *Journal of Law and Politics*, Vol. 12, No. 63, 1998.

nio, máxime que el artículo 16, apartado 1, incisos b) y g), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,⁵¹ es claro al establecer que los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, por lo que deben asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres que tengan los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio.

Ahora bien, no pasa inadvertido que las porciones normativas de la carta de matrimonio a que alude el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, aluden concretamente al hombre y a la mujer y en el caso a estudio los quejosos son dos hombres; sin embargo, ello no es un obstáculo para considerar que las porciones normativas en comento son inconstitucionales e inconventionales, porque como se adelantó, tales porciones normativas, sin importar cuál sea el sexo de los contrayentes limitan el libre desarrollo de la personalidad, además, como ya quedó precisado, el simple hecho de limitar el matrimonio a parejas heterosexuales resulta inconstitucional por ser discriminatorio; y ante esa situación, el Estado está obligado a través de sus diversas autoridades, a erradicar los actos de discriminación, ya sea que provengan de particulares o del propio Estado.

En efecto, el Estado Mexicano al firmar la CEDAW⁵² y la Convención de Belém Do Pará,⁵³ se comprometió a adoptar por todos los medios y sin dilaciones, acciones orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por género a fin de modificar los patrones socioculturales de conductas de hombres y mujeres, para contrarrestar y eliminar los prejuicios, costumbres y todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre o la mujer que legitiman o exacerban la desigualdad y la violencia.

⁵¹ **Artículo 16**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"...

"c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

"...

"g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación; ..."

⁵² Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁵³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Así en atención a ese compromiso internacional que obliga al Estado Mexicano, esta Suprema Corte como una autoridad del mismo, está obligada a declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas en comento.

Máxime que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, señaló lo siguiente:

"... los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas directa e indirectamente a crear situaciones de discriminación de *jure o de facto*. Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un 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."⁵⁴

Además, la inconstitucionalidad de referencia se robustece si se tiene en consideración

DÉCIMO SEGUNDO.—Análisis del acto reclamado consistente en el oficio *** , atribuido al Oficial 01 del Registro Civil de Colima.**

Toda vez que con la emisión este oficio se negó a los quejosos la solicitud de contraer matrimonio y su contenido no se combate por vicios propios, los efectos del amparo y protección de la Justicia Federal que se precisen en esta ejecutoria, también deben alcanzar a dicho oficio, en tanto que fue en él en donde se aplicaron por primera vez los preceptos combatidos en perjuicio de los quejosos.

DÉCIMO TERCERO.—Efectos de la concesión del amparo.

Por las razones expuestas en el considerando octavo de esta ejecutoria, se pudo concluir que el Juez de Distrito no analizó de manera correcta los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo.

Ello motivó que esta Primera Sala dejara insubsistente el estudio correspondiente, a fin de proceder al análisis de esos conceptos partiendo de la base de que en el caso no se está en presencia de una omisión de carácter legislativo.

⁵⁴ Sentencia de 24 de febrero de 2012, párrafo 80.

Ese análisis, según se desprende de los considerandos décimo primero y décimo segundo de esta ejecutoria, permitió advertir que diversas porciones normativas de los artículos combatidos (147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima vigente hasta el día tres de agosto de dos mil trece y 102 del Código Civil de esa entidad federativa, en vigor hasta el día diez de agosto de dos mil trece), son inconstitucionales e inconvenientes, que otras admiten una interpretación conforme y que el acto concreto de aplicación de esos preceptos no se combatió por vicios propios.

En tal virtud, al ser evidente que se violaron en perjuicio de los quejosos diversos derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos tratados internacionales de la materia en que el Estado Mexicano es parte, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, del que se deriva la orden de restituir a los quejosos en pleno goce de las garantías –derechos humanos– violadas, lo que procede es modificar la sentencia recurrida a fin de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para los siguientes efectos:

1. La autoridad responsable ejecutora, **oficial 01 del Registro Civil de Colima**, deberá dejar insubsistente el acto reclamado consistente en el oficio ***** y en su lugar emitir otro en el que, de estimar que se cumplen los requisitos legales correspondientes –diversos a los aquí analizados–, deberá declarar procedente la solicitud de matrimonio formulada por ***** , teniendo en cuenta lo siguiente:

a) Que son inconstitucionales e inconvenientes las porciones normativas del artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Colima, vigente hasta el día tres de agosto de dos mil trece, en las que se indica:

• "... un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie ..."

b) Que son inconstitucionales e inconvenientes las porciones normativas que aquí se resaltan del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, vigente hasta el día diez de agosto de dos mil trece, en las que se indica:

• "... El matrimonio no puede celebrarse más que por **un solo hombre y una sola mujer**.

• "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.**

• "Sin duda el matrimonio es un vínculo precioso, en el que **un hombre y una mujer ...**

• "**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 esta no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal ...**

• "**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.**

• "**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.**"

c) Que ante la inconstitucionalidad de referencia, tales porciones normativas no podrán aplicarse a los quejosos en el presente ni en el futuro.

d) Que diversas porciones normativas del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, vigente hasta el día diez de agosto de dos mil trece, admiten una interpretación conforme, por tal motivo, deberá estarse a lo siguiente:

La porción normativa que indica:

"... el matrimonio, **es el** medio idóneo para el desarrollo de la familia, ..."

"... un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y la familia que **formen** juntos ...",

Deberá leerse, interpretarse o entenderse de la siguiente manera:

"... el matrimonio, **es un** medio idóneo para el desarrollo de la familia",

Se debe entender o interpretar que si bien muchas familias se forman a partir de la celebración del matrimonio, éste no es el único medio a través del cual puede formarse una familia.

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 ampara y protege a ***** , en contra del artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en vigor hasta el día tres de agosto de dos mil trece, así como en contra del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, vigente hasta el día diez de agosto de dos mil trece, en los términos que se indican en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a los quejosos respecto del acto reclamado al **oficial 01 del Registro Civil de Colima**, para el efecto precisado en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara sin materia el recurso de revisión interpuesto por ***** , así como los recursos presentados por ***** , en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Colima, así como en su calidad de director y responsable del Periódico Oficial "El Estado de Colima" y ***** , en su carácter de diputado de la LVII Legislatura y presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Colima.

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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, e hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en relación con el amparo en revisión 615/2013.

En sesión de cuatro de junio de dos mil catorce, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de votos, amparar y proteger a ***** y a *****, en contra del artículo 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en vigor hasta el día tres de agosto de dos mil trece, así como en contra del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, vigente hasta el diez de agosto de dos mil trece, en los términos que se indican en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

En el caso, ***** y *****, presentaron una solicitud de matrimonio ante el Primer Oficial del Registro Civil de Colima el veintinueve de enero de dos mil trece, la cual fue declarada improcedente mediante oficio número *****, ya que los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil de la misma entidad federativa, circunscriben el matrimonio a un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer.

Inconformes con esta determinación, el catorce de marzo de dos mil trece, los quejosos interpusieron amparo indirecto en el que reclamaron la emisión del oficio número ***** y la inconstitucionalidad de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y 102 del Código Civil de esa Entidad Federativa.

El Juez de Distrito a quien correspondió el conocimiento, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos, para el efecto de que los ordinales 102 del Código Civil para el Estado de Colima, así como el 147 de la Constitución Política del Estado, que se combaten en este juicio, no se aplicaran a los impetrantes de garantías, en el presente ni en el futuro; y, que el oficial del Registro Civil del Municipio de Colima, dejara insubsistente el acto de aplicación de las normas declaradas inconstitucionales, consistente en la emisión del oficio número *****, de veintidós de febrero de dos mil trece, y emitiera un nuevo acto, acatando los lineamientos del presente fallo constitucional. Esto al considerar que el legislador ordinario tenía la obligación constitucional de crear las garantías necesarias para que cada una de las diversas familias pudiera gozar del derecho que les confiere el artículo 4o. de la Constitución Federal. Inconformes con esa determinación, los quejosos y las autoridades responsables, interpusieron recurso de revisión.

En la demanda de amparo, los quejosos reclamaron una omisión de carácter legislativo, aduciendo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, el Estado debe proteger a la familia, para lo cual, el legislador ordinario tiene la obligación de crear leyes con las figuras jurídicas que resulten necesarias para la

protección, desarrollo y organización de la familia en sus diversas formas de integración. Al respecto, alegaron que el legislador del Estado de Colima, incurrió en una omisión de tipo legislativo, al faltar a la obligación que le impone la Constitución, en tanto que, en su concepción, no había emitido las normas jurídicas tendientes a proteger a las familias homoparentales como la conformada por los quejosos, pues aunque con el propósito de proteger a las familias, el legislador colimense, establece la institución del matrimonio, en esta institución se excluye a las parejas formadas por personas del mismo sexo, lo cual les repercute de manera negativa en tanto que se viola el principio de igualdad y no discriminación.

Así, teniendo en cuenta la legislación que estaba vigente en el momento en que se negó a los quejosos la posibilidad de acceder al matrimonio, se concluyó, que para dar cumplimiento a la obligación que se deriva de lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, en el sentido de proteger la organización y desarrollo de la familia, el legislador del Estado de Colima sí procedió a regular las cuestiones atinentes al estado civil de las personas, la filiación y el derecho a recibir alimentos, reconociendo en el matrimonio, una institución capaz de proteger la organización y el desarrollo de la familia.

Esto se determinó así, porque en la época en que se negó la solicitud de matrimonio formulada por los quejosos y hasta antes de la reforma publicada el tres de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, con relación a la institución del matrimonio, se establecía lo siguiente:

"Artículo 147. El matrimonio es un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie y ayudarse en la vida."

Asimismo, el artículo 102 del Código Civil de ese Estado, en la época en que se negó la solicitud de matrimonio puso de manifiesto que el legislador del Estado de Colima sí dio cumplimiento al mandato constitucional mencionado, pues emitió leyes tendientes a proteger la organización y el desarrollo de la familia.

Esto es así, pues como de los preceptos antes reproducidos se advirtió que, el legislador colimense previó al matrimonio no sólo como una institución a través de la cual los contrayentes se deben brindar amor, ayuda mutua, comprensión y buen consejo, sino que además, expresamente derivó de él derechos y obligaciones por considerar que éste es el medio idóneo para el desarrollo de la familia en un ambiente de estabilidad y solidez óptima.

En esa virtud, si el legislador del Estado de Colima, estableció la institución del matrimonio, con la intención de proteger la organización y desarrollo de la familia, estableciendo toda una regulación al respecto, contrario a lo señalado por los quejosos ahora recurrentes, el legislador no incurrió en una omisión legislativa absoluta en una competencia de ejercicio obligatorio, en tanto que en el Estado de Colima, si hay legislación tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional.

Así, al establecer de manera expresa que el matrimonio es un contrato civil que no puede celebrarse más que por un solo hombre y una sola mujer, resultó evidente que la intención del legislador fue excluir del matrimonio a las parejas del mismo sexo.

Asimismo, se determinó que esa intención estaba basada en una categoría sospechosa, como lo es la identidad o la preferencia sexual de las personas, basada en una mera identificación o preferencia de tipo sexual, negando la posibilidad de que las personas del mismo sexo accedieran al matrimonio y, por ende, negando también la protección que dicha institución puede brindar a las familias homoparentales que conforman.

En esa virtud, si lo reclamado por los quejosos no era realmente una omisión legislativa, resultó innecesario analizar si el amparo era procedente contra una omisión legislativa y, de ser el caso, cuáles serían los efectos del amparo; en consecuencia, el recurso formulado por la Secretaría General de Gobierno de ese Estado, se desestimó pues pretendía poner de manifiesto que el juicio de amparo formulado por ***** y ***** , era improcedente porque a decir de dicha autoridad, el juicio de amparo no procede contra omisiones.

En la resolución se señaló que, si bien el legislador colimense previó al matrimonio como la institución celebrada por un hombre y una mujer, a partir del mes de agosto de dos mil trece, reconoció la necesidad de protección que también requieren las familias homoparentales; y en esa virtud, estableció una nueva institución denominada "relaciones conyugales", señalando que éstas 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 la vida;

Así, basándose nuevamente en la identidad y la preferencia sexual de las personas, señaló que las relaciones conyugales pueden ser de dos tipos, o dar lugar a dos figuras: el matrimonio refiriéndose a la relación conyugal que se celebra entre un solo hombre y una sola mujer; y enlace matrimonial a la relación conyugal que se celebra entre dos personas del mismo sexo.

Lo anterior resultó insuficiente para considerar que en el caso a estudio cesaron los efectos del acto reclamado, pues se siguió negando a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución del matrimonio; institución a la que los quejosos solicitaron acceder y la cual fue negada a través del oficio *****.

Así, se determinó que la distinción en las relaciones conyugales, aun y cuando sólo sea en su denominación, conlleva un problema de discriminación, pues esa diferenciación resulta totalmente inaceptable en un Estado Constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todas las personas; ello implica la creación de un régimen conocido en la doctrina con el nombre de "separados pero iguales."

Se estimó que esa distinción origina un problema de discriminación prohibido por el artículo 1o. constitucional, ya que ese modelo perpetúa la noción prejuiciosa de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras del reconocimiento que se les da a las heterosexuales, lo que necesariamente lleva un mensaje implícito de discriminación que constituye una ofensa a la dignidad de las personas, en tanto que a través de él se permea la idea de que no existe igualdad entre las parejas heterosexuales y las homosexuales.

En esa virtud, la circunstancia de que los artículos cuya constitucionalidad se reclama hayan sido reformados, no es un impedimento para analizar los conceptos de violación planteados en la demanda, porque además aun con la implementación de la nueva institución denominada "relaciones conyugales", se siguen estableciendo dos tipos de figuras, que niega la posibilidad de que las personas del mismo sexo accedan al matrimonio.

Además, de la redacción que tenía el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, hasta antes de la reforma publicada el diez de agosto de dos mil trece, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el cual sirvió como sustento para negar a los quejosos su solicitud de matrimonio, se advirtió que con motivo de la celebración de dicho acto jurídico, se debe dar lectura a lo que el propio precepto denomina "carta de matrimonio". De la que los quejosos reclamaron diversas porciones normativas.

Si bien esas porciones normativas que de ella reclamaron no les han sido aplicadas en su perjuicio, pues se les negó el acceso al matrimonio esa circunstancia no resultó motivo suficiente para considerar, que aún no causaban perjuicio a los quejosos y, por ende, decretar su improcedencia, pues de concederse el amparo (lo que de hecho acontecerá, en los términos que se precisarán en los considerandos subsecuentes de esta ejecutoria), se tendría que aceptar y dar trámite a la solicitud de matrimonio de los quejosos, lo que traería como consecuencia inmediata, la aplicación de las porciones normativas que se contienen en la mencionada carta de matrimonio.

Así, como la aplicación de las porciones normativas que se reclaman de la carta en cuestión es inminente, lo que justificó que fueran sometidas a un escrutinio constitucional y convencional, pues de haber considerado lo contrario, (sic) implicaría obligar a los quejosos a que una vez celebrado el acto jurídico que solicitaron, y aplicadas las porciones normativas, tuvieran que acudir nuevamente al amparo, a fin de que se decida si son o no constitucionales o convencionales esas porciones normativas de la carta, además de que se les obligaría a someterse a un nuevo acto de discriminación, pues en la carta se hacen referencias, a que el matrimonio sólo puede celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer y tal aseveración resulta abiertamente discriminatoria.

Como se señaló, los quejosos reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima y 102 del Código Civil de dicha entidad federativa, en virtud de que éstos fueron el fundamento en que se sustentó el oficio ***** , a través del cual se les negó la posibilidad de contraer matrimonio.

En específico, argumentaron que los preceptos combatidos transgredían el derecho a la protección del desarrollo y organización de la familia, previsto en el artículo 4o. constitucional, el derecho a la no discriminación, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y de la igualdad entre el hombre y la mujer, previstos en el artículo 1o. de la Carta Magna.

Las normas impugnadas, contenían varios elementos que se relacionaron con la definición, finalidad y objetivos del matrimonio; a saber:

a) Es un contrato civil;

- b) Se considera que a través del matrimonio se forma la familia y es el medio idóneo para su desarrollo;
- c) Se celebra entre un solo hombre y una sola mujer;
- d) Uno de los fines de esa unión es perpetuar la especie; y,
- e) Entre sus objetivos está la ayuda mutua y suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano.

A excepción del primero, los quejosos consideraron que esos elementos transgredían sus derechos humanos, en tal virtud se analizó el contenido de cada uno de los elementos, que se resume a continuación:

1. El matrimonio como punto de formación de la familia y medio idóneo para su desarrollo.

Este elemento que el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima vincula a la definición del matrimonio, transgrede el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, el cual ordena proteger la organización y el desarrollo de la familia, así como los numerales artículo 17, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la parte donde ordenan que la familia sea protegida por la sociedad y el Estado.

Lo anterior se estableció así, porque el mandato que se extrae de esas disposiciones, no limita la protección mencionada a un determinado tipo de familia, por el contrario, teniendo en cuenta que dentro de un Estado democrático de derecho como es el nuestro, el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, existe la necesidad de proteger a la familia en todas sus formas y manifestaciones.

Así, la resolución señaló que Estado tiene la obligación de proteger todos los tipos de familia que existen en la sociedad sin importar la manera en que ésta se haya originado o se encuentre conformada, pues lo que se protege constitucional y convencionalmente es a la familia como realidad social, mas no al matrimonio, que es una de las múltiples instituciones o figuras en las que el legislador ordinario puede apoyarse para cumplir con el mandato constitucional de proteger a la familia. De ahí que artículo 4o. constitucional no vincula la institución del matrimonio a la familia, en tanto que la protección constitucional y convencional que se deriva de los preceptos citados, debe abarcar todos los tipos de familia que existen en la sociedad.

En ese tenor, no resultó acertado que el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima señalará que "*el matrimonio, es el medio idóneo para el desarrollo de la familia,*" en tanto que todas las familias merecen ser protegidas de la misma manera, es decir, sin conceder o negar mayores derechos a unas y otras, por lo que no existe una razón válida para considerar que la celebración del matrimonio es el medio idóneo para que la familia se desarrolle, ni mucho menos para considerar que la formación de la familia necesariamente tiene lugar a través de la celebración de ese acto jurídico.

Asimismo se señaló que establecer que el matrimonio es el medio idóneo para desarrollo de la familia, es tanto como implicar que la familia que no encuentra su origen en

dicha institución o no se acoge a ella, no reúne la condición necesaria para desarrollarse plenamente; y que en esa virtud, no merece ser protegida de la misma manera que la familia vinculada al matrimonio, lo cual es inaceptable porque todas las familias que existen en la sociedad, sin importar la manera en que se constituyan frente al Estado o la forma en que se encuentren conformadas ante la sociedad, merecen igual protección, como lo establece el artículo 4o. constitucional.

Así, se determinó que el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, admite una interpretación conforme en la porción normativa que indica: *"el matrimonio es el medio idóneo para el desarrollo de la familia"*, de la siguiente manera:

Sustituyendo el artículo "el" por la palabra "un", como indicativo no de un número, sino de una cosa, objeto o institución, la porción normativa que nos ocupa resultaría constitucional, en tanto que tendría que leerse de la siguiente manera:

"el matrimonio es un medio idóneo para el desarrollo de la familia",

2. El matrimonio debe ser visto como "un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y la familia que formen juntos".

Esta porción normativa del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima en la que se indica que el matrimonio debe ser visto como *"... un lazo con pretensión de perdurar y que logre proveerlos a ustedes y la familia que formen juntos ..."*, no resultó inconstitucional, en la medida en que se entienda que si bien muchas familias, se forman a partir de la celebración del matrimonio, éste no es el único medio a través del cual puede formarse una familia.

3. El matrimonio debe celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer.

Este elemento que también se relaciona con la definición del matrimonio, se encuentra previsto en los dos preceptos combatidos, que limitaban la celebración del matrimonio, indicando que éste debía celebrarse entre un solo hombre y una sola mujer.

En la sentencia se estableció que, esta limitación implícitamente que excluye a las personas que por su identidad o preferencia sexual se asumen como homosexuales, se basa en una categoría sospechosa, respecto de la cual se realizó un escrutinio estricto, y se determinó que esa exclusión era inconstitucional a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

Esto es resultó así, porque si bien, en la Constitución, no se contempla un derecho a contraer matrimonio, lo cierto es que esta Corte ha señalado que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica también el de decidir casarse o no, de manera que tratándose de personas homosexuales, de la misma forma que ocurre en las personas con orientación sexual hacia otras de diferente sexo (heterosexuales), es parte de su pleno desarrollo el establecimiento libre y voluntario de relaciones afectivas con personas del mismo sexo; relaciones, unas y otras, que, como informan los diferentes datos sociológicos, comparten como característica que constituyen una comunidad de vida a partir de lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca, con una vocación de estabilidad y de permanencia en el tiempo; de ahí que no existiera razón fundada para dar un trato desigual a ambos tipos de parejas.

Lo que llevó a sostener que, la distinción adoptada por el legislador, que impide el acceso al matrimonio entre personas del mismo sexo es discriminatoria al privar injustificadamente a esas parejas de gozar de los beneficios que trae consigo acceder a él, pues su celebración 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.

Por ende, esta Primera Sala llegó a la conclusión de que esa porción normativa debía declararse inconstitucional, en tanto que conlleva un acto de verdadera discriminación que no puede ser tolerado en un Estado de Derecho como el nuestro, el cual no sólo debe estar abierto a la pluralidad, sino que además, debe estar comprometido con el respeto absoluto de los derechos humanos, lo cual no admite una interpretación conforme, porque implicaría consentir que siga existiendo una norma que por su redacción es francamente discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional, así como a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado Mexicano en cuanto a no discriminar por motivo de preferencia sexual.

4. El matrimonio para la perpetuación de la especie

Este elemento que se relaciona con la finalidad del matrimonio y que se prevé en los preceptos que se combatieron, resultó inconstitucional, en razón de se oponía a la autonomía de la voluntad relacionada con el derecho al libre desarrollo de la personalidad consagrado en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, esto, con independencia de que se trate de parejas heterosexuales u homosexuales, pues respecto de las primeras la norma validaría solamente el matrimonio celebrado entre parejas de diferente género que accedieran a él con la finalidad de procrear y, en cuanto a las segundas, la disposición las excluye por la imposibilidad fisiológica y natural de la reproducción.

5. Entre los objetivos del matrimonio se encuentra el suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse en sí mismo para llegar a la perfección del género humano.

Respecto a esta porción normativa los quejosos alegaron que atentaba contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad; lo cual, resultó acertado toda vez que este derecho se encuentra sustentado en la dignidad humana y reconoce el libre albedrío de las personas, tutela una esfera vital del individuo, en tanto que por virtud este derecho se reconoce su capacidad de actuar y decidir. Así, con base en esto se señaló que cada persona es libre de elegir el plan y desarrollo de vida que más se ajuste a sus intereses, deseos y convicciones, según sus ideas, tendencias, creencias, sentimientos, aspiraciones, necesidades, etcétera.

Así, teniendo como marco de referencia, lo antes señalado, no resultó apropiado que la porción normativa combatida señalara que el individuo no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano, afirmando que ésta no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal, pues la circunstancia de que algunas personas opten por contraer matrimonio, no necesariamente implica que éste sea su plan de vida, y mucho menos autoriza a suponer que sólo en la dualidad conyugal pueden alcanzar la perfección del género humano, pues en todo caso, debe verse como un medio por el que optaron en su plan de vida para alcanzar sus metas o aspiraciones.

Además, porque la perfección del género humano no se puede condicionar a la dualidad conyugal que deriva del matrimonio, pues ello sería tanto como suponer que aquellas personas que en su plan de vida no incluyen al matrimonio, ya sea porque han decidido permanecer solas o unirse a otra persona a través de diversas figuras como lo son el concubinato o la unión libre entre otras, no pueden alcanzar esa perfección, lo cual es incorrecto, pues ello depende del plan de vida que cada persona se forme, según los intereses, deseos y convicciones, que respondan a sus creencias, sentimientos, cultura, etcétera.

6. Derecho y obligaciones que adquieren los contrayentes previstas en el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima.

Al respecto la resolución estableció que esta distinción en la asignación de obligaciones que se basa en el género de los contrayentes, no tiene sustento constitucional ni convencional; y por el contrario transgrede el derecho humano a la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad.

Así, se señaló que el legislador colimense al momento de regular la institución del matrimonio, negó un trato igualitario al hombre y a la mujer, y partiendo de los roles de género que tradicionalmente han sido asignados a éstos les impuso diversas obligaciones.

Esta diferenciación en la imposición de obligaciones, se basó en estereotipos que no tienen sustento constitucional y convencional alguno, pues los roles de género que se han asignado según se trate del hombre o la mujer, en realidad constituyen modos de discriminación velados o sutiles, que son el resultado de las condiciones de desigualdad que han sufrido las mujeres en su vida social y familiar, al haberse considerado por mucho tiempo que el hombre es más "fuerte" que la mujer; y por ende, el encargado de proveer lo necesario para el hogar y proteger a la mujer, pero debido a ello, él también debía tener la mejores oportunidades de desempeñarse laboral y profesionalmente, mientras que la mujer en su "debilidad" debía dedicarse a las labores del hogar y al cuidado de los hijos.

Estos estereotipos que reflejan una notoria desigualdad de trato entre el hombre y la mujer, y que en algunos Estados como el de Colima, se encuentra institucionalizados de manera sutil o velada, se remontan al 23 de julio de 1859, fecha en que Benito Juárez promulgó la Ley del Matrimonio Civil, de la que Melchor Ocampo fue su principal impulsor, en la cual se establecía la obligación de que al momento de la celebración del matrimonio se diera lectura a la llamada "Epístola de Melchor Ocampo", esto a fin de hacer saber a los contrayentes, las virtudes, los derechos y obligaciones que nacían con el matrimonio.

Así, se estimó que aunque la carta de matrimonio que según el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima debe leerse al momento de celebrarse el matrimonio, no es la llamada Epístola de Melchor Ocampo, no se puede negar que su contenido es muy parecido y que además de limitar el libre desarrollo de la personalidad de los contrayentes, al sugerir o imponer la manera en que deben conducirse o tratarse durante su matrimonio al asignarles determinadas obligaciones, éstas se siguen basando en los roles de género que tradicionalmente han sido asignados al hombre y a la mujer, infringiendo el artículo 4o. constitucional, así como los numerales 24

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7, 8 y 9 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que ordenan dar un trato igualitario al hombre y a la mujer.

En esa virtud, se determinó que si la carta de matrimonio a que alude el artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, asigna obligaciones a los contrayentes que se basan en roles de género regidos por estereotipos que asignan superioridad al hombre frente a la mujer, resultó evidente que las porciones normativas que se analizaron, correspondientes a la carta de matrimonio prevista en el artículo 102 del Código Civil del Estado de Colima, eran contrarias a lo establecido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 7, 8 y 9 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, pues además de transgredir el derecho humano a la igualdad entre el hombre y la mujer, esa falta de igualdad basada en el género, también representa una forma de discriminación hacia las mujeres que repercute en el diseño y proyecto de su vida.

Aunado a ello, se señaló que esas porciones quebrantaban el derecho al libre desarrollo de la personalidad al establecer la manera en que los cónyuges deben tratarse y conducirse en su matrimonio, pues al hacerlo sustituye su voluntad por lo que social y culturalmente se espera de ellos, dejando de lado sus habilidades, necesidades, deseos y circunstancias personales.

En tales condiciones, se declaró su inconstitucionalidad e inconventionalidad las porciones normativas de referencia, en tanto que a criterio de esta Primera Sala, no admiten una interpretación conforme, no sólo por la desigualdad entre el hombre y la mujer que permea en ellas, sino porque además, el Estado no puede limitar el desarrollo de la personalidad de los contrayentes, estableciendo la manera en que deben conducirse en su matrimonio, máxime que el artículo 16, apartado 1, incisos b) y g), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, es claro al establecer que los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, por lo que deben asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres que tengan los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio.

7. Análisis del acto reclamado consistente en el oficio HACCOL-ORC 52/2013, atribuido al oficial 01 del Registro Civil de Colima.

En la resolución se determinó que toda vez que con la emisión del oficio de referencia se negó a los quejosos la solicitud de contraer matrimonio y su contenido no se combate por vicios propios, los efectos del amparo y protección de la Justicia Federal que se precisaron en esta ejecutoria, también deben alcanzar a dicho oficio, en tanto que fue en él en donde se aplicaron por primera vez los preceptos combatidos en perjuicio de los quejosos.

En tal virtud, al ser evidente que se violaron en perjuicio de los quejosos diversos derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos y diversos tratados internacionales de la materia en que el Estado Mexicano es parte, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, del que se deriva la orden de restituir a los quejosos en pleno goce de las garantías –derechos humanos– violadas, se resolvió modificar la sentencia recurrida a fin de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos.

Razones del voto concurrente:

Al respecto, se señala que mi voto fue con el proyecto del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pues comparto las consideraciones y sentido de la consulta en cuanto a que efectivamente, debe dejarse insubsistente el acto reclamado, para que se emita uno nuevo en el que, si se cumplen los requisitos legales se declare procedente la solicitud de matrimonio formulada por los quejosos, teniendo en cuenta que es inconstitucional e inconveniente la porción normativa de los artículos 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, vigente hasta el día tres de agosto de dos mil trece, y 102 del Código Civil del Estado, vigente hasta el día diez de agosto de dos mil trece, que refieren que el matrimonio no puede celebrarse más que por *"... un solo hombre y una sola mujer que se unen para perpetuar la especie."*

Lo anterior, en razón de que como lo establece la resolución, esa distinción adoptada por el legislador es discriminatoria pues priva injustificadamente a las parejas del mismo sexo de gozar de los beneficios expresivos y materiales derivados del matrimonio.

Asimismo, comparto la consulta en cuanto a que son inconstitucionales e inconvenientes las porciones normativas del artículo 102 del Código Civil para el Estado de Colima, vigente hasta el día diez de agosto de dos mil trece, por ser discriminatorias y atentar contra el principio de igualdad, y en las que no cabe una interpretación conforme, que se señalan lo siguiente:

- *"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."*
- *"Sin duda el matrimonio es un vínculo precioso, en el que un hombre y una mujer ..."*
- *"... 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 esta no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal. ..."*
- *"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."*
- *"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."*

Sin embargo, respecto de las consideraciones del proyecto en las que se indica que la porción normativa relativa a que *"el matrimonio, es el medio idóneo para el desarrollo*

de la familia," contenida en el artículo 102 del Código Civil del Estado de Colima, vigente hasta el día diez de agosto de dos mil trece, que admite una interpretación conforme, de manera respetuosa estimo que se debió abundar en cuanto a sus términos e implicaciones debido a su relación con la protección de la familia.

Lo anterior es así, porque contrario a lo establecido en la resolución en cuanto a que no existe una razón válida para considerar que la celebración del matrimonio es el medio idóneo para que la familia se desarrolle, considero que esto encuentra una justificación válida atendiendo a los beneficios que trae consigo acceder a él, pues su celebración como bien lo señala la resolución, no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también a los derechos que las leyes adscriben a la institución, los cuales aumentan considerablemente la calidad de vida de las personas y fueron señalados en la resolución.

Lo señalado con anterioridad tiene sustento en el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la protección a la familia, el cual dispone lo siguiente:

- "1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
- "2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.
- "3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.
- "5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

De lo anterior, se desprende que es obligación del Estado crear medidas apropiadas e idóneas para la protección de la familia, con base en los principios de igualdad y no discriminación, y por esto es que el Estado Mexicano debe asegurarse de crear una institución como el matrimonio que sea accesible para todas las personas en aras de proteger la familia sin importar su tipo, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, y a través del cual jurídicamente se le otorga la mayor protección.

Así, el derecho al matrimonio es importante porque supone la libertad de los seres humanos para decidir sobre sus propias vidas, es decir, con quién se quiere compartir la vida, formar una familia, un vínculo emocional y comprometerse públicamente, que no es otra cosa sino la capacidad de tomar decisiones por uno mismo, de conducir y de ser responsable del propio comportamiento.

En ese sentido, el contraer matrimonio es un derecho humano fundamental porque de él dependen otros derechos que tienen que ver con herencias, seguridad social, pensiones, divorcio, custodia de hijos, vivienda, empleo, crédito, visitas en hospitales y centros penitenciarios, adopción de menores, entre otros, que si bien todo esto no es exclusivo del matrimonio, el Estado busca a través de una institución como el matrimonio garantizarlos, de ahí su idoneidad para la protección de la familia; tan es así, que los quejosos y recurrentes, manifiestan su deseo de poder acceder a esta institución –matrimonio–, máxime que en la propia resolución se reconoce que la figura del "enlace matrimonial" no tiene los mismos alcances de la institución del matrimonio; y en ese sentido, considero que para poder determinar que el matrimonio no es el medio idóneo, sino un medio idóneo, se tendrían que aportar argumentos sólidos para demostrar que no lo es, o cuales son los criterios para considerar idóneo a los diversos medios para el desarrollo de la familia.

Cabe señalar que el hecho de que la norma señale que el matrimonio es el medio idóneo para la protección de la familia, no implica que se estigmatice o que se estereotipe otros tipos de familia, sino simplemente que es a través de esta institución que el Estado busca brindar la mayor protección posible a la familia, de ahí que se estime su idoneidad para el desarrollo de ésta.

Así, respecto a la interpretación conforme de la porción normativa "el matrimonio es el medio idóneo para el desarrollo de la familia", se debió abundar en el tema, en razón de que sustituir "el" por "un", podría derivar en futuras confusiones en cuanto a la idoneidad de los medios para la protección de la familia.

No obstante lo anterior, en razón de que el proyecto se enfoca en la protección de la familia sin importar el origen o forma de estos núcleos sociales, comparto el sentido y las consideraciones expuestas en el presente asunto.

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.

Este voto se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una

presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.

1a./J. 66/2015 (10a.)

Amparo en revisión 581/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo en revisión 457/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Amparo en revisión 567/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro García Núñez.

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 615/2013. 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente. Ausente y Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 66/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de octubre de dos mil quince.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 581/2012, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y en la página 1279 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. AL RESOLVERSE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, DEBEN ANALIZARSE LOS ARGUMENTOS DEL QUEJOSO DESAHOGADOS EN LA VISTA.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 180/2014. 20 DE AGOSTO 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: MARIO GERARDO AVANTE JUÁREZ.

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 y 203, ambos de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se promueve en contra del acuerdo por el que se declaró cumplida la sentencia dictada en un juicio de amparo directo que causó ejecutoria en fecha posterior al tres de abril de dos mil trece, en que entró en vigor la Ley 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 del mes y año en comento.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La inconformidad que nos ocupa fue presentada dentro del plazo de quince días previsto en el artículo 202 de la Ley de Amparo. Del análisis de las constancias de autos se observa que la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo se notificó personalmente a la parte quejosa el día jueves dieciséis de enero de dos mil catorce, surtiendo efectos dicha notificación el viernes diecisiete siguiente. Así, el plazo de quince días para interponer el presente medio de impugnación transcurrió del lunes veinte de enero al martes once de febrero, ambos del dos mil catorce, descontándose los días veinticinco y veintiséis de enero, uno, dos, ocho y nueve de febrero todos de dos mil catorce, por ser sábados y domingos y, por consecuencia, inhábiles de conformidad por lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el lunes tres y el miércoles cinco de febrero, en términos del artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si el escrito de agravios se presentó el diez de febrero de dos mil trece,¹⁴ es evidente que el recurso es oportuno.

TERCERO.—**Acuerdo materia de la inconformidad.** El acuerdo de diez de enero de dos mil trece por el cual el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito tuvo por cumplido el fallo protector señala en lo conducente, lo siguiente:

"En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la autoridad responsable dejó insubsistente la resolución de veintidós de mayo de dos mil trece, dictada dentro de los autos del toca *****; y emitió otra en la que, por un lado, reiteró las consideraciones que no fueron motivo de análisis de la protección constitucional; y por el otro, con base en los lineamientos de la ejecutoria a cumplimentar llevó a cabo el estudio del fondo del litigio, prescindiendo de la consideración vertida relativa a dejar a salvo los derechos de la parte actora, aquí tercero interesada respecto de las facturas ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , base de la acción, y atendiendo lo considerado por este Tribunal Colegiado en el amparo adhesivo, estimó demostrada la emisión de las mismas con su respectiva orden de compra, con lo cual, sostuvo la autoridad responsable, se justificó la entrega de la mercancía que hiciera la tercero interesada a la parte quejosa, por tanto, condenó a esta última al pago de la cantidad de doscientos noventa mil doscientos catorce pesos con doce centavos moneda nacional, resultante de la sumatoria de los referidos documentos base de la acción.

"Ahora bien, por cuanto hace a los aspectos aducidos por la parte quejosa principal respecto a que la procedencia del pago de las facturas base de la acción no se ceñía a la existencia o no de las correspondientes órdenes de compra; así como que atento al principio de estricto derecho que rige los recursos en materia mercantil, la autoridad responsable se extralimitó en sus facultades al hacer una condena total a la peticionaria de garantías de los documentos base de la acción, sin existir agravio o causa de pedir alguna por parte de la actora ni la promoción del amparo en contra de la sentencia de apelación; y, que aun cuando se haya declarado fundado el amparo adhesivo, ello no facultaba a la Sala responsable para condenarla al pago de las facturas, toda vez que en términos del artículo 182 de la Ley de Amparo, los efectos del amparo adhesivo sólo son para fortalecer los considerandos de la sentencia reclamada y no para modificar el fondo del asunto, más aún porque la

¹⁴ Foja 2 del toca del recurso de inconformidad 180/2014.

quejosa adherente para poder aducir violaciones debió haber agotado los recursos ordinarios de defensa, lo cual no aconteció; debe decirse que dichas manifestaciones no pueden ser materia de análisis de esta resolución, sino en su caso, podrían ser objeto de estudio a través de otro medio de impugnación.

"Bajo este contexto, si en la sentencia emitida en cumplimiento a la ejecutoria de amparo la autoridad responsable cumplió con las directrices establecidas por este Tribunal Colegiado, toda vez que por un lado reiteró las consideraciones que no fueron materia de la protección constitucional; y por otro, al llevar a cabo el estudio del fondo del asunto, prescindió de la consideración de dejar a salvo los derechos de la tercero interesada respecto de las facturas reclamadas, y atendiendo a lo considerado por este Tribunal Colegiado en el amparo adhesivo, estimó demostrada la emisión de las mismas con su respectiva orden de compra, con lo que se justificó la entrega de la mercancía a la parte quejosa, y en ese sentido, la condenó a cubrir su importe; de conformidad con el artículo 196 de la Ley de Amparo vigente, en relación con el tercer punto transitorio del decreto publicado el dos de abril de dos mil trece, se declara correctamente cumplido el fallo protector, sin exceso ni defecto, razón por la cual procede ordenar el archivo del expediente como asunto concluido, una vez que cause estado la presente resolución. ..."

CUARTO.—**Motivos de inconformidad.** La parte quejosa, ahora inconforme, señaló que la ejecutoria de amparo no se encuentra debidamente cumplida, por las siguientes razones:

- La resolución impugnada se encuentra viciada pues **desde la ejecutoria de amparo se aprecia** que de manera contradictoria e incongruente el Tribunal Colegiado del conocimiento **concede el amparo contra la resolución de apelación reclamada y también declara fundado y procedente el amparo adhesivo.** Lo anterior ocasiona el empeoramiento de la situación de la quejosa porque declara fundado el amparo adhesivo aduciendo que efectivamente no puede existir reserva de derechos respecto de las multitudes facturas, pero que además existe un estudio de fondo sobre las mismas, en donde se observa que dichas facturas sí están justificadas con las respectivas órdenes de compra, con lo cual sugiere a la responsable una inminente condena en contra de la quejosa.

- Los efectos para los que se concede el amparo permiten sostener ahora la "legalidad" de la nueva resolución dictada en cumplimiento, en la que se condena de forma total a la quejosa a pesar de no haber agravio de apelación alguno por parte de la actora aquí tercero interesada, lo cual se traduce en **cumplimiento extralimitado de la responsable** de un fallo protector en

notorio perjuicio de la quejosa, quien al haber sido favorecida con la concesión del amparo no debió resultar condenada a pagar más de la condena parcial decretada en la sentencia de primera instancia.

- La determinación del Tribunal Colegiado donde declara debidamente cumplida la ejecutoria de amparo, cae en el absurdo de conceder la posibilidad al adherente para combatir el fondo del acto reclamado de manera tal como si fuera un quejoso, con lo cual sin duda desnaturaliza la figura jurídica del amparo adhesivo, así como su *ratio legis*, toda vez que aun cuando dicha figura adhesiva prevé la posibilidad de impugnar consideraciones que le perjudiquen al adherente, finalmente tiene como único propósito fortalecer las consideraciones del fallo impugnado, o bien, señalar violaciones procedimentales que hayan afectado al adherente trascendiendo al resultado del fallo, pero en ningún momento tal figura puede entenderse en el sentido de que dicho amparo adhesivo pueda utilizarse para hacer valer conceptos materia de un amparo principal.

- El Tribunal Colegiado pasa por alto que **la autoridad responsable se extralimita respecto de lo ordenado por la ejecutoria de amparo**, ya que sin fundamento ni motivación condena a la quejosa al pago de las cantidades descritas en las facturas ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** con el único argumento de que "al haberse demostrado en el presente juicio la emisión de las facturas y su orden de compra con la cual se justifica la entrega de la mercancía, fue incorrecto que el Juez reservara el derecho para exigir el cobro de tales documentos, puesto que quedó demostrada la orden de compra correspondiente."

- La procedencia del pago de dichas facturas no se ciñe únicamente a la existencia o no de las correspondientes órdenes de compra, y que además, no existía coincidencia entre las órdenes de compra exhibidas por la sociedad actora en el juicio natural, y no se acreditó la entrega de las mercancías solicitadas.

- Se desnaturaliza el amparo concedido a la quejosa, pues se le sitúa en una posición más desfavorable a la existente antes del juicio de amparo, por lo que estima ilegal que el Tribunal Colegiado hubiera declarado cumplido el fallo protector.

- Finalmente, sostiene que es ilegal el acuerdo por el que se tiene por cumplida la sentencia de amparo porque se dejaron sin resolver los puntos

de inconformidad que la quejosa manifestó al desahogar la vista que se le dio con el pretendido cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

QUINTO.—**Estudio de los motivos de inconformidad.** Los argumentos de la quejosa, ahora inconforme, resultan **inoperantes e infundados**, como se expone a continuación:

En primer término, son inoperantes los razonamientos encaminados a evidenciar **vicios de contradicción e incongruencia en el dictado de la ejecutoria de amparo del Tribunal Colegiado, así como los relacionados con una indebida determinación en el amparo directo sobre lo fundado del amparo adhesivo**; en virtud de que la materia de análisis del presente recurso de inconformidad se circunscribe al **estudio de la legalidad del acuerdo por el que se tuvo por cumplida la sentencia de amparo**, de ahí que no es procedente atender los alegatos de la inconforme mediante los cuales pretende hacer notar irregularidades, al resolverse el juicio de amparo directo ***** y su adhesivo.

En semejantes condiciones, son inoperantes los argumentos de queja consistentes en que: es ilegal la determinación de la Sala responsable porque la procedencia del pago de las facturas no se ceñía únicamente a la existencia, o no, de las correspondientes órdenes de compra, lo que no se demostró en el juicio; que tenía que acreditarse además la entrega de las mercancías, lo que estima la inconforme que no aconteció y que así había sido advertido por las autoridades responsables; que se omitió el estudio sobre el acreditamiento del requerimiento de la mercancía facturada, como de la entrega de la misma.

La inoperancia de tales argumentos deriva de la circunstancia de que esos argumentos lejos de controvertir el cumplimiento de lo ordenado por la ejecutoria de amparo, tienden a impugnar **la manera en que la autoridad responsable resuelve en definitiva el fondo del litigio, en lo conducente a las facturas**, lo que no puede ser abordado como materia de análisis, a través de este recurso de inconformidad.

En efecto, no debe perderse de vista que si bien la ejecutoria de amparo concedió la protección federal a la quejosa para que no se dejaran a salvo los derechos de la parte actora en relación con las facturas números ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** **también otorgó a la autoridad responsable la facultad de pronunciarse en relación con las aludidas facturas conforme a derecho correspondiera**, o sea, con libertad de jurisdicción en

cuanto al fondo de los derechos derivados de esas facturas, y tomando en consideración lo precisado en la ejecutoria, que remite a las consideraciones relacionadas con lo fundado del amparo adhesivo.

Lo anterior aunado a que este Alto Tribunal, mediante el recurso de inconformidad, no puede pronunciarse sobre la legalidad de la sentencia de apelación (contestación de los agravios de la apelación) que realizó la autoridad responsable en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, al ser dicho planteamiento de legalidad motivo de diverso medio de defensa.

Las determinaciones anteriores encuentran sustento, en lo conducente, en la tesis 1a./J. 120/2013 (10a.), de rubro: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO."¹⁵

En otro orden de ideas, son **infundados** los argumentos de queja relacionados con que: el Tribunal Colegiado sostiene la legalidad de la sentencia dictada por la autoridad responsable, al pretender dar cumplimiento a la sentencia de amparo; que ello es ilegal porque **la Sala se extralimitó al condenar a la quejosa al pago de las facturas** motivo del litigio, pues al haber sido favorecida la inconforme con el amparo que se le otorgó, estima que **no debió resultar perjudicada a pagar más de la condena parcial decretada en la sentencia de primera instancia**; que es relevante que la sociedad actora no hizo valer medio de defensa en contra de la sentencia de primera

¹⁵ "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 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." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, tesis 1a./J. 120/2013 (10a.), página 774 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014, a las 14:17 horas].

instancia en el que se hizo una condena parcial, ni en contra de la sentencia de segunda instancia, por lo que la inconforme considera que **su contraria consintió la determinación de ambas autoridades sobre que la actora no acreditó en el juicio natural la entrega de la mercancía descrita en las facturas**, por lo que, estima la recurrente, resultaba improcedente hacer condena respecto del pago total de las facturas; que acorde con el artículo 182 de la Ley de Amparo,¹⁶ **el amparo adhesivo sólo permite fortalecer las consideraciones de la autoridad responsable**, al emitir el acto reclamado, con la excepción de que el adherente también puede hacer valer violaciones procesales que hayan afectado su defensa y trascendido al resultado del fallo, pues **contra las violaciones que estime que se cometieron en contra de la quejosa, existe el amparo directo principal**, por lo que concluye que es absurdo que se hayan tomado en consideración argumentos vertidos en el amparo adhesivo, como si se tratara de un quejoso, desnaturalizando el amparo adhesivo, dado que tal figura tiene como único propósito fortalecer las consideraciones del fallo impugnado o señalar violaciones procesales, pero no hacer valer cuestiones que serían materia de un amparo principal; que **la nueva resolución de apelación es notoriamente más gravosa para la quejosa, a pesar de que la actora no apeló, con lo que estima que se nulificaron**

¹⁶ "Artículo 182. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.—El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes: I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y—II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.—Los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisivo que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del inculpado.—Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.—La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra, siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer.—El Tribunal Colegiado de Circuito, respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, procurará resolver integralmente el asunto para evitar, en lo posible, la prolongación de la controversia."

los efectos del amparo concedido a la inconforme y beneficia sin razón al adherente; que con ello, estima la inconforme, el amparo adhesivo se convierte en una instancia adicional para la parte que no hizo valer los medios de defensa adecuadamente.

El anterior motivo de agravio puede dividirse para su estudio en dos cuestiones.

1. El cumplimiento de la ejecutoria de amparo debe contemplar tanto las directrices de la concesión del amparo a la quejosa principal, como las directrices vertidas al estimar fundado el amparo adhesivo.

No asiste razón a la inconforme cuando sostiene que: acorde con el artículo 182 de la Ley de Amparo, **el amparo adhesivo sólo permite fortalecer las consideraciones de la autoridad responsable al emitir el acto reclamado**, con la excepción de que el adherente también puede hacer valer violaciones procesales que hayan afectado su defensa y trascendido al resultado del fallo, pues **contra las violaciones que estime que se cometieron en contra de la quejosa, existe el amparo directo principal**, por lo que concluye que **es absurdo que se hayan tomado en consideración argumentos vertidos en el amparo adhesivo**, como si se tratara de un quejoso, desnaturalizando el amparo adhesivo, dado que tal figura tiene como único propósito fortalecer las consideraciones del fallo impugnado o señalar violaciones procesales, pero no hacer valer cuestiones que serían materia de un amparo principal.

Se sostiene que tal argumento es infundado, porque, por un lado, el contenido del artículo 182 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 182. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.—**El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes: I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.**—Los conceptos de violación

en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del inculpado.—Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.—La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra, siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer.—**El Tribunal Colegiado de Circuito, respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, procurará resolver integralmente el asunto para evitar, en lo posible, la prolongación de la controversia.**"

Texto legal del que, si bien es claro en cuanto a que en el amparo adhesivo el adherente:

- a) Debe hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y respecto de las cuales hubiese agotado los medios ordinarios de defensa; y,
- b) Puede fortalecer las consideraciones vertidas en la resolución reclamada que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, a fin de no quedar indefenso

No existe la misma claridad en relación con que: el adherente puede hacer valer **conceptos de violación encaminados a impugnar las consideraciones de la sentencia reclamada que concluyan en un punto decisorio que le perjudique al quejoso adherente**. Lo que amerita que esta última previsión sea analizada a fin de dilucidar su correcto alcance normativo.

Como marco teórico para este análisis, cabe mencionar que, **desde el punto de vista procesal, el amparo adhesivo es accesorio del amparo principal**, pues sigue la misma suerte procesal de éste, destacando que el dato más relevante de esta circunstancia es que si el amparo principal resulta

improcedente, igualmente será improcedente el amparo adhesivo; y que si los conceptos de violación del amparo principal son desestimados por el tribunal de amparo, lo que le conduce a negar la protección federal solicitada, el amparo adhesivo quedará sin materia. Entre tanto, si los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso en el amparo principal, son acogidos por el tribunal de amparo para conceder el amparo, entonces **se deben estudiar y resolver en la misma sentencia los conceptos de violación del amparo adhesivo.**

Ahora bien, la calidad de **procesalmente accesorio** del amparo adhesivo respecto del amparo principal, no debe considerarse extendida a la **materia de impugnación** que puede plantearse en aquél, es decir, **la materia del amparo adhesivo no es accesorio de la materia del amparo principal.**

Lo anterior significa que **la materia de la litis en el amparo directo, no queda delimitada por los argumentos de impugnación desplegados en el amparo principal**, sino que, acorde con el texto legal, fue voluntad del autor de la ley que tanto la parte que obtuvo sentencia favorable, como la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, puedan fortalecer las consideraciones del fallo reclamado, pero además, impugnar **a través del amparo adhesivo cualquier consideración de la sentencia reclamada que concluya en un punto decisivo o resolutorio que le perjudique al quejoso adherente.**

Lo anterior responde a dos circunstancias fundamentales:

a) En materia de acceso a la jurisdicción, existe como referente el principio *pro actione*, acorde con el cual, debe procurarse la interpretación de ley que tienda a permitir el más amplio acceso a la administración de justicia.

b) El correcto entendimiento de la institución del amparo adhesivo, revela que tiene como eje rector evitar la prolongación de la controversia.¹⁷ Pues

¹⁷ Así se aprecia, tanto de las partes conducentes del artículo 182 de la Ley de Amparo, como de la parte conducente de la exposición de motivos respectiva, que dice:

"Amparo adhesivo.—En materia de amparo directo, se introdujeron algunas modificaciones de relevancia (que concuerdan fielmente con las planteadas por la comisión) ... Para comprender completamente los beneficios del establecimiento de esta figura dentro del ordenamiento es requisito necesario dar cuenta de algunos argumentos planteados en el dictamen a la reforma constitucional a que se ha hecho referencia en esta iniciativa: Estas comisiones coinciden en que un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.—La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede

sobre esta base, es posible advertir que la dinámica de libre impugnación de **las consideraciones que constituyen puntos decisorios que le perjudican al quejoso adherente**, puede concebirse (debida proporción guardada), como una versión abreviada y concentrada del fenómeno de "amparos directos para efectos" sucesivos que frecuentemente tenían lugar antes del establecimiento del amparo adhesivo, con el connatural efecto retardador respecto del juicio de origen.

llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias. Para resolver esta problemática, se propone prever en el Texto Constitucional la figura del amparo adhesivo, además de incorporar ciertos mecanismos que, si bien no se contienen en la iniciativa, estas comisiones dictaminadoras consideran importante prever a fin de lograr el objetivo antes señalado.—Por un lado, en el segundo párrafo del inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, se establece que la parte que haya obtenido sentencia favorable o la que tenga interés en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, en los términos y forma que establezca la ley reglamentaria.—Con ello, se impone al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se tiende a lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos.—Por otro lado, en el primer párrafo del inciso a) de la citada fracción III, estas comisiones consideran pertinente precisar con toda claridad que el Tribunal Colegiado que conozca de un juicio de amparo directo deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y también aquellas que cuando proceda advierta en suplencia de la queja, debiendo fijar los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución, señalando con claridad que aquellas violaciones procesales que no se invocaron en un primer amparo, o que no hayan sido planteadas por el Tribunal Colegiado en suplencia de la queja, no podrán ser materia de estudio en un juicio de amparo posterior.—Lo anterior impondrá al Tribunal Colegiado de Circuito la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, inclusive las violaciones procesales que advierta en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo.—Por otra parte, de igual forma se coincide con la propuesta de la iniciativa en el sentido de precisar la segunda parte del vigente inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, por lo que se refiere al requisito exigido en los juicios de amparo promovidos contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, en el sentido de que para hacer valer las violaciones a las leyes del procedimiento en dichos juicios, el quejoso deberá haberlas impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que señale la ley ordinaria respectiva, conservando la excepción de dicho requisito en aquellos juicios de amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculgado.—Así, con el propósito de continuar con el sentido marcado por la citada reforma, se estima pertinente lo siguiente. Primero, establecer la figura del **amparo adhesivo**. Segundo, imponer al quejoso o a quien promueva el **amparo adhesivo** la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se logrará que **en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales** que puedan invocarse respecto de la totalidad de un proceso y no, como **hasta ahora, a través de diversos amparos**. El tercer punto, consiste en la imposición a los

En efecto, acorde con la técnica de amparo imperante antes del establecimiento del amparo adhesivo, si se concedía la protección constitucional a un quejoso **respecto de un tema que en el acto reclamado había sido favorable para su contrario (tercero perjudicado)**; cuando la autoridad responsable emitía una nueva resolución en cumplimiento de ese amparo, pero **el resultado fuera ahora desfavorable para el otro tercero perjudicado** (parte contraria del quejoso en el primer amparo), entonces, el afectado **podía promover un nuevo amparo directo** en contra de la sentencia que dio cumplimiento, a fin de **impugnar las consideraciones que constituían puntos decisorios que en la nueva resolución dictada en cumplimiento le perjudicaban**.

De tal suerte que de ser fundado el motivo de queja en el nuevo amparo, se concedería nuevamente la protección federal para que se volviera a resolver sobre un mismo tema, pero ahora con base, tanto en los aspectos que fueron apreciados como inconstitucionales en el primer amparo, como los que fueron considerados con tal carácter en el segundo.

De manera concentrada y abreviada de lo anterior, la nueva ley prevé que al promoverse el amparo directo por una de las partes, se permite a su contrario acceder de inmediato al amparo adhesivo, donde puede hacer valer, además de argumentos que robustezcan el sentido del acto reclamado, **cualquier cuestión que estime que le perjudica**, lo que tiene como finalidad, que al resolver el juicio, el Tribunal Colegiado de Circuito se pronuncie respecto de los argumentos de inconformidad del quejoso, y en caso de estimarlos fundados, pueda analizar también en la misma resolución los argumentos de queja planteados por el quejoso adherente. Con lo que naturalmente se amplía la gama de cuestiones que pueden ser analizadas en una misma sentencia de amparo directo, pero además, de manera simultánea, se reduce el margen de cuestiones que eventualmente podrán ser planteadas válidamente en juicios de amparo directo futuros.

Con base en lo anterior, al mencionar el texto legal los "**puntos decisorios que le perjudican**", se debe atender a cualquier **consideración de la sentencia reclamada que concluyan en un punto decisivo o resolutive que le perjudique al quejoso adherente**.

Tribunales Colegiados de Circuito de la obligación de fijar de modo preciso los efectos de sus sentencias, de modo que las autoridades responsables puedan cumplir con ellas sin dilación alguna. Con estas tres medidas **se logrará darle mayor concentración a los procesos de amparo directo a fin de evitar dilaciones, así como abatir la censurada práctica del 'amparo para efectos'.**"

En conclusión, si en el amparo adhesivo se abre la posibilidad de que el quejoso adherente fortalezca las consideraciones que sustentan el sentido del resolutivo impugnado en el amparo principal; pero **también se permite al quejoso adherente hacer valer en esa vía la impugnación de todas las consideraciones que constituyen puntos decisorios que le perjudican.**

Entonces, al evaluar el cumplimiento de una ejecutoria de amparo que concedió la protección federal al quejoso principal, pero que además, calificó como fundados los conceptos de violación del amparo adhesivo correspondiente; **se debe analizar que se hayan acatado tanto las directrices que corresponden a la concesión del amparo a la quejosa principal, como las directrices vertidas al estimar fundado el amparo adhesivo,** a fin de colmar los extremos previstos en artículo 196 de la Ley de Amparo¹⁸ vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

2. No se extralimitó la Sala responsable al dar cumplimiento a la sentencia de amparo con base en las consideraciones vertidas por el Tribunal Colegiado, al estimar fundado el amparo adhesivo.

Derivado de las consideraciones vertidas en los párrafos anteriores, y tomando como base que al evaluar el cumplimiento de una ejecutoria de amparo que concedió el amparo al quejoso principal, pero que además, calificó como fundados conceptos de violación del amparo adhesivo correspondiente; **se debe analizar que se hayan acatado tanto las directrices que corresponden a la concesión del amparo a la quejosa principal, como las directrices vertidas al estimar fundado el amparo adhesivo,** a fin de colmar los extremos previstos en el artículo 196 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Resulta que no asiste razón a la inconforme cuando señala que fue ilegal la determinación del Tribunal Colegiado recurrida porque **la Sala se extralimitó al condenar a la quejosa al pago de las facturas** motivo del litigio, pues al haber sido favorecida la inconforme con el amparo que se le otorgó, estima que **no debió resultar perjudicada a pagar más de la condena parcial decretada en la sentencia de primera instancia.**

¹⁸ "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

Es infundado, porque en relación con la aludida condena, el Tribunal Colegiado refirió que la cuestión debía ser resuelta por la responsable conforme a derecho correspondiera.

En efecto, las consideraciones del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito para resolver el amparo directo ***** se sintetizan en lo siguiente:¹⁹

a) Es fundado lo señalado por la **quejosa principal** en cuanto que es incongruente la sentencia reclamada, al confirmar la de primera instancia en donde se dejaron a salvo los derechos de la actora respecto de las facturas números ***** y *****. Le asiste razón a la quejosa porque la Sala responsable partió de que las partes acordaron en el contrato consensual de suministro que el requerimiento de mercancías se realizaría a través de las órdenes de compra, las cuales generarían la emisión de las facturas para el cobro de los productos, **y no obstante eso, consideró que no se había demostrado la orden de compra de las referidas facturas, pero que era correcto que el Juez de primera instancia reservara el derecho para exigir el cobro de esos documentos**, hasta que se demostrara la orden correspondiente de compra. Al sostener la Sala responsable que no estaba demostrada la orden de compra, con ello sí **se está pronunciado en cuanto al fondo, lo que traía como consecuencia que, por esa razón, no pudiera dejar a salvo los derechos de la actora** respecto de las facturas números ***** y *****.

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."

¹⁹ Además, el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró respecto de los argumentos hechos valer por la tercero interesada en el amparo adhesivo que no obstante que en las facturas referidas se documenta parte de lo pedido en las órdenes de compra que las sustentan, esa no es razón para afirmar que no cuentan con una, pues, tan es así, que se acompañan a cada factura, de ahí que no fue correcto que la Sala responsable afirmara que no estaba demostrada la orden de compra, porque sí lo estaba.

que se le debiera absolver, o no, del pago de las facturas, dado que ello lo debía decidir la Sala responsable –se reitera– con jurisdicción propia.

No obsta a lo anterior, que la inconforme refiera como parte de los agravios en la inconformidad, que es relevante que la sociedad actora no hizo valer medio de defensa en contra de la sentencia de primera instancia en el que se hizo una condena parcial (dejar a salvo los derechos de cobro respecto de algunas facturas), ni en contra de la sentencia de segunda instancia; por lo que la inconforme considera que **su contraria consintió la determinación de ambas autoridades sobre que la actora no acreditó en el juicio natural la entrega de la mercancía descrita en las facturas**, por lo que, estima la recurrente, resultaba improcedente hacer condena respecto del pago total de las facturas.

Pues, por un lado, se reitera, respecto de la **condena, o no, a la quejosa al pago de las facturas** motivo del litigio, el Tribunal Colegiado refirió que debía ser resuelto por la responsable conforme a derecho correspondiera, es decir, que debía abordarse con jurisdicción propia de la Sala responsable. Por lo que no puede constituir un argumento atendible en el presente recurso de inconformidad.

Por otro lado, atendiendo a la naturaleza y alcance del amparo adhesivo, es inexacto que la circunstancia de que: en primera y segunda instancias del juicio de origen la actora no hubiere impugnado el punto resolutivo mediante el cual se le dejaron a salvo los derechos respecto de las cantidades amparadas por diversas facturas, para que los hiciera valer en la vía y forma que resultara procedente²¹ hiciera improcedente la eventual condena al pago de las facturas.

Dado que, si bien es cierto que no existe constancia de que el punto resolutivo respectivo de la sentencia de primera instancia, confirmado por el tribunal la alzada, hubiere sido impugnado en apelación por la quejosa adherente en el amparo directo; no menos cierto resulta que **al haber sido impugnada la sentencia de apelación en el amparo directo principal ***** en relación con ese preciso tema** (que no se debieron dejar a salvo derechos respecto de ciertas facturas), se activó por disposición del artículo 182 de la Ley de Amparo aplicable, la posibilidad de que la actora en el natural interpusiera el amparo adhesivo y eventualmente impugnara en esa vía los **puntos decisivos que le perjudicaban**; lo anterior, sobre la premisa de que al

²¹ Datos visibles en las páginas 5 y 6 de la ejecutoria de amparo *****.

haber resultado parcialmente fundados los conceptos de violación vertidos por la hoy recurrente (quejosa principal) en relación con el tema de las facturas, la determinación judicial, cuyo consentimiento atribuye la recurrente a su contraria, **quedó sin efectos para que la responsable emitiera una nueva resolución en cumplimiento del amparo**, por lo que el alegado consentimiento de su contraria no podría predicarse respecto de una nueva determinación de la Sala que ocurriría después de que se resolviera el juicio de amparo directo.

Lo anterior se ubica en el contexto de que en el amparo adhesivo se abre la posibilidad de que el quejoso adherente fortalezca las consideraciones que sustentan el sentido del resolutivo impugnado en el amparo principal; pero **también se permite al quejoso adherente hacer valer en esa vía la impugnación de cualquier consideración de la sentencia reclamada que concluyan en un punto decisorio o resolutivo que le perjudique al quejoso adherente**. Sin que para ello tenga importancia la circunstancia de que las consideraciones respectivas no fueron combatidas en apelación por el quejoso adherente, dado que la litis respectiva se abre en el amparo directo con motivo de la impugnación constitucional planteada por el quejoso al respecto, la que además fue acogida como fundada por el tribunal de amparo para conceder la protección federal a la parte quejosa principal.

Lo anterior máxime que, se reitera, resulta relevante para el correcto entendimiento de la institución del amparo adhesivo, advertir que tiene como eje rector evitar la prolongación de la controversia. Pues sobre esta base, es posible advertir que la dinámica de impugnación de **las consideraciones que constituyen puntos decisivos que le perjudican al quejoso adherente**, puede concebirse (debida proporción guardada), como una versión abreviada y concentrada del fenómeno de "amparos directos para efectos" sucesivos que frecuentemente tenían lugar antes del establecimiento del amparo adhesivo, con el consecuente efecto retardador para la solución de los asuntos de origen.

En la misma línea argumentativa, y con base en las mismas razones expuestas en las páginas precedentes, es inexacto que se hubieren **nulificado los efectos del amparo concedido a la inconforme. Pues acorde con esos efectos del amparo concedido a la quejosa principal, la responsable no podía dejar a salvo los derechos de la parte actora respecto de las facturas mencionadas en la ejecutoria de amparo, lo que así ocurrió, dado que sobre el tópico no se resolvió dejar a salvo tales derechos**.

Asimismo, es inexacto que se hubiere beneficiado sin razón al adherente. Pues si bien es cierto que mediante el dictado de la sentencia de apelación en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, la responsable estableció con jurisdicción propia la condena al pago de ciertas facturas, lo definitivo es que, por un lado, **tal condena se impuso con jurisdicción propia por la Sala responsable**, por lo que no puede considerarse que derive directamente de la sentencia de amparo; y por otro lado, que al haber resultado fundado el amparo adhesivo, la consideración de la responsable en el sentido de que diversas facturas sí contaban con órdenes de compra, lejos de haberse pronunciado "sin razón" o "sin motivo", responde a la condición de que la autoridad responsable debía **atender, tanto las directrices que correspondían a la concesión del amparo a la quejosa principal, como las directrices vertidas al estimar fundado el amparo adhesivo**, a fin de colmar los extremos previstos en artículo 196 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

De ahí lo infundado de los agravios analizados anteriormente.

Finalmente, se atiende al argumento en el que la inconforme señala que el Tribunal Colegiado no resolvió los planteamientos que se le hicieron en el escrito con el que desahogó la vista del cumplimiento, por lo que el acuerdo de diez de enero de dos mil catorce es ilegal. Argumento que pese a ser sustancialmente **fundado, deviene inoperante**.

En efecto, en su escrito la quejosa manifiesta, esencialmente, que se encuentra inconforme por el cumplimiento dado por la responsable a la ejecutoria de amparo, toda vez que la Sala responsable al dictar la nueva resolución se extralimita en sus facultades haciendo nulos los efectos del amparo concedido y, con ello, agrava notoriamente la situación de la quejosa, pues ahora se le condena de forma total al pago de las facturas materia del litigio.

Al respecto, cabe advertir que en el auto impugnado, el Séptimo Tribunal en Materia Civil del Primer Circuito consideró que se encontraba obligado a tomar en consideración lo alegado y a pronunciarse al respecto; sin embargo, líneas más adelante indicó ese órgano resolutor que las manifestaciones realizadas allí por la inconforme, no podían ser materia de análisis en la resolución sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, porque su estudio correspondía a otro medio de impugnación.

Con lo anterior, se observa que en efecto, el Tribunal Colegiado del conocimiento no realizó pronunciamiento directo o frontal sobre las manifestaciones vertidas por la inconforme en su escrito de desahogo de la vista del

cumplimiento, por considerar que correspondía a un medio de impugnación distinto el ventilar dichas cuestiones.

Así las cosas, esta Primera Sala aprecia que este último agravio debe considerarse **parcialmente fundado pero inoperante**. Pues siendo cierto que el Tribunal Colegiado no se pronunció de manera frontal respecto de las cuestiones planteadas por la inconforme sobre exceso en el cumplimiento del fallo protector, cuando estaba obligado a ello en este único aspecto; resulta inoperante, pues acorde con lo expuesto en las páginas precedentes, no existe el alegado exceso en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo,²² lo que se corrobora además, con el resultado del estudio que de oficio emprendió esta Sala sobre el cumplimiento de la respectiva ejecutoria de amparo.

²² Al respecto sirven de apoyo, la tesis 1a. CCCXXXVII/2013 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 535 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013, a las 13:20 horas, que dice: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. AL RESOLVERSE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, DEBEN ANALIZARSE LOS ARGUMENTOS DEL QUEJOSO DESAHOGADOS EN LA VISTA. El artículo 196 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, establece que la ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, y que en los casos de amparo directo se le dará vista al quejoso para que dentro del plazo de diez días manifieste lo que a su derecho convenga y alegue, en caso de ser necesario, el defecto o exceso en el cumplimiento. En ese sentido, los argumentos que haga valer el quejoso deberán tomarse en consideración por el órgano jurisdiccional y éste debe pronunciarse al respecto, de lo contrario, se le causaría un agravio y la vista se convertiría en una formalidad inútil. Por tanto, para cumplir cabalmente con lo señalado en el referido precepto, es necesario que el Tribunal Colegiado se pronuncie sobre lo manifestado en la vista desahogada y así poder pronunciarse íntegramente sobre el total cumplimiento de la ejecutoria de amparo.—Recurso de inconformidad 120/2013. *****. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Rodrigo Montes de Oca Arboleña."

Véase tesis: 2a./J. 12/2007. "INCONFORMIDAD. EL HECHO DE QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL DE CIRCUITO, EN SU CASO, AL RESOLVER SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA, NO TOMEN EN CUENTA LO ALEGADO POR EL QUEJOSO AL DESAHOGAR LA VISTA, LE CAUSA UN AGRAVIO QUE DEBE REPARARSE EN AQUÉLLA.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a. III/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 270, con el rubro: "INCONFORMIDAD. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL JUEZ DE DISTRITO NO HAYA ESTUDIADO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO AL DESAHOGAR LA VISTA CORRESPONDIENTE, NINGÚN AGRAVIO LE OCASIONA AL INCONFORME.", sostuvo que la circunstancia de que el Juez de Distrito tenga por cumplida la ejecutoria de amparo sin tomar en cuenta los argumentos que el quejoso expuso al desahogar la vista dada con los informes de las autoridades responsables en relación con el cumplimiento, no causa agravio al inconforme. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a esta Sala a abandonar ese criterio, porque si bien es cierto que no existe en la Ley de Amparo disposición alguna que vincule al Juez de Distrito o al Tribunal de Circuito, en su caso, a hacer el estudio de esos alegatos, no debe pasar inadvertido que antes de dictar resolución acerca del cumplimiento de la ejecutoria, el a quo debe dar vista al quejoso con las documentales exhibidas por la autoridad responsable para que exprese su anuencia o haga las

SEXTO.—Estudio oficioso del cumplimiento de la ejecutoria de amparo. Con independencia de lo anterior, esta Primera Sala procede a estudiar oficiosamente si fue correcta la determinación del Tribunal Colegiado respecto al cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

En este sentido, el artículo 214 de la Ley de Amparo dispone que no podrá archivarся 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.

En consecuencia, el análisis que se emprenda respecto del cumplimiento de la presente ejecutoria de amparo, no debe limitarse a los argumentos de inconformidad planteados por la recurrente, ya que este Alto Tribunal debe, incluso oficiosamente, hacer el estudio respectivo, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene amplias facultades para ello en términos de la parte *in fine* del artículo 213 de la Ley de Amparo.

En el caso concreto, de la lectura de la sentencia cabe resaltar que el amparo se concedió para que además de (1) dejar insubsistente el acto reclamado, (2) se emitiera una nueva sentencia en la que reiterara las consideraciones que no fueron motivo de análisis de la ejecutoria de amparo, ni de la concesión de amparo (3) al atender los agravios de la parte apelante, tomara en cuenta lo que se precisó en la ejecutoria (que involucra las consideraciones que sirvieron para declarar fundado el amparo adhesivo) y no dejara a salvo los derechos de la parte actora en relación con las facturas números *****', *****', *****', *****', *****', *****', *****', *****', *****', *****', *****', *****' y *****' debiendo resolver lo que conforme a derecho correspondiera.

Cuestiones que fueron cumplidas por la responsable como se demuestra a continuación:

a) Por lo que hace al primer efecto relativo a dejar insubsistente la sentencia de fecha veintidós de mayo de dos mil trece, se acreditó su cumplimiento

observaciones que estime pertinentes, por lo que resulta lógico considerar que en la resolución que recaiga a la vista el juzgador de amparo está obligado a tomar en consideración lo alegado por el quejoso y a pronunciarse al respecto, pues de lo contrario la vista se convertiría en una formalidad inútil, causando al quejoso un agravio que deberá reparar la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la inconformidad, debiendo analizar, aun oficiosamente, los argumentos que omitió estudiar el a quo, de conformidad con el artículo 113 de la Ley de Amparo." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 458)

por así ordenarse en el en auto y resolución de veinticinco de octubre y cinco de noviembre de dos mil trece,²³ respectivamente, dictados en cumplimiento de la ejecutoria de amparo, ya que la autoridad responsable dejó sin efectos la sentencia aludida.

b) Por lo que hace al segundo efecto, consta que la autoridad responsable emitió una nueva resolución el cinco de noviembre de dos mil trece, en la que reiteró diversas consideraciones que no fueron materia de la concesión del amparo.

c) Por lo que hace al tercer efecto, se observa en la parte considerativa de la sentencia lo siguiente:

- No dejó a salvo los derechos de la actora respecto de las facturas materia de la concesión de amparo.

- A partir de las consideraciones que sustentaron lo fundado del amparo adhesivo, con jurisdicción propia determinó que: se demostró la emisión de las facturas y su orden de compra, con la cual estimó que se justificaba la entrega de la mercancía, por lo que determinó que fue incorrecto que el Juez reservara el derecho para exigir el cobro de tales documentos, puesto que quedó demostrada la orden de compra correspondiente. Y que procedía condenar al pago de las cantidades descritas en las facturas ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** . Lo anterior implicó la modificación de la sentencia apelada.

De la síntesis antes expuesta se advierte que la autoridad responsable, en efecto, **emitió una nueva resolución** en la que reiteró las consideraciones que no fueron motivo de la ejecutoria de amparo y prescindió de la consideración de dejar a salvo los derechos de la parte actora en relación con las multicitadas facturas y resolvió lo que a su consideración correspondía conforme a derecho, tomando en consideración lo expuesto sobre ese tópico en la ejecutoria de amparo.

En consecuencia, esta Primera Sala estima que la determinación de diez de enero de dos mil catorce, a través de la cual el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito declaró cumplida la ejecutoria de

²³ Fojas 121 y 134 del cuaderno del juicio de amparo directo ***** .

amparo, está apegada a derecho, aunado al hecho de que no se advierte en el caso deficiencia de la queja que deba ser suplida en relación con el exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo; todo lo cual, conduce a declarar infundado el recurso planteado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **infundado** el recurso de inconformidad a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se confirma el auto de diez de enero de dos mil catorce, emitido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 453/2013.

Notifíquese; 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 (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el recurso de inconformidad 180/2014.

1. En sesión de veinte de agosto de dos mil catorce, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de cinco votos, declarar infundado el recurso de inconformidad 180/2014 y confirmar el auto emitido por el Tribunal Colegiado que declaró cumplida la sentencia protectora por parte de la autoridad responsable.
2. Compartí la decisión, no obstante, disentí de algunas de las consideraciones expuestas en la resolución, en específico con relación a la calificación que la Primera Sala realizó respecto de los agravios expresados por el recurrente en su escrito de inconformidad. A diferencia de lo resuelto por la mayoría, que calificó de inoperantes e infundados en parte los agravios del recurrente, considero que todos los argumentos de éste eran inoperantes y que, por ello, resultaba innecesario que la Primera Sala analizara de fondo parte de los mismos. A continuación expondré las razones que sustentan mi postura:

I. Antecedentes del caso y las razones que sustentaron la decisión de la Primera Sala

a. Hechos procesales

3. El asunto deriva de un juicio ordinario mercantil en el que dos empresas disputaban el pago de un adeudo, producto de un contrato de suministro. La empresa actora

reclamó de la demandada, entre otras prestaciones, el pago de diversas facturas insolutas. La contraparte contestó la demanda y expuso que la actora no tenía acción ni derecho para reclamar dicho pago, por la falta de entrega, total y oportunamente, de los materiales que había solicitado con diversas órdenes de compra. Asimismo, reconvinó, entre otras prestaciones, la rescisión del contrato consensual de suministro por incumplimiento de su contraparte. Posteriormente, el Juez de primera instancia dictó sentencia en el sentido de condenar a la demandada al pago del adeudo generado por algunas de las facturas insolutas; sin embargo, dejó a salvo los derechos de la actora para reclamar las cantidades amparadas por otras facturas diversas, una vez que acreditara que había entregado la mercancía solicitada.

4. Inconforme con la sentencia anterior, la empresa reconvientora interpuso el recurso de apelación, mismo que fue resuelto por el órgano de segunda instancia, en el sentido de confirmar la de primer grado. En contra de esta resolución, la persona jurídica referida promovió una demanda de amparo directo y la tercero interesada interpuso amparo adhesivo.
5. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó amparar a la parte quejosa y declarar, a la vez, fundado el amparo adhesivo promovido por la contraparte. Los efectos del amparo no sólo contemplaron lo relativo al amparo principal sino también lo relacionado con el amparo adhesivo. Los efectos del amparo consistieron en:
 - a. Dejar insubsistente el acto reclamado.
 - b. Emitir una nueva sentencia en la que debían reiterarse las consideraciones que no fueron motivo de la concesión del amparo.
 - c. Tomar en cuenta los agravios del apelante y no dejar a salvo los derechos de la parte actora en relación con las facturas y resolver sobre este tema conforme a derecho (efecto que se precisó a partir de las consideraciones por las que se declaró fundado el amparo adhesivo).
6. En la sentencia de cumplimiento, la Sala responsable condenó a la quejosa en el amparo principal al pago de todas las facturas insolutas, incluidas aquellas, cuyo cobro había quedado inicialmente a salvo hasta en tanto su contraparte acreditara haber entregado la mercancía solicitada. Posteriormente, el Tribunal Colegiado determinó que la autoridad responsable había dado cumplimiento a la sentencia protectora. En contra de esta resolución, la quejosa interpuso el recurso de inconformidad.
7. En sus agravios, la quejosa inconforme hizo referencia, fundamentalmente, a la indebida actuación por parte del Tribunal Colegiado, particularmente respecto al efecto que le otorgó al amparo adhesivo promovido por su contraparte, quien no agotó el recurso previo de apelación. La parte inconforme sostuvo, en síntesis, que el Tribunal Colegiado actuó ilegalmente al haber considerado el amparo adhesivo para determinar los efectos de la sentencia protectora. Sostuvo que el amparo adhesivo sólo tiene como objeto fortalecer los argumentos de la sentencia que es favorable o argumentar violaciones procesales que impacten en el resultado del fallo, sin que sea posible plantear por esta vía violaciones autónomas. Es a partir de estos argumentos, enfocados en la actuación del Tribunal Colegiado, que el inconforme alegó que el cumplimiento dado por la responsable a la ejecutoria de amparo fue excesivo.

b. Razones de la mayoría

8. En la sentencia aprobada por la mayoría, la Primera Sala calificó de inoperantes parte de los agravios de la inconforme, pues consideró que no estaban orientados a impugnar el acuerdo de cumplimiento, sino la actuación del Tribunal Colegiado, al resolver el juicio de amparo. No obstante, declaró infundados los argumentos relativos al sentido de amparo adhesivo, por lo que para justificar lo anterior realizó el estudio de fondo sobre el tema.
9. Con relación a lo anterior, la mayoría sostuvo que por medio del amparo adhesivo es posible expresar argumentos para fortalecer las consideraciones de la sentencia que resulte favorable, exponer violaciones procesales que trasciendan al resultado del fallo, así como impugnar cualquier tipo de violación autónoma que genere agravio. En relación con este tópico, la mayoría sostuvo que si en la sentencia de amparo se fijaron efectos a partir tanto del amparo principal como del adhesivo, éstos debían acatarse por igual.
10. Una vez hecho lo anterior, la mayoría analizó si el fallo protector fue efectivamente cumplido por parte de la autoridad responsable, lo cual fue resuelto en sentido positivo.

II. Razones en las que se apoya mi opinión

11. En principio, debo precisar que comparto el sentido de la sentencia de la Primera Sala, porque considero que la ejecutoria de amparo está cumplida sin exceso ni defecto. Sin embargo, considero que debieron declararse inoperantes los agravios del inconforme en los que expuso que la autoridad responsable incurrió en exceso al acatar la sentencia protectora dictada por el Tribunal Colegiado, pues este último se pronunció equivocadamente respecto de los alcances del amparo adhesivo. En mi opinión, estos argumentos están claramente orientados a impugnar la manera como el Tribunal Colegiado resolvió el juicio de amparo y no a controvertir el acuerdo de cumplimiento, materia de la inconformidad.
12. Sostengo que para resolver el asunto hubiese bastado con declarar inoperantes los argumentos de la parte inconforme, para posteriormente realizar el estudio oficioso que correspondía a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo por la autoridad responsable.

Este voto se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. AL RESOLVERSE SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO, DEBEN ANALIZARSE LOS ARGUMENTOS DEL QUEJOSO DESAHOGADOS EN LA VISTA. El artículo 196 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, establece que la ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, y que en los casos de amparo directo se le dará vista al quejoso para que dentro del plazo de diez días manifieste lo que a su

derecho convenga y alegue, en caso de ser necesario, el defecto o exceso en el cumplimiento. En ese sentido, los argumentos que haga valer el quejoso deberán tomarse en consideración por el órgano jurisdiccional y éste debe pronunciarse al respecto, de lo contrario, se le causaría un agravio y la vista se convertiría en una formalidad inútil. Por tanto, para cumplir cabalmente con lo señalado en el referido precepto, es necesario que el tribunal colegiado se pronuncie sobre lo manifestado en la vista desahogada y así poder pronunciarse íntegramente sobre el total cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

1a./J. 63/2015 (10a.)

Recurso de inconformidad 120/2013. Federico Armando Castillo González. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Rodrigo Montes de Oca Arboleya.

Recurso de inconformidad 5/2014. Blanca Coutiño Escobar. 9 de abril 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez.

Recurso de inconformidad 200/2014. Francisco José Vila del Valle. 28 de mayo 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez.

Recurso de inconformidad 296/2014. Concepción Ocelotl Huinatl y otros. 28 de mayo 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igarada Diez de Sollano.

Recurso de inconformidad 180/2014. Refrigeración Ojeda, S.A. de C.V. 20 de agosto 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: Mario Gerardo Avante Juárez.

Tesis de jurisprudencia 63/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO DIRECTO CONTRA LOS AUTOS QUE SE REFIERAN A LA LIBERTAD DEL IMPUTADO. CUANDO LO PROMUEVE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, SÓLO PROCEDE SI DECRETAN LA LIBERTAD ABSOLUTA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 212/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO, 17 DE JUNIO 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; ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

II. COMPETENCIA

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"); 226, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el tres de abril de dos mil trece (de ahora en adelante "Ley de Amparo"), y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto circuito y el tema de fondo consistirá en

determinar cuál es el alcance del artículo 170, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en la parte que señala que las sentencias absolutorias y los autos que se refieren a la libertad del imputado podrán ser impugnados por la víctima u ofendido del delito a través del juicio de amparo directo, sobre lo cual se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 227 de la Ley de Amparo, en tanto que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, de ahí que formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden tales preceptos normativos.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. En el presente considerando se dará cuenta de los criterios contendientes de los Tribunales Colegiados que pudieran dar lugar a la contradicción de tesis.

A. Sentencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal en el Tercer Circuito en el amparo directo 242/2013

Antecedentes procesales

10. ***** denunció ante la representación social hechos que consideró delictuosos (violencia familiar) cometidos en su perjuicio por su esposo *****.

11. Posterior al desahogo de diversas actuaciones y pruebas, en resolución de trece de noviembre de dos mil doce, el agente del Ministerio Público número 5 adscrito a la Agencia de Violencia Intrafamiliar de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, determinó consignar la averiguación previa ***** , al considerar a ***** probable responsable en la comisión del delito de violencia intrafamiliar, previsto y sancionado por el artículo 176 Ter del Código Penal para el Estado de Jalisco.

12. Derivado de lo anterior, el Juez Cuarto de lo Penal del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, al que por razón de turno le tocó conocer del asunto, registró la causa penal con el número ***** y, por resolución de diez de diciembre de dos mil doce, libró la correspondiente orden de captura.

13. Apersonado el indiciado ante el Juez de la causa, en virtud de la suspensión provisional concedida en el juicio de amparo que promovió contra el referido mandato de captura y recabada la declaración preparatoria del aludido inculpado, por resolución de treinta de enero de dos mil trece, el referido Juez Penal decretó a favor del probable responsable **auto de libertad por falta de elementos para procesar**, al estimar que de las pruebas de autos no se advertía que se hubiere causado en la ofendida un deterioro físico o psicológico, sin perjuicio de que, por datos posteriores de prueba se procediera nuevamente en su contra de conformidad con lo que dispone el artículo 173 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco.

14. En contra de esa determinación, el Ministerio Público interpuso recurso de apelación. La Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco conoció del asunto, lo registró bajo el número de toca 529/2013 y, por sentencia de veinticuatro de junio de dos mil trece, se confirmó la interlocutoria de libertad.

15. Ante lo desfavorable de la determinación anterior, ***** (víctima del supuesto delito) promovió juicio de amparo el veinticuatro de septiembre de dos mil trece. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito conoció del asunto, admitió la demanda, registró el asunto como juicio de amparo directo 242/2013 y, en sesión de cinco de diciembre del mismo año, emitió una sentencia en la que decidió declinar competencia al Juez de Distrito que correspondiere por razón de turno. Lo anterior, al tenor de los razonamientos que se expondrán a continuación:

Argumentación de la sentencia

16. El Tribunal Colegiado se declaró legalmente incompetente para conocer de la demanda de amparo. Como punto de partida, señaló que derivado del contenido del artículo 19 de la Constitución Federal, en el que se consigna el derecho de no ser retenido por más de setenta y dos horas ante la autoridad judicial, el Juez se encuentra obligado a dictar el auto de término constitucional, el cual puede ser en el siguiente sentido: a) auto de formal prisión; b) auto de sujeción a proceso sin restricción a la libertad; c) auto de libertad por falta de elementos para procesar con reservas de ley; y, d) auto de libertad absoluta.

17. Sobre esta tipología, precisó que el auto de formal prisión constituye un acto por el cual se sujeta al proceso penal al indiciado, privándolo de su libertad hasta que se dicte sentencia firme (el proceso penal continúa); que el auto de sujeción a proceso sin restricción a la libertad tiene los mismos efectos que el anterior sólo que el proceso se puede llevar en libertad por así proveerlo la norma penal (el proceso penal continúa); que el auto de libertad por falta de elementos para procesar con reservas de ley se emite cuando no se

acredita dentro de las setenta y dos horas siguientes a su detención el cuerpo del delito, con la condicionante de que si el Ministerio Público se allega de pruebas suficientes, se reanuda el proceso penal (el proceso penal queda en suspenso); y que el auto de libertad absoluta se emite cuando el delito ha prescrito, que existe una causa de exclusión de responsabilidad o se demuestra que el indiciado no es responsable del delito que se le acusa (el proceso penal finaliza).

18. Por lo que hace al auto de libertad por falta de elementos para procesar bajo reserva de ley, el Tribunal Colegiado consideró que éste deja el proceso penal en suspenso porque aunque tiene como consecuencia la libertad del individuo, ello no implica que el proceso penal haya concluido, ya que se encuentra latente la posibilidad de que el Ministerio Público ejercite nuevamente la acción penal; por ende, en caso de allegarse de acervo probatorio suficiente para acreditar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad, se reanudara el procedimiento evidenciando entonces que no era una resolución que pone fin al proceso penal.

19. Por otro lado, señaló que, de conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, entendiéndose como tal aquellas que decidan el juicio en lo principal o por resoluciones que pongan fin al juicio que, sin decidirlo en lo principal, lo den por concluido, resaltando que para ello debe agotarse el principio de definitividad.

20. Consecuentemente, determinó que como el auto de libertad por falta de elementos para procesar bajo la reserva de ley deja en suspenso el proceso penal; esto es, que éste puede reabrirse, resulta evidente que no procede el juicio de amparo directo, al no poderse equiparar dicha resolución a una que pongan fin al juicio, ya que no tiene como consecuencia la conclusión del proceso penal.

21. Sobre este razonamiento, el órgano colegiado afirma que el hecho de que en el segundo párrafo de la fracción I del citado artículo 170 de la Ley de Amparo se señale que la víctima y ofendido podrán impugnar las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado, no provoca que cualquier auto de libertad pueda ser objeto del juicio de amparo directo. Por el contrario, desde su punto de vista, de una interpretación sistemática y teleológica de la norma, sólo se está haciendo referencia a los autos en los que se decreta la libertad de manera absoluta, de manera que no sea posible abrir una averiguación previa en su contra o continuar con un procedimiento penal.

22. Estimar lo contrario, dice el Tribunal Colegiado, equivaldría a otorgarle a todos los autos de libertad las características de una sentencia definitiva,

laudo o resolución que ponen fin al juicio o que lo deciden en lo principal, lo cual no ocurre, por lo menos, en los autos de libertad con reservas legales, pues el Ministerio Público cuenta con la oportunidad de allegarse de nuevos elementos o pruebas para proceder nuevamente en contra del inculpado. Posibilidad que es nula en autos de libertad absolutos (en los que se declare, por ejemplo, la prescripción o el sobreseimiento del delito).

23. Lo anterior, fortalecido con lo previsto en el inciso a), fracción V, del artículo 107 de la Constitución Federal, en el que expresamente establece como supuesto de procedencia del amparo directo las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, sin que en materia penal se haga mención alguna en relación a "autos que se refieran a la libertad del inculpado", por lo que debe seguirse entendiendo que alude sólo a las resoluciones o sentencias definitivas.

B. Sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 20/2014

Antecedentes procesales

24. Derivado de la celebración de un contrato de compra-venta de un camión de pasajeros entre ***** (comprador) y ***** (vendedor), el cual no fue entregado al comprador siendo que éste ya había pagado una parte por dicho objeto, el Ministerio Público, previa denuncia, inició la averiguación previa por la conducta que encuadraba el delito de fraude específico, misma que fue consignada.

25. Una vez recibida y radicada la averiguación previa, el Juzgado Penal del Distrito Judicial de Huejotzingo, Puebla, registró la causa penal con el número ***** y, el dieciocho de octubre de dos mil doce, dictó el auto de término constitucional, en el cual se determinó decretar formal prisión o preventiva en contra de *****.

26. En desacuerdo con tal determinación, el inculpado presentó un recurso de apelación. La Tercera Sala en Materia Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla conoció del asunto, lo registró bajo el número de toca ***** y, por resolución de diecisiete de abril de dos mil trece, revocó en su totalidad el auto de término constitucional reseñado al no haberse demostrado el cuerpo del delito de fraude específico, decretando entonces a favor del procesado **auto de libertad por falta de elemento para procesar con las debidas reservas de ley.**

27. En contra del fallo anterior, por escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil trece, ***** (víctima del supuesto delito) presentó

una demanda de amparo. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito conoció del juicio de amparo directo, asignándole el número de expediente 20/2014 y, el veintidós de mayo de dos mil catorce, emitió una sentencia en la que decidió negarle el amparo al quejoso.

Argumentación de la sentencia

28. En principio, el Tribunal Colegiado se declaró legalmente competente para conocer del juicio de amparo en contra de un auto de libertad. Al respecto, aclaró que no compartía el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, reflejado en la tesis de rubro: "AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA EL AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR. SI ÉSTE SE EMITIÓ SIN PERJUICIO DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO RECABE PRUEBAS PARA PROCEDER NUEVAMENTE CONTRA EL INCUPLADO, AQUÉL ES IMPROCEDENTE POR NO ENCUADRAR EN EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

29. A su juicio, a diferencia de lo sostenido por el órgano colegiado del Tercer Circuito, el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo no hace una distinción entre un auto de libertad con las reservas de ley o un auto de libertad absoluta para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

30. Para ello, explica que un auto de libertad con reservas de ley o por "falta de méritos", como lo señala la codificación procesal penal aplicable, radica en una resolución de libertad por ausencia de elementos de convicción suficientes para el procesamiento del inculcado. Sin embargo, sostiene que aun cuando esta resolución no tiene efectos de una sentencia definitiva ni equivale a una absolución de la instancia, la persona recobra su libertad y sólo estaría latente la eventualidad de que con posterioridad la autoridad ministerial ejerza nuevamente la acción penal sólo bajo nuevos datos de cargo. Así, si bien no se trata de una libertad absoluta, afirma que con esa determinación el Juez no deja abierto el proceso no tiene injerencia en hacerlo con la indagatoria para que se vuelva a consignar al inculcado, siendo esas razones las que justifican que en el artículo 170 de la Ley de Amparo no se contemplara la definición de los "autos de libertad" con la connotación de "absoluta".

31. Bajo estos parámetros, el Tribunal Colegiado consideró que el referido artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la reglamentación del juicio de amparo, al prever que "*en materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieren 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*

/ey", no hace una distinción entre los tipos de autos de término constitucional que concedan la libertad que se puedan emitir y, por ende, debería proceder el amparo directo en contra de los autos sujetos a reserva de ley o por "falta de méritos". No existe una justificación objetiva y razonable para entender que el Estado puede establecer distinciones con un instrumento para la protección de quienes deben ser protegidos, siendo que la víctima también tiene el interés legal en que no subsista el auto de libertad por falta de méritos y que tal petición sea llevada a través del amparo directo.

32. En ese tenor, agrega que la abrogada Ley de Amparo no contemplaba la regla específica sobre la procedencia del amparo directo en contra de sentencias absolutorias o autos de libertad y sólo regía la disposición de lo que debía entenderse como sentencia definitiva o un acuerdo o resolución que pusiera fin al juicio, lo que hace entonces diferente ese caso a los tratados con anterioridad.

33. Por otra parte, tras declararse competente, el Tribunal Colegiado negó el amparo a la supuesta víctima del delito, ya que no se habían actualizado ninguna de las violaciones aducidas por el quejoso con base en la fracción XIX del artículo 173 de la Ley de Amparo.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

34. Esta Primera Sala considera que con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso se actualiza una contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados contendientes respecto a cómo debe interpretarse el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, en la parte en que señala que la víctima u ofendido del delito podrán reclamar el auto que se refiere a la libertad del imputado dictado en un proceso penal.

35. Antes de pasar a explicar las razones para advertir dicha contradicción, como cuestión previa, es importante señalar que, tal como sucede con algunos de los criterios contendientes, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales.

36. En ese sentido, se estima que, por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o

no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS,"¹ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

37. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de **unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

38. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

¹ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

² Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

39. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, del rubro y texto que a continuación se reproducen:

"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."³

40. Expuesto lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala considera que en el caso concreto se advierte que se cumplieron las referidas condiciones para la existencia de la contradicción.

41. En primer lugar, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para decidir si el respectivo órgano jurisdiccional era competente para conocer de un juicio de amparo directo promovido por la víctima u ofendido de un delito en contra de un auto de libertad por falta de elementos para procesar con reservas de ley.

42. En segundo lugar, en cuanto al *requisito material*, de un análisis de las diferentes ejecutorias remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se considera que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes abordaron una misma temática con tramos discrepan-

³ Ídem.

tes de razonamientos jurídicos. Tal diferendo argumentativo consiste en si cuando el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo prevé que las víctimas u ofendidos de un delito podrán reclamar vía amparo directo los autos que se refieran a la libertad de un imputado, se refiere únicamente a aquellos que la otorgan de manera absoluta o también incluye a los autos de libertad con las reservas de ley.

43. Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al fallar el amparo directo ***** , se declaró legalmente incompetente para conocer de la demanda de amparo y declinó competencia al Juez de Distrito correspondiente, toda vez que a partir de su lectura de los supuestos de procedencia del amparo directo, la víctima u ofendido de un delito exclusivamente pueden objetar los autos de libertad de término constitucional cuando, precisamente, la libertad del inculgado sea absoluta.

44. En ese caso, el Juez Penal dictó **un auto de libertad por falta de elementos para procesar**, mismo que fue confirmado en apelación.⁴ Al impugnarse vía amparo directo, el Tribunal Colegiado se declaró legalmente **incompetente**, pues de una interpretación del segundo párrafo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo, sólo los autos de libertad que, por sus propias características den por concluido la instancia penal podrán ser objeto de amparo directo.

45. Consecuentemente, a juicio del Tribunal Colegiado, en términos del artículo citado de la Ley de Amparo, **procede el amparo directo promovido por una víctima u ofendido únicamente en contra de un auto de libertad de carácter absoluta**, pues de aceptarse que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes y deberían conocer de las demandas promovidas contra autos de libertad por falta de elementos para procesar o bajo las reservas de ley (en los que el Ministerio Público puede ejercer nuevamente la acción penal si recaba nuevos elementos de cargo), conllevaría a desnaturalizar el concepto de sentencia definitiva o resolución que pone fin al juicio, respecto de la cual la ley no conceda un recurso ordinario, en virtud que del puedan ser modificadas o revocadas, materia justamente del juicio de amparo directo.

46. En la sentencia de amparo, se puede leer lo que sigue (negritas añadidas):

⁴ Como se desprende de la resolución de apelación transcrita en la ejecutoria del juicio de amparo directo 242/2013. Véase hoja 64 vuelta del cuaderno en que se actúa.

"Resulta innecesario el análisis de los conceptos de violación hechos valer por la quejosa (ofendida en el proceso de origen) habida cuenta que este órgano de control constitucional advierte que es legalmente incompetente para resolver el presente juicio de amparo.

"...

"Así, respecto de la procedencia del juicio de amparo directo, es necesario señalar que de la interpretación de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 170, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, se desprende que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio.

"El aludido artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo establece, que se entenderá por sentencia definitiva o laudo, aquella que decide el juicio en lo principal y por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido.

"...

"Por ello, el juicio de amparo directo sólo será procedente contra sentencias definitivas, laudos o 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 derechos cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.

"...

"Lo expuesto permite concluir, **que toda vez que el auto de libertad por falta de elementos para procesar bajo la reserva de ley**, al tener como consecuencia el que quede en suspenso el proceso penal con la posibilidad de que al allegarse el Ministerio Público del acervo probatorio indicado reanude el proceso penal, **no es una resolución que pone fin al juicio, para que contra la misma proceda el juicio de amparo directo en su contra, pues dicha resolución no tiene como consecuencia la conclusión del proceso penal.**

"Apoya lo anterior, la jurisprudencia por contradicción de tesis 1a./J. 10/2007, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, que puede consultarse en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 32, que dispone lo siguiente: ...

"Corolario de lo anterior, es que debe declinarse la competencia legal para conocer de este juicio de amparo, a favor del Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal en turno, en el Estado de Jalisco, por ser de su competencia (al no constituir una sentencia definitiva el acto reclamado) el conocimiento del presente asunto.

"Previo a concluir, debe destacarse que **no se soslaya, que el artículo 170, fracción I, de la nueva Ley de Amparo**, refiere en la última parte del segundo párrafo: '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', **empero, de una interpretación sistemática y teleológica**, que es indispensable realizar, del señalado artículo, que se ubica en el capítulo II, sección primera, relativos a la 'Procedencia del amparo directo', específicamente en el apartado que fue transcrito; **se estima hace referencia a aquellos autos en los que se decreta la libertad del inculcado, empero, de manera absoluta**, derivada ésta, ya sea de la figura jurídica de la prescripción o del sobreseimiento.

" ...

"Pues **estimar lo contrario**, es decir, **que todos los autos de libertad, sea cual fuere la razón de su emisión, sean del conocimiento de un Tribunal Colegiado de Circuito, equivaldría a otorgarles características de una sentencia definitiva, o laudo o resolución que ponen fin al juicio o que lo deciden en lo principal; lo que no ocurre en el caso concreto**, en razón de que, se repite, el auto de libertad decretado a favor del imputado, fue con las reservas legales; dando oportunidad al Ministerio Público a que se allegue de nuevos y mejores datos o pruebas con posibilidad de proceder nuevamente contra el inculcado.

" ...

"También, **lo anterior guarda relación con lo dispuesto por el inciso a) de la fracción V del artículo 107 constitucional**, que expresamente cita, que 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; siendo que, en materia

penal será, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. **Norma Suprema, que no hace mención alguna en relación a si por 'autos que se refieran a la libertad del inculpado' debe entenderse como una 'sentencia definitiva', sino que, remite a las disposiciones de la ley reglamentaria,** que en el caso es, la nueva Ley de Amparo.

"...

"Corolario de lo anterior, es que únicamente cuando se dé el supuesto de un auto de libertad absoluta (pese a que no sea dictado en sentencia) entonces, se deberán abordar las violaciones al procedimiento que contempla la fracción XIX del artículo 173 de la actual legislación de amparo (que son reclamadas por la quejosa), a donde remite el diverso numeral 170, que dispone lo siguiente: ...

"Sin que se pierda de vista que, tanto la legislación como la jurisprudencia, han otorgado en la actualidad equidad de intervención en los procedimientos de amparo, tanto al inculpado como al ofendido; ello, conforme al principio de progresividad en la protección de los derechos humanos, entre los que se encuentran los derechos de acceso a la justicia y un recurso efectivo, garantizados en los artículos 1o., 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"...

"Empero, del análisis que se ha realizado se pondera, que sólo contra una sentencia definitiva absolutoria (que no dé margen a perfeccionar la acción persecutoria) en el caso concreto la quejosa, puede acudir al juicio de amparo directo de la competencia y conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito; mas no, cuando como en el caso sucede, se trata de un auto de libertad por falta de elementos para procesar, que dejó abierta la oportunidad a la fiscalía de mejorar la averiguación previa y, en su caso, proceder nuevamente contra el imputado. ..."

47. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo *****, se declaró legalmente competente para conocer y fallar el juicio, ya que a partir de la demanda de amparo la víctima de un delito objetó el auto de libertad por falta de elementos para procesar dictado a favor del inculpado por ese respectivo delito a través de la sentencia del recurso de apelación.

48. Como se dijo en los antecedentes, el Juez penal había pronunciado un auto de formal prisión; sin embargo, tramitada la apelación, la Sala del Tribunal Superior de Justicia revocó la resolución reclamada y dictó un **auto de libertad por falta de elementos para procesar a favor del imputado con las debidas reservas de ley**.⁵

49. Interpuesta la demanda de amparo por la parte agraviada en la causa penal, el órgano colegiado se declaró competente y, desde su perspectiva, a diferencia de lo expuesto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, estimó que de una interpretación sistemática y teleológica del artículo 170, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, **no existe una razón objetiva y razonable para distinguir los autos de libertad que pueden ser reclamados por las víctimas u ofendidos a partir de una demanda de amparo directo**; es decir, pueden ser aquellos que dictan la libertad de manera absoluta o los que la hacen con restricciones de ley.

50. Para ese órgano jurisdiccional, a pesar de que los autos de libertad con reservas de ley (o "falta de méritos" en la legislación adjetiva aplicable) no implican una libertad absoluta del inculpado, ya que el Ministerio Público podrá ejercer otra vez la acción penal si recaba nuevos elementos o pruebas de cargo, lo cierto es que tales tipos de autos de libertad no dejan abierto el proceso penal ni tienen injerencia en hacerlo con la indagatoria para que se vuelva a consignar al inculpado, siendo esas las razones que jurídicamente justifican que en el referido artículo 170 no se contemple la definición en los "autos de libertad" del imputado con la connotación de "absoluta".

51. Ante tales razonamientos, el Tribunal Colegiado se declaró **competente** para conocer del auto de libertad, ya que en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 170 no se hace distinción en cuanto a los autos de libertad que pueden ser impugnables por la víctima u ofendido de un delito; aunado a que ello es una nueva regla que no se contemplaba en el artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada.

52. En la respectiva sentencia, se plasmaron las consideraciones siguientes (negritas añadidas):

"Ahora bien, respecto a la procedencia del juicio de amparo directo, dentro de la hipótesis planteada por el impetrante, **este Tribunal Colegiado no**

⁵ Información que se obtiene de la página 21 de la ejecutoria del amparo directo 20/2014. Véase hoja 19 del expediente en que se actúa.

comparte el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, de rubro: 'AMPARO DIRECTO PRO-MOVIDO CONTRA EL AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR. SÍ ESTE SE EMITIÓ SIN PERJUICIO DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO RECABE PRUEBAS PARA PROCEDER NUEVAMENTE CONTRA EL INculpADO, AQUÉL ES IMPROCEDENTE POR NO ENCUADRAR EN EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).', para que con vista a ella, no proceda el amparo directo en contra de una resolución dictada por la alzada con motivo del recurso de apelación interpuesto dentro de un proceso por el inculpado (tercero interesado) en contra de un auto de formal, y que revocó dicho auto, y en su lugar se dictó auto de libertad con las reservas de ley, en términos del artículo 219 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado; lo anterior por las siguientes consideraciones:

"El segundo párrafo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo en vigor, establece:

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede: ... 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.'

"Atento a lo anterior, aun cuando el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, sostenga en su criterio, que el artículo 170, fracción I, párrafo segundo, última parte, refiera: '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.', y que en ese aspecto, partiendo de una interpretación sistemática y teleológica, considero que se advertía la referencia a aquellos autos en los que se decreta la libertad del inculpado de manera absoluta, en donde ya no sería posible jurídicamente reabrir una averiguación previa en su contra o continuar un procedimiento penal, debe decirse que **el legislador no hizo distinción entre un auto de libertad con las reservas de ley como en el caso a estudio y, un auto de libertad absoluta, esto último que sustenta el criterio del citado Tribunal Colegiado, lo que pone de manifiesto la contradicción entre ambos Tribunales Colegiados**, al diferir del citado criterio en el sentido de que sólo será procedente el amparo directo, en el supuesto de un auto de libertad absoluta.

"En ese aspecto, es criterio que la expresión 'falta de méritos' empleada por la codificación procesal penal, tiene como significado la ausencia de

elementos de convicción suficientes para la procedencia del procesamiento en relación con el sujeto al que se le hace la imputación derivada precisamente de las investigaciones practicada por la autoridad ministerial, lo anterior porque cuando al vencer el término constitucional para resolver la situación legal del indiciado, y no están comprobados el cuerpo del delito o la probable responsabilidad, el Juez, en estricto acatamiento del artículo 19 constitucional y conforme a la ley adjetiva, dictará auto de libertad por falta de méritos; sin embargo, aun cuando el auto de libertad con las reservas de ley, implica que una vez que se devuelvan los autos a la autoridad ministerial, ésta puede seguir ejerciendo su facultad de investigación y, por consecuencia, de recabar más pruebas, y en su momento, dar lugar a una nueva consignación, no puede soslayarse que la resolución (auto de libertad por falta de méritos), impide el curso de la instrucción, y produce la libertad del imputado, así como la anulación, la menos temporal, de que la víctima u ofendido sea resarcido del daño que se le causó, con lo que para esta parte del proceso penal se ve concluida la instancia, con la consabida implementación de los recursos procesales que, como en el caso, ya se agotaron.

"Así, para poder proceder de nueva cuenta se requieren nuevos datos de cargo, nueva orden de aprehensión y nueva reproducción de todo el procedimiento. Esto es, pese a que no se trata de una libertad absoluta, dado que el individuo queda sujeto a las contingencias que se den en las posteriores investigaciones que se practiquen y que con motivo de ello surja una nueva orden de aprehensión, **lo cierto es que con el auto de libertad por falta de méritos, no puede ser detenido nuevamente con base a los mismos datos** que tuvo en cuenta el Juez para decretar su libertad por falta de méritos, en los que van incluidos elementos probatorios no sólo encaminados a la acreditación del delito y responsabilidad, sino además de acuerdo a la naturaleza del delito, la reparación del daño, aspectos todos en los que la víctima u ofendido mantiene un interés jurídico.

"De este modo, **aun cuando no tenga los efectos de una sentencia definitiva ni equivale a una absolución de la instancia, como tampoco constituye un auto de sobreseimiento, sólo estaría latente la eventualidad de que con posterioridad la autoridad ministerial continúe investigando**, esto es, recabe pruebas y con la posibilidad de que ejerza la acción penal, sin soslayar que incumbe exclusivamente al Ministerio Público hacerlo, pues es éste quien conforme al artículo 21 constitucional, tiene el monopolio de la acción penal, bajo las reglas constitucionales en vigor, de ahí que le corresponderá a él (sin que escape que el ofendido o víctima del delito puede aportar pruebas, tanto en la averiguación previa como en el proceso, o incluso, combatir los acuerdos del Ministerio Público que afectan el ejercicio de la

acción penal, que permanezca o no el auto de libertad por falta de méritos, cuya resolución tiene por efecto ordenar que el procesado sea restituido en el goce de su libertad, en la medida que no está integrado el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad, **y si bien no se trata de una libertad absoluta, también lo es que con la resolución, el Juez no deja abierto el proceso, ni tiene injerencia en hacerlo con la indagatoria para que se vuelva a consignar al inculgado**, pues lo que ocurre es que el auto de libertad por falta de méritos, **no impedirá que posteriormente y con nuevos datos se proceda en contra del indiciado, siendo éstas las razones que jurídicamente justifican en el citado artículo 170 que no se contemplara la definición en los 'autos de libertad' del imputado con la connotación de 'absoluta'**.

"Además, cabe recordar que la abrogada Ley de Amparo, no contempla la regla específica debatida y entonces regía la disposición de lo que debía entenderse como sentencia definitiva o un acuerdo o resolución que pusiera fin al juicio (artículo 158), que es lo que pretende el Tribunal Colegiado en cita; **empero, la nueva Ley de Amparo, en su artículo 170 ya transcrito, incorpora una nueva regla, por ello, distinta a la anterior y aplicable únicamente en materia penal con clara intención de coadyuvar a la defensa de los intereses de la víctima u ofendido del delito**, de poder ocurrir en amparo directo determinaciones procesales que implique la libertad del reo, ocasión en la que podrán combatir violaciones procesales o la misma determinación de libertad en cuanto al fondo, entre otras, las destacadas en la fracción XIX del numeral 173 de la Ley de Amparo.

"Es oportuno recordar que el juicio de amparo directo tiene, entre otras características, que en él pueden reclamarse no sólo el acto de autoridad que permitió la libertad en lo que va implícita su legalidad, sino también violaciones procesales, incluso, vía conceptos de violación, pueden abordarse temas de constitucionalidad de normas, lo que sin duda constituye un beneficio para la víctima, no sólo de ahorro de instancias a litigar, sino una facilidad de la ley para que un órgano colegiado revise de primera mano, la actuación de la autoridad o autoridades tanto judiciales como ministeriales.

"De ahí que el criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, no es compatible con el sustentado por este tribunal, al realizar un trato diferenciado que no hizo el legislador, para la víctima u ofendido, esto es, no existe justificación objetiva y razonable para entender que el Estado puede establecer distinciones con un instrumento para la protección de quienes deben ser protegidos, siendo que la víctima también tiene el interés

legal en que no subsista el auto de libertad por falta de méritos y que a través del amparo lo pida, por ello, el legislador no hizo distinción en el multicitado artículo de una libertad absoluta.

53. Así, como se puede apreciar, esta Primera Sala estima que existe un diferendo interpretativo entre los Tribunales Colegiados contendientes, pues el primero estima que cuando el artículo 170 de la Ley de Amparo habla sobre los autos de libertad que podrán ser recurribles por la víctima u ofendido del respectivo delito a través del amparo directo, se refiere a los que otorgan la libertad absoluta al dar por terminada esa instancia penal, mientras que el otro órgano colegiado afirma que dicho artículo no hizo distinción alguna y que, por ende, los autos de libertad con reservas de ley también pueden ser impugnables por las víctimas u ofendidos de un delito a través del juicio de amparo directo.

54. Dicho en otras palabras, ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la procedencia de un amparo directo en contra de un auto de libertad por falta de elementos para procesar y llegaron a resultados y consideraciones contradictorias. El órgano colegiado del Tercer Circuito se declaró incompetente y manifestó que de una interpretación sistemática y teleológica del artículo 170, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en la parte que alude a que los autos de libertad podrán ser recurrido por las víctimas u ofendidos, "*se estima hace referencia a aquellos autos en los que se decreta la libertad del inculcado, empero, de manera absolutas*". Por su parte, el órgano colegiado del Sexto Circuito se declaró competente y arguyó en sus consideraciones que no compartía el criterio del aludido Tribunal del Tercer Circuito, dado que el legislador al incorporar la nueva regla en el citado artículo 170, "*no hizo una distinción entre un auto de libertad con las reservas de ley como en el caso a estudio, y un auto de libertad absoluta*".

55. Por último, con base en lo detallado anteriormente, esta Primera Sala considera que también se cumple el *tercer requisito* para que se actualice una contradicción de tesis, pues los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación una pregunta genuina respecto a la manera de abordar los diferendos interpretativos, consistente en si al establecerse en el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que los autos que se refieren a la libertad del imputado podrán ser impugnados por la víctima u ofendido del delito, ¿no se hace una distinción conceptual por lo que debe incluirse a los autos de libertad por falta de elementos para procesar o se refiere únicamente a los autos de libertad de manera absoluta?

VI. ESTUDIO DE LA CONTRADICCIÓN

56. Esta Primera Sala considera que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que se desarrolla en el presente apartado, en términos de los artículos 215 y 225 de la Ley de Amparo.

57. La resolución de la materia de estudio del presente asunto gira en torno a la interpretación del artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el cual es del tenor siguiente (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas la parte conducente):

"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."

58. Este numeral regula el mandato contenido en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal⁶ y establece legalmente el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo. En suma, se dice que este medio de control

⁶ **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 sólo 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. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

"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.

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

"c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio. ..."

tendrá como objeto las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por una diversidad de órganos jurisdiccionales, con la condicionante de que deberán agotarse previamente todos los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, en virtud de los cuales tales sentencias, laudos o resoluciones puedan ser modificadas o revocadas, con sus respectivas excepciones tanto procesales como materiales.

59. La definición sobre lo que debe entenderse como sentencia definitiva, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio se encuentran en ese artículo y la materia que deberá abarcar el juicio, así como sus respectivas excepciones, condicionantes y reglas procesales se prevén en los numerales 171 a 175 del mismo ordenamiento, pertenecientes al capítulo general del "amparo directo".⁷

⁷ **Artículo 171.** Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.

"Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado. Tampoco será exigible el requisito cuando se alegue que, la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal, es contrario a la Constitución o a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Artículo 172. En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando: ..."

Artículo 173. En los juicios del orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento con trascendencia a las defensas del quejoso, cuando:

"...

"XIX. Al dictarse una sentencia definitiva absolutoria o un auto que se refiera a la libertad del imputado no se hayan respetado, entre otros, los siguientes derechos de la víctima u ofendido del delito:

"a) A que se le proporcione asesoría jurídica y se le informe tanto de los derechos que le asisten como del desarrollo del procedimiento penal;

"b) A coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente tanto en investigación como en el proceso y a que se le permita intervenir en el juicio;

"c) Al resguardo de su identidad cuando sean menores de edad o por delitos de violación, secuestro, delincuencia organizada o trata de personas y cuando a juicio del juzgador sea necesaria su protección, salvo que tal circunstancia derive de la debida salvaguarda de los derechos de la defensa; y

"d) A solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos; ..."

Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer

60. Ahora bien, la materia sobre la que gira la presente contradicción de tesis radica en que, dado los presupuestos procesales de procedencia del amparo directo y la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito respecto a este medio de control, surge el cuestionamiento sobre cómo debe entenderse la porción normativa del segundo párrafo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo, en la parte que afirma que 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*". Por ende, la pregunta pertinente es si **¿los autos de libertad viables de objeción a través del amparo directo son sólo los de libertad absoluta o también los de falta de elementos para procesar?**

61. Como se destacó en párrafos anteriores, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito sostuvo que cuando el citado párrafo del artículo 170 de la Ley de Amparo se refiere a los autos de libertad de un inculpado objetables por las víctimas u ofendidos de un delito, se incluye únicamente a los autos que permitan gozar a esa persona de su libertad de manera permanente, pues sería lo único equivalente a una sentencia definitiva o resolución que pusiera fin al juicio y, consecuentemente, a la materia del amparo directo; por el contrario, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito llegó a la conclusión de que esa disposición no hace distinciones respecto a los autos de libertad a favor de un inculpado para efectos de que sean impugnables por las víctimas u ofendidos, por lo que el juzgador no puede hacerlo, ya que resulta lógico que las víctimas también tengan interés en los autos de libertad por falta de méritos, el cual, si bien no se asimila a una sentencia definitiva, no deja abierto el proceso.

62. En relación con lo anterior, de manera semejante a la decisión que tomó el órgano colegiado del Tercer Circuito, esta Primera Sala estima que lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo no conlleva una excepción al principio de definitividad que motiva al juicio de amparo directo, como implícitamente lo determina el Tribunal Colegiado contendiente del Sexto Circuito.

se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

"El Tribunal Colegiado de Circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

"Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior."

63. A juicio de esta Sala, la porción normativa referida en la que se indica que los autos que se refieran a la libertad de un inculpado podrán ser recurribles por la víctima u ofendido del delito en los casos previstos por el artículo 173 de la misma ley, no es una norma que delimite el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo. En realidad, se trata de una norma que otorga una potestad a las víctimas u ofendidos para acudir al juicio de amparo en contra de ciertas determinaciones jurisdiccionales (sentencias absolutorias y autos referidos a la libertad), la cual se debe adecuar a las reglas materiales y procesales existentes para el juicio de amparo directo. En ese sentido, los únicos autos de libertad impugnables son los que decretan la libertad absoluta, al ser asimilables a una resolución que pone fin al juicio.

64. Al respecto, previo a la emisión de la Ley de Amparo vigente, no existía en la normatividad reglamentaria del juicio de amparo una disposición expresa que le otorgara a las víctimas u ofendidos de un delito la legitimidad activa para acudir al juicio de amparo en contra de una sentencia absolutoria, sino simplemente respecto de actos derivados del incidente de reparación, aseguramiento del objeto del delito o las resoluciones del Ministerio Público que confirmaran el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal (derecho que fue reconocido por la jurisprudencia de esta Suprema Corte con fundamento en los artículos 17 y 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Federal); en ese tenor, la norma sujeta a escrutinio es precisamente el reconocimiento legal de ese derecho.

65. Así, a diferencia de la postura de uno de los órganos contendientes, se llega a la conclusión que la parte conducente del párrafo segundo de la fracción I del artículo 170 de la Ley de Amparo no es una norma que imponga límites o agregue supuestos de procedencia de ese medio extraordinario de control de constitucionalidad y legalidad, por dos razones principales:

66. En principio, el objeto del juicio de amparo directo está claramente regulado en el citado artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal y en el propio numeral 170 de la Ley de Amparo: procederá el juicio de amparo directo sólo en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio que cumplan con las condicionantes establecidas legalmente, como que se hayan agotado los recursos exigibles por la ley adjetiva correspondiente mediante los que esas determinaciones jurisdiccionales pudieran haberse modificado o revocado (salvo que sean renunciables). Entonces, toda determinación materialmente jurisdiccional, cualquiera que sea su denominación o ámbito material, para poderse reclamar a través de la vía directa del juicio de amparo competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, deberá ostentar las mencionadas características de sentencia o

laudo que decida el juicio en lo principal o resolución que, sin decidir la controversia en lo principal, lo hubiere dado por concluido.

67. Por ende, en segundo lugar, esta Suprema Corte observa que la segunda porción normativa del párrafo indicado del artículo 170 de la Ley de Amparo tiene como finalidad reconocer de manera legal el derecho que le asiste a las víctimas u ofendidos de un delito para poder objetar determinadas resoluciones jurisdiccionales que les aparejen un perjuicio a sus derechos fundamentales. Esta disposición normativa debe leerse en conjunto con el artículo 5o. de la Ley de Amparo, el cual prevé la personería en el juicio de amparo y en su último párrafo de la fracción I señala que *"la víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley"*. Lo previsto en el artículo 170 es precisamente un supuesto de regulación de la personería en el juicio de amparo.

68. En relación con lo anterior, tal como se destacó en párrafos precedentes, previo a la emisión de la Ley de Amparo vigente, en la legislación no se contemplaba los derechos de las víctimas u ofendidos para promover como quejosos un amparo en contra de resoluciones absolutorias o autos de libertad dictados en favor de los imputados. En el numeral 5o. de la Ley de Amparo abrogada el tres de abril de dos mil trece, se establecía a las víctimas u ofendidos su carácter como tercero perjudicado y en el artículo 10 del mismo ordenamiento⁸ se le reconocía legitimidad para acudir como quejoso al juicio de amparo, pero únicamente, en materia penal, para reclamar actos que emanaran del incidente de reparación del daño; 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, y contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmaran el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

69. No obstante, progresivamente, esta Suprema Corte fue supliendo tal deficiencia legal y reconoció los derechos de las víctimas y ofendidos para

⁸ **Artículo 10.** La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo:

"I. Contra actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil;

"II. Contra 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. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional."

objetar una sentencia absolutoria a favor del inculpado. En la contradicción de tesis 229/2011, fallada el siete de diciembre de dos mil once, esta Primera Sala determinó que para efectos de no incidir en el derecho de acceso a la justicia y el nacimiento del derecho fundamental a la reparación del daño, se debía permitir a la víctima u ofendido que interpusiera el juicio de amparo directo en contra de una sentencia absolutoria, al ser el medio idóneo para reclamar la constitucionalidad e ilegalidad de la misma.⁹

70. Por tanto, se insiste, el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, vigente, en su segunda porción normativa, más que una diferenciación en las reglas de procedencia del amparo directo, es un reconocimiento legal de la legitimación procesal activa de las víctimas y ofendidos de un delito para objetar la sentencia absolutoria dictada a favor de un inculpado, agregando como supuesto adicional el auto referente a la libertad del mismo.

71. Dicho lo anterior, y dado que este reconocimiento de legitimación activa se debe adecuar entonces a las referidas reglas de procedencia del propio juicio de amparo directo, resulta inconcuso que cuando el artículo 170 alude al auto de término constitucional en el que se otorgue la libertad de un inculpado, debe ser aquel que sea equivalente a los efectos que cause una sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio.

72. No era necesario que se especificara de tal manera en esa disposición normativa, a diferencia de lo que expone uno de los Tribunales Colegiados contendientes, toda vez que su interpretación debe guardar una lógica y

⁹ Esta decisión dio lugar a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1084, de rubro y texto: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE ABSUELVE AL ACUSADO.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que constitucionalmente se han reconocido derechos a la víctima u ofendido del delito —entre ellos la legitimación procesal activa a fin de acreditar su derecho a la reparación del daño—, al grado de equipararlo prácticamente a una parte procesal, y que una resolución puede, de hecho, afectar su derecho fundamental a la reparación del daño proveniente de la comisión de un delito, cuando no ocurra por afectarse la pretensión reparatoria. De ahí que si el juicio de amparo directo es el medio procesal idóneo para reclamar la constitucionalidad de una sentencia definitiva o las resoluciones que ponen fin al juicio, es evidente que el ofendido o víctima legalmente reconocidos en el proceso natural están legitimados para promoverlo contra la sentencia definitiva que absuelve al acusado, ya que ésta afecta el nacimiento de su derecho fundamental previsto en el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con lo anterior se hace efectivo el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, al permitir que la víctima u ofendido reclame la constitucionalidad de la resolución de la cual depende el nacimiento del derecho fundamental a la reparación del daño, favoreciendo sus derechos al permitírsele reclamar la correcta aplicación de la ley a través del juicio de amparo."

sistematicidad con el resto de las normas que regulan el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo; en especial, con el referido artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal y el propio artículo 170 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo. El principio de definitividad es la base de los supuestos de procedencia del amparo directo.

73. En relación con este último punto, debe destacarse que en atención al propio principio de definitividad, para efectos de poder impugnar en amparo directo dichos autos de libertad absoluta, es necesario que las víctimas u ofendidos agoten los recursos ordinarios previamente establecidos en la ley adjetiva para modificar o revocar tales autos, con la debida aclaración de que sólo se requerirá ese requisito si es la propia legislación secundaria la que los legitima para interponer el respectivo medio de defensa.¹⁰

¹⁰ Esta aclaración tiene como fundamento lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo directo 12/2014, fallado en sesión de once de marzo de dos mil quince por mayoría de cuatro votos, en el que se establecieron las reglas de legitimación de las víctimas u ofendidos para impugnar las sentencias de primera instancia. A juicio de esta Suprema Corte, la interposición del recurso de apelación por parte de una víctima u ofendido en contra de una sentencia de primera instancia, sólo es exigible cuando así lo requiera la ley adjetiva aplicable. Lo anterior, se refleja en las tesis CCXXVIII/2015 (10a.) y tesis aislada CCXXIX/2015 (10a.), pendientes de publicar, de títulos, subtítulos y texto siguientes: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. NO LE ES EXIGIBLE AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO CUANDO LAS NORMAS ADJETIVAS NO LO LEGITIMAN PARA INTERPONER EL MEDIO ORDINARIO DE IMPUGNACIÓN. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la víctima u ofendido del delito, como parte en el proceso penal, puede interponer los recursos ordinarios pese a la redacción restrictiva de la legislación procesal correspondiente, por lo que de hacerlos valer, es obligatorio que el tribunal de alzada los admita e instruya, de tal modo que su decisión constituya el acto reclamado en el juicio de amparo respectivo; sin embargo, esta situación no debe interpretarse en el sentido de que, por esa razón, están obligados a agotar el recurso correspondiente, previo a ejercer la acción constitucional, pues ello llevaría a sobreseer en el juicio de amparo, lo que sería una decisión antagónica a los derechos fundamentales reconocidos nacional e internacionalmente a los sujetos pasivos del delito en cuanto al sistema de impugnación previsto en las normas procesales. De esta forma, al no legitimar la ley adjetiva a la víctima u ofendido del delito para interponer el recurso de apelación, no le es exigible agotar el principio de definitividad antes de promover el juicio de amparo, ya que tal condición representaría la imposición de una exigencia excesiva y carente de razonabilidad, al no estar legitimado para oponer el recurso correspondiente, aunado a que le generaría cargas adicionales, como el interponer otros recursos contra la eventual negativa a admitir ese medio de impugnación en la vía ordinaria, lo que pugnaría con el derecho fundamental de acceso a la justicia que implica el promover un recurso efectivo, sencillo y de fácil acceso. Lo anterior, en concordancia con lo sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 11/2013, de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 49/2014 (10a.), en la que determinó que el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva 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 en el caso del juicio de amparo– estén contemplados legalmente, sino que para su admisión y tramitación se requiere eliminar cualquier cúmulo de requisitos o formalismos técnicos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto

74. Ahora bien, como apoyo adicional a lo argumentado en párrafos precedentes sobre cuál es el auto de libertad impugnabile en amparo directo, esta Primera Sala hace hincapié en el criterio jurisprudencial sustentado en la contradicción de tesis 138/2006-PS, que si bien se emitió en relación con la Ley de Amparo abrogada, no se advierten razones justificadas para separarse de las consideraciones tomadas en cuanto a cuáles son los autos de libertad que dan por concluido un proceso penal y, por ende, impugnables a través de una demanda de amparo competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

75. Los artículos 44, 46, último párrafo, y 158 de la Ley de Amparo, abrogada,¹¹ establecían los mismos supuestos materiales de procedencia sobre el

del fin legítimo que persiguen." y "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. ESTÁ FACULTADO PARA IMPUGNAR LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA A TRAVÉS DEL RECURSO DE APELACIÓN O DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIN AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, CUANDO LAS NORMAS PROCESALES NO LO LEGITIMEN PARA INTERPONER LA APELACIÓN. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando las normas procesales no legitimen a la víctima u ofendido del delito para interponer el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, éstos, en su calidad de parte en el proceso penal, podrán: i) interponer dicho recurso contra esa sentencia, en virtud de una interpretación conforme de sus derechos constitucionales; o bien, ii) promover amparo directo contra la resolución de segunda instancia en caso de que las partes expresamente legitimadas hubieren interpuesto el recurso de apelación que confirme, modifique o revoque en el fondo la resolución de primera instancia y la víctima u ofendido no hubiere agotado ese medio de defensa, en virtud de la redacción restrictiva de la norma procesal que no les reconoce legitimación para promover el recurso ordinario, supuesto en el que no les será exigible agotar el principio de definitividad. Lo anterior, en consonancia con los derechos constitucionales de acceso a la justicia y equidad, perseguidos por el legislador federal, con lo que se brinda seguridad jurídica a las partes en el proceso penal, ya que el análisis del juicio de amparo directo promovido por la víctima u ofendido del delito, garantizará que las sentencias definitivas en el orden penal se emitan en un plano de equidad en torno a los derechos que involucran a los sujetos activos y pasivos en el proceso, atendiendo a las consecuencias legales producidas por la comisión de delitos."

¹¹ "**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."

"También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia."

"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."

amparo directo que los artículos vigentes. La única diferencia es la regla sobre la posibilidad de impugnación otorgada a las víctimas u ofendidos de un delito. No obstante, se recalca, esa norma no radica en un supuesto de excepción para el principio de definitividad, sino en una potestad legal para que las víctimas u ofendidos de un delito reclamen la sentencia absolutoria o el auto referente a la libertad de un inculpado a través del amparo directo.

76. Sentado lo anterior, se tiene que en la aludida contradicción de tesis 138/2006-PS, fallada el diez de enero de dos mil siete, esta Primera Sala abordó el tema consistente en si los autos de libertad bajo reserva de ley constituían una resolución que pusiera fin a la vía procesal penal. La respuesta fue negativa.¹²

77. Para ello, se dio una explicación preliminar sobre los tipos de determinaciones jurisdiccionales que podía tomar un juzgador en el término constitucional de setenta y dos horas, previsto en el artículo 19 constitucional, y se dijo que los autos de libertad bajo reserva no podían entonces ser recurribles

"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.

"Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio."

¹² La decisión dio lugar a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 32, de rubro y texto: "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.—El auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo reserva de ley, se dicta cuando no se acreditó algún elemento del cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculcado. Por lo que el término 'bajo reserva de ley', permite al Ministerio Público allegarse de nuevos datos suficientes, para que con esta aportación se proceda contra el inculpado, reanudándose así el proceso penal. En consecuencia, dicha resolución no pone fin o concluye el proceso penal, por lo que, en su contra, no procede el juicio de amparo directo, al no tratarse de una resolución que pone fin al juicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 44, en relación con el diverso 46, último párrafo y 158 de la Ley de Amparo."

a través de la vía directa del juicio de amparo, al no cumplir con el principio de definitividad requerido. Por medio de ese tipo de auto de libertad, se aclaró, no se daba por terminado de manera permanente el proceso penal, pues se abría la posibilidad al Ministerio Público para allegarse de nuevos elementos o pruebas para acreditar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado. Las consideraciones más importantes son las que se transcriben a continuación:

"QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.** En aras de establecer el criterio que debe prevalecer, esta Primera Sala estima conveniente realizar algunas consideraciones a partir de los siguientes tópicos: a) Cuáles son las posibilidades para que el órgano jurisdiccional pueda actuar en el término constitucional de setenta y dos horas, previsto en el artículo 19 constitucional; b) Naturaleza jurídica del auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo reserva de ley; y, c) procedencia del juicio de amparo directo.

"Con base en los tópicos relacionados en el párrafo precedente, se deberá establecer el criterio a prevalecer en esta contradicción de tesis.

"A) Es importante destacar, en primer lugar, que una vez que se consigna la averiguación previa ante el órgano jurisdiccional competente, y se emite el auto de radicación del proceso —lo que implica el primer acto dentro del proceso— el órgano jurisdiccional cuenta con un plazo de setenta y dos horas para determinar la situación jurídica del indiciado. Lo anterior cobra vigencia a partir del contenido del artículo 19, primer párrafos de la Ley Fundamental, en el que se consigna la garantía fundamental de no ser retenido por más de setenta y dos horas ante la autoridad judicial, estableciendo como excepción el que medie un auto de formal prisión que, necesariamente, deberá contener el delito que se impute; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución del delito, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser suficientes para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

"Como consecuencia de lo anterior, el órgano jurisdiccional está en posibilidad de actuar bajo alguno de los siguientes supuestos: 1) que decrete el auto de formal prisión; 2) que emita el auto de sujeción a proceso sin restricción a la libertad; 3) que emita un auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo las reservas de ley; y, 4) que emita un auto de libertad absoluta.

"Por lo que hace al auto de formal prisión, debemos señalar que constituye el acto mediante el cual, cuando se comprueban el cuerpo del delito (elementos normativos y objetivos del delito), y la probable responsabilidad

del indiciado (elemento subjetivo del cuerpo del delito), y siempre que se trate de delitos respecto de los cuales las leyes prevean penas privativas de la libertad, y que no se actualice una excluyente de responsabilidad, se sujete al proceso penal al indiciado y se ordene su reclusión en un centro de prisión preventiva hasta en tanto se dicte sentencia firme.

"Ahora bien, en cuanto al auto de sujeción a proceso sin restricción a la libertad, es importante señalar que, a diferencia del auto de formal prisión, en este caso aun cuando se acredita de manera fehaciente el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, se ordena la liberación del indiciado y su sujeción al proceso, pues el delito por el cual se sigue el proceso tiene contemplada como sanción una pena que no es privativa de libertad o tiene pena alternativa (prisión o multa); en este sentido, la norma penal aplicable prevé que el indiciado enfrente el proceso en libertad.

"La tercera posibilidad, el auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo reservas de ley, se debe emitir cuando el Juez estima, al determinar la situación jurídica del individuo en setenta y dos horas siguientes a su detención, que no se acreditó algún elemento del cuerpo del delito que se imputa o de la probable responsabilidad del indiciado, que hace imposible el que se le sujete a proceso penal.

"Es de señalarse que el auto referido, si bien, tiene como consecuencia la libertad del individuo, ello no implica que el proceso penal haya concluido; toda vez que, precisamente, el término bajo las reservas de ley, tiene como consecuencia el que el proceso penal quede en suspenso y abre la posibilidad para que el Ministerio Público, al allegarse de acervo probatorio suficiente para acreditar el cuerpo del delito, o para establecer la probable responsabilidad del indiciado, reanude el proceso penal.

"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 al proceso.

"B) Ahora bien, por lo que respecta al auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo reserva de ley, es necesario establecer su naturaleza jurídica a fin de determinar si con dicho auto se pone, o no, fin al proceso penal.

"Auto de libertad por falta de elementos para procesar, bajo las reservas de ley –como se señaló en párrafos precedentes– se dicta cuando al de-

terminar la situación jurídica del indiciado falta algún elemento para tener por acreditado el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del mismo, lo que imposibilita sujetarlo al proceso penal.

"...

"Ahora bien, la consecuencia que conlleva el dictado del auto referido, es que el Ministerio Público esté en posibilidad de allegarse de nuevo acervo probatorio suficiente, para acreditar con plenitud el cuerpo del delito o para establecer la probable responsabilidad del indiciado, es decir, con la emisión de dicho auto se permite a la autoridad ministerial buscar nuevos datos para subsanar la falta o el error cometido en la indagatoria y su posterior consignación del indiciado, sin que ello implique que vuelva a ejercer acción penal en su contra, pues materialmente ya está formada una causa penal. Situación ésta que tiene como consecuencia necesaria el que se reanude el proceso penal incoado en contra del indiciado, pues ya no es necesario solicitar la aprehensión del mismo, siendo bastante el hecho que, desde un principio, haya puesto en ejercicio su actividad persecutoria ejerciendo acción penal.

"...

"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 revisita la calidad de verdad legal, puesto que no pone fin al proceso penal instaurado en contra de aquél.

"C) Respecto de la procedencia del juicio de amparo directo es necesario señalar que, de la interpretación de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos, o contra resoluciones que pongan fin al juicio.

"El artículo 46 de la Ley de Amparo establece que la sentencia definitiva es aquella que decide el juicio en lo principal y respecto de la cual las leyes no concedan ningún recurso ordinario a través del cual puedan ser modificadas o revocadas; **en su tercer párrafo, prevé que, 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.**

"Se puntualiza que dicha vía consiste en un medio extraordinario de defensa que tiene como finalidad el control de la constitucionalidad de los actos de los órganos –formal o materialmente– jurisdiccionales, con el propósito de garantizar en favor de los gobernados, el goce de sus derechos públicos subjetivos.

"Así, también es necesario resaltar el imperio del principio de definitividad, pues la materia del juicio constitucional uniinstancial se encuentra constituida, categóricamente, por resoluciones definitivas emitidas por los órganos judiciales federales o del orden común, sean éstos penales, civiles, administrativos o laborales, a efecto de determinar la existencia o no, de violaciones de garantías en perjuicio de los quejosos; y sobre este aspecto dependerá el pronunciamiento de concesión o negativa del amparo y protección constitucionales.

"Ahora bien, el juicio de amparo directo sólo será procedente contra sentencias definitivas, laudos o 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.

"Genéricamente la procedencia de esta vía de amparo, se presenta en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, entendidas como aquellas que resuelven el juicio en lo principal; se reglamentan específicamente los supuestos de dicha competencia, correspondiéndole el inciso a), fracción V, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la materia penal, el inciso b) a la administrativa, el c) a la civil y el inciso d) a la materia laboral, a los cuales debe estarse, para dilucidar los casos especiales en que procede la vía directa, y porque en la fracción VI, únicamente se puntualiza que los Tribunales Colegiados y por excepción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer y resolver

del amparo directo en los supuestos de la fracción V, de dicho precepto constitucional, se sujetarán al trámite y los términos que establezca la ley reglamentaria del juicio de garantías.

"De lo anterior podemos establecer, en lo que interesa al presente fallo que, el juicio de amparo directo procede en los siguientes casos:

"a) Contra sentencias definitivas que decidan el juicio en lo principal y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario en virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas, y;

"b) Contra resoluciones que pongan fin al juicio, es decir, aquellas que, sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

"Lo expuesto permite concluir que, toda vez que el auto de libertad por falta de elementos para procesar bajo la reserva de ley, al tener como consecuencia el que quede en suspenso el proceso penal con la posibilidad de que, al allegarse el Ministerio Público del acervo probatorio indicado, reanude el proceso penal, no es una resolución que pone fin al juicio, a las que se refiere el artículo 44, en relación con el diverso 46, último párrafo, de la Ley de Amparo, para que contra la misma proceda el juicio de amparo directo en su contra, pues dicha resolución no tiene como consecuencia la conclusión del proceso penal."

78. Con base en todo lo anterior, esta Primera Sala llega a la conclusión de que el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en su segunda porción normativa, establece el reconocimiento de la legitimación activa de las víctimas u ofendidos de un delito para promover el juicio de amparo en contra de sentencias absolutorias y autos referentes a la libertad del inculpado,teniéndose que interpretar este último supuesto en concatenación con el resto de las disposiciones de la normatividad del juicio que regulan la vía directa.

79. Por ende, si el ámbito de procedencia del amparo directo desde el punto de vista constitucional y legal son únicamente las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, el auto de libertad recurrible a través de dicho medio de control de constitucionalidad por las víctimas u ofendidos del delito sólo puede ser el que cumpla con tales características, como lo es el auto que decreta la libertad absoluta del inculpado y no el que lo haga con restricciones de ley, según precedentes de esta Suprema Corte. En relación con el resto de las determinaciones de término constitucio-

nal derivadas de la consignación de una persona ante autoridad jurisdiccional, la vía procedente, en su caso y si se cumplen los requisitos correspondientes, sería el juicio de amparo indirecto.

80. Lo anterior, bajo la premisa de que para efectos de la procedencia del juicio de amparo que corresponda, será necesario agotar por parte de las víctimas u ofendidos los recursos ordinarios que puedan modificar o revocar dichos autos de libertad, siempre y cuando la legislación adjetiva aplicable les haya otorgado legitimación para interponer el respectivo medio de impugnación.

VII. DECISIÓN

81. En las relatadas condiciones, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución, el cual queda redactado con el siguiente rubro y texto:

AMPARO DIRECTO CONTRA LOS AUTOS QUE SE REFIERAN A LA LIBERTAD DEL IMPUTADO. CUANDO LO PROMUEVE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, SÓLO PROCEDE SI DECRETAN LA LIBERTAD ABSOLUTA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO). La porción normativa referida, al prever que, en materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán impugnarse por medio del juicio de amparo directo por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de la propia ley, más que una diferencia en las reglas de procedencia del amparo directo o un supuesto de excepcionalidad a su principio base de definitividad, constituye un reconocimiento legal de la legitimación activa de las víctimas y los ofendidos de un delito para objetar los autos referidos a la libertad del inculpado, que debe de guardar una lógica y sistematicidad con el resto de las normas que regulan el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo. Así, dado que este medio de control procede únicamente contra las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, el auto de libertad impugnable a través del mismo por las víctimas u ofendidos del delito sólo puede ser el que cumpla con esas características, como lo es el auto que decreta la libertad absoluta del inculpado y no el que lo haga con restricciones de ley, según precedentes de esta Suprema Corte cuyas consideraciones no se han visto trastocadas con la emisión de la Ley de Amparo vigente (en específico el criterio reflejado en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2007; consecuentemente, en relación con el resto de las resoluciones de término constitucional derivadas de la consignación de una persona ante autoridad jurisdiccional, la vía procedente, en su caso y si se cumplen los

requisitos correspondientes, sería el juicio de amparo indirecto. Lo anterior, bajo la premisa de que para efectos de la procedencia del juicio de amparo que corresponda, será necesario agotar por parte de las víctimas u ofendidos los recursos ordinarios que puedan modificar o revocar dichos autos de libertad, siempre y cuando la legislación adjetiva aplicable les haya otorgado legitimación para interponer el respectivo medio de impugnación.

82. Lo previo, sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios que dieron origen a las sentencias contradictorias, de conformidad con el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo.

83. Finalmente, remítase el texto de la tesis jurisprudencial a que se refiere la parte final de este considerando para su publicación a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Por todo lo expuesto, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos del apartado quinto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el penúltimo apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato las jurisprudencias establecidas a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que respecta a la competencia, y por unanimidad de cinco votos de la Ministra y 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), presidente de esta Primera Sala, por lo que se refiere al fondo del asunto.

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 tesis aisladas III.2o.P.46 P (10a.), 1a. CCXXVIII/2015 (10a.) y 1a. CCXXIX/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas y del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, página 1589 y Libro 19, Tomo I, junio de 2015, páginas 607 y 606, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO CONTRA LOS AUTOS QUE SE REFIERAN A LA LIBERTAD DEL IMPUTADO. CUANDO LO PROMUEVE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, SÓLO PROCEDE SI DECRETAN LA LIBERTAD ABSOLUTA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO).

La porción normativa referida, al prever que, en materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán impugnarse por medio del juicio de amparo directo por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de la propia ley, más que una diferencia en las reglas de procedencia del amparo directo o un supuesto de excepcionalidad a su principio base de definitividad, constituye un reconocimiento legal de la legitimación activa de las víctimas y los ofendidos de un delito para objetar los autos referidos a la libertad del inculpado, que debe de guardar una lógica y sistematicidad con el resto de las normas que regulan el ámbito de procedencia del juicio de amparo directo. Así, dado que este medio de control procede únicamente contra las sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio, el auto de libertad impugnable a través del mismo por las víctimas u ofendidos del delito sólo puede ser el que cumpla con esas características, como lo es el auto que decreta la libertad absoluta del inculpado y no el que lo haga con restricciones de ley, según precedentes de esta Suprema Corte cuyas consideraciones no se han visto trastocadas con la emisión de la Ley de Amparo vigente (en específico el criterio reflejado en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2007;¹

¹ **Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2007 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 32, con el rubro: "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."

consecuentemente, en relación con el resto de las resoluciones de término constitucional derivadas de la consignación de una persona ante autoridad jurisdiccional, la vía procedente, en su caso y si se cumplen los requisitos correspondientes, sería el juicio de amparo indirecto. Lo anterior, bajo la premisa de que para efectos de la procedencia del juicio de amparo que corresponda, será necesario agotar por parte de las víctimas u ofendidos los recursos ordinarios que puedan modificar o revocar dichos autos de libertad, siempre y cuando la legislación adjetiva aplicable les haya otorgado legitimación para interponer el respectivo medio de impugnación.

1a./J. 60/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 212/2014. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. 17 de junio 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 242/2013, originó la tesis aislada número III.2o.P46.P (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA EL AUTO DE LIBERTAD POR FALTA DE ELEMENTOS PARA PROCESAR. SI ÉSTE SE EMITIÓ SIN PERJUICIO DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO RECABE PARA PROCEDER NUEVAMENTE CONTRA EL INculpADO, AQUÉL ES IMPROCEDENTE POR NO ENCUADRAR EN EL ARTÍCULO 170, FRACCIÓN I, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, página 1589.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 20/2014, determinó que el artículo 170, fracción I, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, incorpora una nueva regla aplicable sólo en materia penal con clara intención de coadyuvar a la defensa de los intereses de la víctima y del ofendido del delito, consistente en poder ocurrir en amparo directo determinaciones procesales que impliquen la libertad del reo, ocasión en la que podrán combatir violaciones procesales o la misma determinación de libertad en cuanto al fondo, entre otras, las destacadas en la fracción XIX del numeral 173 de la ley de la materia.

Tesis de jurisprudencia 60/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha cinco de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 113/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 10 DE JUNIO 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: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **diez de junio de dos mil quince**.

Vistos, para resolver, los autos relativos a la contradicción de tesis 113/2014 y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante escrito presentado el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, *****, en su carácter de autorizado de la quejosa *****, denunció la posible contradicción de tesis suscitada entre:

- La extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la revisión del incidente de suspensión *****;
- El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja *****;
- El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja *****;
- El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, al re-

solver el recurso de queja ***** (en donde figuró como recurrente *****);

- El Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito (el denunciante no precisó cuál es el asunto en que se emitió el criterio contendiente); y,
- El Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito (el denunciante no precisó cuál es el asunto en que se emitió el criterio contendiente).

Contradicción de tesis que a decir del denunciante, se suscita porque mientras los dos primeros órganos sostienen que sí es procedente conceder la suspensión de los actos reclamados, cuando éstos autorizan el aumento de una pensión alimenticia; el resto de ellos, sostiene lo contrario.

SEGUNDO.—**Trámite inicial de la denuncia.** Mediante proveído de tres de abril de dos mil catorce, el presidente de este Alto Tribunal, ordenó formar y registrar la denuncia de contradicción de tesis con el número 113/2014.

Asimismo, previno al denunciante para que precisara cuál es el asunto del índice del Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito en el que dicho órgano jurisdiccional sustenta el criterio con el que denuncia la contradicción.¹

En cumplimiento a esa prevención, *****; señaló que por un error involuntario consideró que existía un criterio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito sobre el tema de la contradicción de tesis denunciada.²

Atendiendo a lo anterior, el treinta de abril de dos mil catorce, el presidente de este Alto Tribunal tuvo por desahogada la prevención de referencia.

Asimismo, desechó la contradicción de tesis por lo que hace a la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que un requisito indispensable para que proceda una contradicción de tesis, es que los órganos contendientes sean de la misma jerarquía.

En consecuencia, se admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis únicamente por lo que hace al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actual-

¹ Expediente de la contradicción de tesis 113/2014. Foja 46.

² Ibíd. Foja 104.

mente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito), solicitando a los presidentes de los órganos contendientes que remitieran copia certificada de las ejecutorias emitidas en los asuntos de sus respectivos índices, así como la información electrónica que contenga dichas sentencias, requiriéndoles además, a efecto de informar si el criterio que se contiene en ellas se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

Finalmente, ordenó pasar los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, acorde con el turno virtual que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos, enviando los autos a la Primera Sala a fin de que proveyera respecto a la conclusión del trámite e integración del expediente relativo a la presente contradicción.³

TERCERO.—Avocamiento de la Primera Sala. Por acuerdo de trece de mayo de dos mil catorce, el presidente de la Primera Sala tuvo por recibidos los autos de la contradicción, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó que una vez que estuviera integrada la contradicción se enviaran los autos a la ponencia de su adscripción, a fin de formular el proyecto de resolución respectivo.⁴

CUARTO.—Integración y turno de la contradicción. Por acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil catorce, el presidente de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó agregar a los autos el oficio 39/2014-T del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por medio del cual envió copia certificada de la ejecutoria dictada en el recurso de queja 81/2011, cuyo criterio según informó el órgano en cuestión, se encuentra vigente.⁵

En proveído de veintiocho de agosto de dos mil catorce, el presidente de la Primera Sala ordenó agregar el oficio 2833-IV y el oficio electrónico folio 176/2014, enviado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, mediante el cual remite copia certificada de la ejecutoria dictada en el recurso de queja QC. ***** y ordenó solicitar al mencionado tribunal, si el criterio sustentado en el recurso de queja, se encuentra vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.⁶

³ Ibíd. Fojas 124 a 128.

⁴ Ibíd. Foja 130.

⁵ Ibíd. Foja 199.

⁶ Ibíd. Foja 231.

En cumplimiento a lo anterior, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, informó que el criterio sustentado en el recurso de queja QC. *****, se encontraba vigente.⁷

Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, el presidente de esta Primera Sala, tuvo por recibido la información de mérito y por integrado el expediente de la contradicción de tesis, en consecuencia, ordenó enviar los autos de la misma a la ponencia de su adscripción, a fin de formular el proyecto de resolución respectivo.⁸

Mediante dictamen de dieciocho de noviembre de dos mil catorce, el Ministro ponente devolvió el expediente de la presente contradicción de tesis a la Secretaría de Acuerdos de esta Primera Sala, en virtud de que no estaba debidamente integrada.⁹

En atención a ese dictamen, mediante proveído de veintiocho de noviembre de dos mil catorce, el presidente de esta Primera Sala ordenó requerir al denunciante a fin de que precisara cuál es el criterio con el que debe contender el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, o en su defecto, precise si la cita de ese tribunal en la denuncia correspondiente se trata de un error.

Asimismo, requirió al presidente del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, a fin de informar si el criterio sostenido en la queja *****, se encuentra vigente o, en su caso la causa para tenerlo por superado o abandonado.

Finalmente, también requirió al presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, a fin de informar si el criterio sustentado en el recurso de queja 775/97, se encuentra vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.¹⁰

En cumplimiento a esos requerimientos, los presidentes de los órganos requeridos, informaron que no se han apartado del criterio que respectivamente sustentaron; y ***** señaló que existió un error en el escrito

⁷ *Ibíd.* Foja 241.

⁸ *Ibíd.* Foja 253.

⁹ *Ibíd.* Fojas 278 a 280.

¹⁰ *Ibíd.* Foja 281.

de denuncia al referir al Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, solicitando que se tuviera por no puesta la referencia de mérito.¹¹

Atendiendo a lo anterior, en acuerdo de dieciséis de enero de dos mil quince, el presidente de la Primera Sala ordenó devolver los autos de la presente contradicción a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.¹²

En este orden de ideas, aunque la denuncia de contradicción de tesis originalmente se planteó respecto de seis órganos jurisdiccionales diferentes, ésta sólo quedó integrada respecto de tres de ellos, a saber:

- El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja *****;
- El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja *****; y,
- El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito), al resolver el recurso de queja ***** (en donde figuró como recurrente *****).

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Incompetencia para determinar si existe o no contradicción de criterios entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito. De lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que cuando los Tribunales Colegiados especializados de un mismo circuito sustentan tesis contradictorias, es el Pleno de Circuito correspondiente quien debe decidir la tesis que debe prevalecer; y que cuando son los Plenos de Circuito de distinto circuito, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización, los que sostienen tesis contradictorias, es al Pleno o la Sala respectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien debe decidir si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, la tesis que debe prevalecer.

Atendiendo a lo anterior, y tomando en consideración que en la presente contradicción participan tres Tribunales Colegiados, dos de ellos de la misma

¹¹ *Ibíd.* Fojas 294, 295, 312 y 319.

¹² *Ibíd.* Foja 322.

materia y circuito, esta Primera Sala no resulta competente para resolver si entre esos dos tribunales existe o no la contradicción de tesis denunciada, ya que ello implicaría transgredir lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; por tanto, debe ser el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito quien decida si entre el Tercero y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, resolver lo conducente.

Atendiendo a lo anterior, remítase copia certificada de la presente resolución al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, para que actúe en consecuencia.

SEGUNDO.—Competencia para determinar si existe o no contradicción de criterios entre el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito) y los emitidos por el Tercer y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹³ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, esta Primera Sala resulta competente para determinar si entre el criterio sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, existe contradicción con los emitidos por el Tercer y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

Esto, porque bajo esos términos, se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala.

¹³ Publicada en la página nueve del Libro VI, tomo 1, marzo de dos mil doce, del *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

TERCERO.—**Legitimación.** La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por ***** , en su carácter de autorizado de la quejosa ***** quien figura como parte recurrente en la queja civil ***** , en la cual el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito), emitió uno de los criterios que contienen en la posible contradicción de tesis que ahora nos ocupa, razón por la cual se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

Esto es así, en virtud de que en las constancias de la presente contradicción, obra copia certificada del acuerdo de fecha diez de enero de dos mil catorce, el cual fue emitido por la presidenta del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito en el recurso de queja ***** , del cual se desprende que ***** sí cuenta con la autorización con que se ostenta.

Para tener por acreditada la legitimación de referencia, no obsta el hecho de que haya sido el autorizado de la recurrente quien hizo la denuncia correspondiente, pues esta Primera Sala basándose en la jurisprudencia 2a./J. 152/2008,¹⁴ al resolver la diversa contradicción de tesis 256/2014,¹⁵ ya admitió esa posibilidad.

CUARTO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no contradicción de tesis entre el Tribunal Colegiado en

¹⁴ Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, materia común, página 227, cuyo contenido es el siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA.—El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

¹⁵ Contradicción de tesis aprobada por unanimidad de votos en la sesión ordinaria del 25 de febrero de 2015.

Materia Civil del Décimo Primer Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, y el Tercer y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito; y en su caso, determinar el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos, lo que se realiza de la siguiente manera:

1. Origen del recurso de queja 81/2011 del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y criterio que en él se sostiene.

Origen. El recurso de queja 81/2011, se interpuso por el tercero perjudicado, en contra de un proveído emitido por un Juez de Distrito en un incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto, en el que se concedió la suspensión provisional en contra del acto reclamado, consistente en una sentencia emitida en un recurso de apelación, a través de la cual se modificó un auto en el que inicialmente se fijó como pensión alimenticia provisional en favor de dos menores de edad un 35% del total de los ingresos del deudor alimentario, para en su lugar, fijar una pensión alimenticia provisional en una cantidad fija que presumiblemente resultó menor a la que representaba el 35% de los ingresos del deudor.

Criterio. En lo que al tema interesa, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, sostuvo lo siguiente:

"**NOVENO.**—En el caso, se trata de la impugnación del auto que concedió la suspensión provisional del acto reclamado que determina el derecho a los alimentos y el monto que los menores deben percibir para la satisfacción de sus necesidades, por lo que es evidente que el efecto del acto reclamado es positivo o material y consiste en que se obligue al deudor alimentista a pagar determinada cantidad para ese fin.

"Ante ese efecto, aparece evidente que es improcedente conceder la medida porque se evitará que los menores perciban lo que la autoridad judicial familiar en la segunda instancia con base en las pruebas que tuvo a la vista determinó que era suficiente para ese fin y determinar que la suspensión tiene por efecto que no debe ejecutarse en la forma y modo en que se decretó sino como se había fijado en primera instancia, requiere de mayor justificación y motivación.

"Distinto es el caso en que la determinación judicial extinga ese derecho, porque entonces es evidente que con la ejecución se dejaría de cubrir el

monto de esa obligación y un caso análogo sería cuando se modifique a tal grado, que sea evidente que con los que deba pagar el deudor no podrán satisfacerse las necesidades como se venía haciendo y se ponga en riesgo la salud e integridad de los acreedores alimentarios.

"De modo que con la suspensión de la ejecución del acto reclamado, dicho en sentido positivo, en cualquier caso debe garantizarse el derecho a percibir alimentos y no hay obstáculo jurídico para negar la suspensión, cuando con la ejecución queden satisfechas esas necesidades, sobre la base de que se asegure su desarrollo, dignidad y salud.

"Análisis de las consecuencias del acto reclamado y la necesaria ponderación de la procedencia de la suspensión.

"En el caso la resolución judicial reclamada ordenó el pago de una determinada cantidad por concepto de alimentos y no debió ser suspendida, cuando queda de manifiesto que es suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los menores acreedores alimentarios y no hay ningún indicio de que la negativa de la suspensión pone en riesgo la subsistencia, salud, e integridad de los menores, porque solamente de esta manera se verá y cumplirá con el interés superior de los menores, para asegurar de manera plena sus derechos.

"Entonces, por un lado, debe tenerse en cuenta cuál es la consecuencia directa, inmediata y material que conlleva la ejecución del acto reclamado que fijó la cantidad por concepto de alimentos, cuál sería el efecto de negar la suspensión o concederla para que tal resolución no se ejecute, sobre la base de que el sentido de la medida atenderá a privilegiar el interés superior de los menores.

"En la sentencia que constituye el acto reclamado en el juicio de amparo de donde deriva la medida de suspensión, se modificó el auto de seis de septiembre de dos mil once, dictado por el Juez Segundo de lo Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que fijó una pensión a cargo del deudor alimentista por el treinta y cinco por ciento de sus percepciones.

"La modificación de la Sala responsable consistió esencialmente en que sustituyó ese treinta y cinco por ciento por la cantidad de *** mensuales, como monto de la pensión alimenticia a favor de sus menores hijos.**

"En el acto reclamado se analizaron los documentos presentados por la representante legal de los menores para acreditar los gastos por

concepto de alimentos, concluyendo que solamente quedó acreditado el monto por la cantidad de *** mensuales, en la cual se comprenden documentos relativos al pago de medicamentos.**

"En ese contexto, son esencialmente fundados los agravios expuestos en el recurso de queja que se analizan en su conjunto, atendiendo a la estrecha vinculación que guardan, con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Amparo, sin desatender el interés superior del niño, ni el principio de suplencia de la queja en favor de los menores.

"En un primer aspecto, son fundados porque las consecuencias jurídicas y materiales del acto reclamado no causan a la parte quejosa una ejecución de difícil reparación, por lo que no se actualiza la hipótesis de la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo.

"Ciertamente, como esencialmente lo aduce el recurrente, es posible advertir que la ejecución del acto reclamado tiene ejecución, pero no causa a los menores que son la parte quejosa daños de difícil reparación porque es evidente que la cantidad de ***** pesos que se obliga el deudor a pagar mensualmente, aparece como suficiente para cubrir satisfactoriamente sus necesidades alimentarias y no hay indicios de que tal cantidad ponga en riesgo la atención de la salud e integridad física de los menores o por no corresponder a las necesidades básicas acordes a su edad y situación particular de educación, alimentos, vestido, habitación y esparcimiento, así como en su caso necesidades de salud.

"Por tanto, si la ejecución del acto reclamado no produce sobre los menores daños de difícil reparación, sino que se satisfacen sus necesidades alimentarias la suspensión provisional debió negarse.

"No procedía conceder la suspensión para que la resolución no se ejecute, porque de esa manera lisa y llana se impediría que los menores recibieran la cantidad fijada por concepto de pensión alimenticia para satisfacer sus necesidades. Y si la cantidad determinada por la Sala no parece irrisoria o notoriamente insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los menores, aunque se ignore a cuánto asciende el monto del 35% de los ingresos del deudor alimentista y que pudieran comprender una cantidad mayor a ***** , tampoco hay justificación objetiva para otorgar la suspensión con el efecto que se precisa en la resolución recurrida, es decir, de que se mantenga el monto del 35%, dado que la pensión por concepto de alimentos no es para que haya un ingreso extra al patrimonio de los acreedores alimentistas, que tenga un objeto ajeno a la obligación alimentaria, aunque pueda

presumirse o se atribuya al deudor alimentario una capacidad económica solvente, porque los alimentos se rigen por un principio de correspondencia entre las necesidades alimentarias de los acreedores y la capacidad económica que determina las posibilidades del deudor alimentario.

"Por consiguiente, debe negarse la suspensión y continuar subsistente la ejecución de la Sala responsable en beneficio de los acreedores alimentistas.

"Cabe aclarar que la suspensión del acto reclamado y evitar que se ejecute para que se dejen de ministrar los alimentos, respecto de los menores de edad, aparece como una cuestión que no puede darse, esto es, si se concede la suspensión nunca debe tener por efecto que el deudor alimentista no otorgue la cantidad fijada por concepto de pensión alimenticia.

"Orienta lo anterior, el criterio de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Cuarta Parte, tomo LXXXI, página 10, de rubro y texto siguientes: 'ALIMENTOS, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LOS CONCEDE ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN.' (se transcribe)

"Lo trascendente es que la suspensión del acto reclamado que fija una cantidad o porcentaje por concepto de pensión alimenticia, o la reduce, no puede impedir que el acreedor alimentario reciba lo necesario para su subsistencia.

"También debe ponderarse que el cobro de la pensión alimenticia por un monto excesivo, puede causar al deudor alimentario un detrimento en su patrimonio que difícilmente será restituido por el acreedor alimentista por la naturaleza y finalidad de la pensión alimenticia.

"Por tal razón, incluso es necesario que se pondere si la cantidad fijada por concepto de pensión, y en su caso su modificación, resulta suficiente para satisfacer las necesidades de los acreedores alimentarios y dependiendo de ese aspecto podrá negarse o concederse la suspensión, de tal manera que se asegure que los acreedores recibirán lo suficiente para satisfacer sus necesidades.

"Orienta en el sentido antes precisado el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 53/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Novena Época, julio de dos mil cinco, página 354, de rubro y texto siguientes: 'SUSPENSIÓN DEFINITIVA DE LA REDUCCIÓN DE LA PENSIÓN

ALIMENTICIA PROVISIONAL. EL JUEZ DEBE VALORAR EN CADA CASO SI PROCEDE OTORGAR LA GARANTÍA CORRESPONDIENTE, A FIN DE SALVAGUARDAR LA SUBSISTENCIA TANTO DEL ACREEDOR COMO DEL DEUDOR ALIMENTARIO.' (se transcribe)

"Además, la Juez de Distrito no precisó ningún dato o elemento derivado de la demanda de garantías o de alguna otra constancia, del cual derivara que la cantidad de ***** , mensuales fijada como monto de la pensión, sea insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los menores, y que de no subsistir el monto del 35% de los ingresos del deudor se pusiera en riesgo la salud e integridad de los menores, y este tribunal tampoco advierte que aquélla sea irrisoria o evidentemente insuficiente para ese fin, máxime si como se sostuvo únicamente se acreditó que los gastos ascienden a ***** .

"En efecto, a pesar de que en toda decisión judicial que pueda incidir en la esfera jurídica de los menores debe darse prioridad al interés superior de los niños, esto no significa dejar de indicar datos y motivos concretos por los cuales deba darse a la suspensión un efecto restitutorio propio de la sentencia de amparo, como lo es ordenar que, por efecto de la suspensión no se ejecute el acto reclamado y que se siga ejecutando la resolución de primera instancia que fue modificada por la resolución de segunda instancia, que es el acto reclamado.

"La resolución de primer grado, fijó el 35% de los ingresos del deudor y la de segundo grado, que es el acto reclamado fijó la cantidad de ***** pesos mensuales para dos menores, y no se advierte que exista base jurídica y fáctica para sostener que la ejecución del acto reclamado causará a los menores daños y perjuicios de difícil reparación y que se lesionará alguno de los derechos de la niñez, por lo que es el caso de negarse la suspensión, puesto que la negativa de la suspensión solicitada por la parte quejosa implica que el deudor alimentista cumpla con su obligación de dar alimentos; máxime que la pensión decretada por el Juez de primera instancia fue sustituida por la resolución que recayó al recurso de apelación y aunque la modificó, el interés superior de los menores no quedó sin debida tutela.

"Luego, la suspensión provisional no podía tener por efecto paralizar la ejecución del acto reclamado que obliga al deudor alimentista a pagar ***** mensuales, por concepto de pensión alimenticia y no puede darse el efecto evidentemente restitutorio, como lo es ordenar que se continúe ejecutando la pensión decretada en primera instancia.

"De modo que con la suspensión se ordenó la subsistencia de una determinación de primera instancia que procesalmente quedó sustituida, sin justificar ni ponderar la apariencia del buen derecho que lo origine; y al respecto, este tribunal no advierte que existan datos que hagan presumible de manera fundada y con graves probabilidades, que la cantidad fijada por la Sala responsable sea insuficiente para satisfacer las necesidades de los acreedores alimentistas.

"Por tanto, en el caso, no se encuentra justificada la suspensión del acto reclamado, toda vez que no existen elementos que permitan acreditar que con la ejecución del acto reclamado, la entrega de dicha cantidad a cargo del deudor alimentario sea insuficiente para satisfacer todos y cada uno de los rubros a que hace referencia el artículo 308 del Código Civil para el Distrito Federal en favor de los menores.

"Incluso es un hecho notorio que la cantidad de *****, mensuales es una cantidad que corresponde a un ingreso que puede satisfacer las necesidades alimentarias de una familia y en este caso de dos menores, sin que baste la capacidad económica del deudor, porque el otro parámetro radica en las necesidades de los acreedores.

"Por tanto, aunque no necesariamente debe presentarse una situación extrema en la que se ponga en peligro la subsistencia de los acreedores alimentarios para considerar procedente la suspensión de una resolución en la que se reduce la pensión, sí debe atenderse a cada caso concreto, en función a los elementos de prueba que existan para determinar si el monto modificado es razonable y aparece como suficiente para cubrir las necesidades de los menores, sobre todo si se toma como hecho notorio que la cantidad de ***** mensuales, ordinariamente satisfacen necesidades básicas de educación, vestido, comida diaria y servicios básicos inherentes a la habitación de una familia.

"De ahí que sin soslayar el deber de tutelar el interés superior de los menores que son los acreedores alimentarios, es ilegal que se haya otorgado la suspensión del acto reclamado.

"En esas condiciones, por la cantidad fijada por la Sala responsable por concepto de pensión alimenticia provisional, que en su caso en la resolución que resuelva el fondo de la controversia en primera instancia, podrá traducirse en el porcentaje equivalente en función de los ingresos del deudor, para evitar la necesidad futura de incidentes de incremento, puede concluirse que

es suficiente para satisfacer las necesidades de los menores, dado que no se advierten medios de prueba de que esa cantidad sea insuficiente y, por ende, **no es dable suspender el acto reclamado.**

"Esto debe ser así, porque el interés superior de los menores queda asegurado con la negativa de la suspensión, porque la ejecución del acto reclamado propiciará que reciban una cantidad que aparece suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias, con la cual el deudor cumplirá con su obligación alimentaria en observancia de los principios de solidaridad y de garantía de la subsistencia de los menores que necesitan alimentos.

"Si hubiera prueba de que la cantidad de ***** mensuales que con la ejecución del acto del acto reclamado debe pagar el deudor alimentario, es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los menores, entonces sí podría justificarse la suspensión; máxime que la legalidad de un aumento o disminución dependerá de los datos que se aporten para demostrar las necesidades reales de los menores.

"En el caso, la Sala responsable estableció fundamentalmente que la actora, con la documentación que acompañó a su escrito de demanda consistente en múltiples *tickets*, notas, recibos, comprobantes y facturas, no se acredita que los gastos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias de dos menores rebasen la suma de ***** que el obligado entrega a la actora.

"Para arribar a dicha conclusión la Sala responsable consideró los documentos aportados por la actora, concluyendo que de todos esos comprobantes de pago, algunos no correspondían a gastos de los dos acreedores alimentarios (entre ellos, cigarros, cerveza, tinte para cabello, entre otros), estimando que del periodo de enero a julio de dos mil once, la actora acreditó haber gastado la cantidad de ***** cada mes, no obstante el contenido de los productos adquiridos, pero que esa cantidad es para toda la familia, y debe dividirse entre tres que, por tanto, la suma que corresponde a los acreedores es de ***** mensuales.

"Respecto del apartado relativo al rubro de atención médica y hospitalaria la Sala responsable precisó que del periodo de febrero a julio de dos mil once, justificó que la cantidad por dicho concepto asciende a la cantidad de ***** que esa suma debe dividirse entre seis meses, por ser el periodo que comprende, resultando que la cantidad mensual por ese rubro debe ser la cantidad de *****.

"La Sala responsable también tomó en consideración los gastos que la actora justificó por concepto de los dos menores en la operadora acuática ***** , por la cantidad de ***** de pago trimestral, que al dividirlo entre tres por ese concepto arrojó la cantidad de ***** .

"En relación con el concepto de ropa la actora justificó que en el periodo erogó la cantidad de ***** .

"En relación al concepto de esparcimiento se tomó en consideración que la actora acreditó la cantidad por dicho concepto de ***** mensuales.

"De todos esos conceptos obtuvo un monto total por la cantidad de ***** , y que esa es la cantidad que se requiere para solventar las necesidades de los menores acreedores.

"De lo anterior se advierte que la Sala responsable hizo un análisis exhaustivo y minucioso de todos y cada uno de los documentos con los que la actora justificó los gastos para satisfacer la necesidad de los acreedores y no obstante el monto que determinó; de cualquier modo fijó la cantidad de ***** mensuales a favor de sus menores acreedores.

"Por las consideraciones que la conforman tiene aplicación a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 172/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, página 58, de rubro y texto siguientes: 'ALIMENTOS. PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA PENSIÓN CUANDO NO SE HAYAN ACREDITADO LOS INGRESOS DEL DEUDOR ALIMENTARIO, DEBE ATENDERSE A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 311 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.' (se transcribe)

"Conforme a la jurisprudencia antes transcrita, y en observancia a los dispuesto por el artículo 311 Ter del Código Civil para el Distrito Federal, la falta de pruebas para acreditar el monto exacto de los ingresos del deudor alimentario no justifica la reducción al mínimo de la pensión, sino que obliga a recabar pruebas y, en su caso, hacer una estimación de la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios han llevado en los dos últimos años, lo cual será materia de fondo en el dictado de la sentencia que resuelva sobre la pensión definitiva, en la controversia ante el Juez de lo Familiar.

"Sin que lo anterior implique un pronunciamiento respecto de la legalidad del fallo de segunda instancia, sino únicamente como ponderación en

aras de que se ha tomado en cuenta el interés superior de los menores; toda vez que la finalidad de este recurso es determinar si en el caso es legal el auto que concede la suspensión provisional de la resolución reclamada, lo que implicó ponderar el derecho sustantivo, la consecuencia de otorgar la suspensión y el interés social en la tutela del derecho de los menores que deben recibir pensión alimenticia para subsistir y cubrir sus necesidades básicas para su desarrollo, tal como se ha dicho con antelación, en cumplimiento a lo ordena (sic) el artículo 107, fracción X, de la Constitución General de la República.

"No queda inadvertido para este tribunal que la institución de alimentos tiene por objeto satisfacer las necesidades básicas de los menores y si es posible de acuerdo a la capacidad económica del deudor, para que puedan vivir con decoro y atender a sus necesidades, sin que necesariamente sean limitadas a aquellas consideradas como apremiantes o vitales para su subsistencia, puesto que implica solventar una vida decorosa, sin lujos, pero suficiente para desenvolverse en el estatus acostumbrado; en consecuencia, la suspensión para que no se ejecute una sentencia que reduce el monto de la pensión, no opera como una regla general en todos los casos relacionados con el otorgamiento de alimentos, puesto que debe atenderse a las circunstancias particulares del caso que se analiza.

"En conclusión, puede establecerse que la negativa de la suspensión provisional permite que los acreedores reciban una pensión que ordinariamente aparece como decorosa y suficiente para que dos menores satisfagan sus necesidades alimentarias, y no hay prueba de que la negativa de la suspensión ponga en riesgo inminente o actual la subsistencia de los menores, por lo que no se advierte que exista base jurídica para suspender la resolución reclamada, al no surtir el supuesto de la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, que consiste, como lo planteó el recurrente, que con la ejecución del acto reclamado se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación.

"En tal virtud, con fundamento en los artículos 91 y 124 de la Ley de Amparo, en el tema materia de la presente queja, se declara fundada, con la consecuencia de que se niegue la suspensión provisional del acto reclamado consistente en la ejecución de la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil once, dictada por la Cuarta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en el toca *****."

De las consideraciones sustentadas en el asunto antes mencionado, derivó la tesis aislada I.3o.C.23 C (10a.), de rubro y texto siguientes:

"ALIMENTOS. PROCEDE SUSPENDER LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA AL DEUDOR ALIMENTISTA PROPORCIONARLOS, CUANDO NO SE PONE EN RIESGO LA SUBSISTENCIA DEL ACREEDOR Y EXISTEN PRUEBAS DE QUE SE ESTÁN SATISFACIENDO LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS MENORES.—La institución de alimentos tiene por objeto satisfacer las necesidades básicas de los menores, de acuerdo a la capacidad económica del deudor, para que puedan vivir con decoro, sin que necesariamente se limiten a las consideradas como apremiantes o vitales para su subsistencia, puesto que implica solventar una vida decorosa, sin lujos, pero suficiente para desenvolverse en el status acostumbrado. En consecuencia, la procedencia de la suspensión para que no se ejecute una sentencia que reduce el monto de la pensión, no opera como una regla general en todos los casos relacionados con el otorgamiento de alimentos, puesto que debe atenderse a las circunstancias particulares del caso que se analiza. En aras del interés superior de los menores, debe ponderarse el derecho sustantivo, las consecuencias de otorgar la suspensión y el interés social en la tutela del derecho del menor que debe recibir alimentos para subsistir y cubrir sus necesidades básicas para su desarrollo. A partir de dicha ponderación puede establecerse si la concesión de la suspensión permite que los acreedores reciban una pensión que ordinariamente aparece como decorosa y suficiente para que los menores satisfagan sus necesidades alimentarias; en cambio, si la concesión de la suspensión pone en riesgo inminente o actual la subsistencia de los menores, no existe base jurídica para suspender la resolución reclamada, por no surtirse el supuesto de la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, relativo a que con la ejecución del acto reclamado se causen al quejoso daños y perjuicios de difícil reparación."

2. Origen del recurso de queja 775/1997, del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y criterio que en él se sostiene.

Origen. El recurso de queja 775/1997, se interpuso por el quejoso (deudora alimentista), en contra de un proveído emitido por un Juez de Distrito en un incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto, en el que se negó la suspensión provisional en contra del acto reclamado, consistente en una sentencia emitida en un recurso de apelación, a través de la cual se declaró procedente el aumento de una pensión alimenticia.

El asunto deriva contra la sentencia interlocutoria de fecha dos de junio de mil novecientos noventa y cinco, dictada por el Juez Décimo Quinto de lo Familiar en el Distrito Federal, en los autos del incidente de aumento de pensión alimenticia deducido de un juicio de divorcio voluntario.

Criterio. En lo que al tema interesa, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, sostuvo lo siguiente:

"QUINTO.—Es infundado el único agravio que expresa el recurrente, mismo que quedó transcrito en el considerando anterior, porque si bien es cierto que, en virtud del convenio de fecha quince de junio de mil novecientos ochenta y nueve, celebrado entre el inconforme y ***** , y ratificado ante el Juez Décimo Quinto de lo Familiar en el Distrito Federal, en los autos del juicio de divorcio voluntario número de expediente ***** , secretaría 'B', su acreedora alimentaria se encuentra percibiendo la cantidad de ***** , actualmente ***** , convenida por primera vez como pensión alimenticia, también es cierto que al decretar la Décimo Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en su sentencia de tres de octubre de mil novecientos noventa y siete, en el toca ***** , el aumento de la pensión alimenticia que reclama la hoy tercero perjudicada, se tuvo en cuenta que la pensión concedida originalmente a la acreedora era insuficiente para cubrir sus necesidades alimenticias, pues dadas las condiciones económicas que prevalecen en la actualidad, la pensión alimenticia decretada en un principio, le impide a dicha acreedora alimentaria recibir la protección necesaria para su subsistencia; por tanto, es inconcuso que de suspenderse el aumento decretado, se causarían a dicha acreedora perjuicios que pueden ser irreparables, motivo por el cual no es procedente la suspensión de la misma; en esas condiciones, resulta inaplicable al caso la tesis de ejecutoria que invoca el recurrente, puesto que, como se dijo. La suspensión al aumento decretado en la pensión alimenticia que se comenta, causa perjuicios irreparables a la hoy tercera perjudicada, además de contravenir disposiciones legales de orden público que establecen el pago de alimentos suficientes para sufragar las necesidades de los acreedores, y se afectaría el interés social, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo. Sirve de fundamento para lo anterior, la tesis de ejecutoria sustentada por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 2450, Quinta Época, Tomo CI, del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice: 'ALIMENTOS, AUMENTO DE LA PENSIÓN (SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.'" (se transcribe)

De las consideraciones sustentadas en el asunto antes mencionado, derivó la tesis aislada I.5o.C.71 C, de rubro y texto siguientes:

"ALIMENTOS. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CONTRA EL AUMENTO DE LA PENSIÓN.—En virtud de que al decretarse el aumento de la pensión alimenticia que reclama la recurrente, se tuvo en cuenta que la pen-

sión concedida a la acreedora era insuficiente, resulta inconcuso que de concederse la suspensión al aumento decretado, se causarían perjuicios irreparables a dicha acreedora, por su incapacidad para cubrir sus necesidades con la primera pensión que se le fijó, independientemente de que se controvertirían disposiciones de orden público que establecen el pago de alimentos suficientes para sufragar las necesidades de los acreedores, y se afectaría el interés social, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, por lo que no procede la suspensión."

3. Origen del recurso de queja 14/2014 del índice del Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito), y criterio que en él se sostiene.

Origen. El recurso de queja 14/2014, se interpuso por la quejosa (deudora alimentaria), en contra de un proveído emitido por un Juez de Distrito en un incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto, en el que se negó la suspensión provisional en contra del acto reclamado, consistente en una sentencia emitida en un recurso de apelación, a través de la cual se revocó la decisión del inferior que había declarado improcedente el incremento de la pensión alimenticia, para que en su lugar decretara el aumento de la pensión alimenticia en favor de dos menores de edad.

Criterio. En lo que al tema interesa, el **Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito)**, sostuvo lo siguiente:

"QUINTO.—Los agravios preinsertos son infundados.

"De las actuaciones que el Juez Primero de Distrito en el Estado, acompañó a su informe justificado, deducidas del incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto *****, así como del contenido de la demanda de amparo fuente del mismo, se pone de manifiesto lo siguiente:

"1. El ahora tercero interesado *****, ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia en Materia Civil de Zamora, Michoacán, y dentro del juicio ordinario civil *****, sobre divorcio necesario y otras prestaciones, promovió a favor de los menores *****, ambos de apellidos *****, incidente de incremento de la pensión alimenticia decretada a cargo de la quejosa aquí recurrente.

"2. Admitido dicho incidente y seguido por sus etapas legales, el Juez de los autos el veintiocho de junio de dos mil trece, lo resolvió declarándolo improcedente.

"3. La parte ahora tercero perjudicada, inconforme con dicha resolución interpuso recurso de apelación, del que, por razón de turno conoció el Magistrado de la Tercera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, quien mediante resolución de treinta y uno de octubre de dos mil trece, revocó la sentencia apelada, para ahora declarar procedente dicho incidente.

"4. La quejosa aquí recurrente ***** , promovió juicio de garantías contra actos del Magistrado de la Tercera Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y Juez Tercero de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Zamora, Michoacán; solicitando al efecto la suspensión provisional de dichos actos.

"5. De la demanda de amparo de que se trata, conoció el Juez Primero de Distrito en el Estado, quien por acuerdo de ocho de enero de dos mil catorce, negó la medida cautelar solicitada, bajo el argumento toral que de concederse dicha suspensión se originarían daños irreparables, por tender a proteger la subsistencia de dos menores, además de atacarse el orden público y afectarse el interés social.

"Determinación esta última que constituye la materia de este recurso de revisión.

"La quejosa aquí recurrente aduce que la resolución impugnada le causa perjuicio, porque del solo análisis preliminar de la demanda de amparo, se obtiene que las autoridades responsables violan en su perjuicio sus garantías individuales; y que siendo así, debió aplicarse la figura de la apariencia del buen derecho, dado que al ser factible que se le conceda la protección constitucional solicitada y, por ende, se actualice el peligro en la demora debió concederse la suspensión provisional solicitada, pues en caso contrario se genera un menoscabo en su patrimonio, si se atiende a que en materia de alimentos no procede la restitución de su pago al deudor; a más de que no se deja en estado de insubsistencia a los acreedores, porque su subsistencia se encuentra garantizada con la pensión que les está otorgando, y que siendo así no es de admitirse que de concederse la medida cautelar solicitada, se vulneren normas de interés social y de orden público.

"Tales planteamientos son infundados.

"En principio cabe destacar que si bien es cierto, que conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo, para que se otorgue la suspensión provisional es necesario que lo solicite el agraviado y no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones del orden público; y que para resolver sobre la suspensión en el juicio de amparo, se hace necesario que sin dejar de observar los requisitos antes precisados del artículo 128 de la Ley de Amparo, se acuda además a la figura de la apariencia del buen derecho, que consiste en resolver, con base en la serie de probabilidades sobre la parte a quién asiste el derecho discutido; lo anterior porque la suspensión en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar y, por ende, debe atender a un presupuesto de derecho y al peligro en la demora, basado en un conocimiento superficial dirigido a tomar una decisión sustentable en una probabilidad sobre la constitucionalidad o no del acto reclamado, en términos de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente: (se transcribe)

"Así como la diversa del texto: 'APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. CUESTIONES JURÍDICAS.' (se transcribe)

"Ahora bien, no obstante esas premisas de donde se obtiene que efectivamente en la suspensión del acto reclamado participa como presupuesto la figura de la apariencia del buen derecho, basado en el conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido, de modo tal, que de acuerdo al cálculo de las probabilidades sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Cabe señalar, que en el caso no se está en atender dicha figura dada la naturaleza del acto reclamado, que como se vio, se hizo consistir en la resolución que de treinta y uno de octubre de dos mil trece, dictada dentro del toca de apelación número ***** mediante la cual la autoridad responsable revocó la sentencia que declaró improcedente la sentencia emitida en el incidente de incremento de pensión alimenticia, promovido contra la ahora quejosa, para ahora declararlo procedente, es decir, involucra el pago de alimentos.

"Luego, si a través de la medida cautelar solicitada la quejosa pretende impedir que se ejecute el pago de los alimentos en los términos decretados; siendo que conforme al artículo 129, fracción IX, de la Ley de Amparo, que establece: 'Se considerará entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social y se controvierten disposiciones de orden público, cuando de conce-

derse la suspensión: ... IX. Se impida el pago de alimentos', no procede conceder dicha medida cautelar; es inconcuso que la resolución del Juez de Distrito no le causa perjuicio.

"Y es que no debe soslayarse que la figura de la apariencia del buen derecho, si bien aplica en materia de suspensión del juicio de amparo, no menos lo es que debe sopesarse en relación con los otros elementos requeridos para la suspensión, que implica que el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir la parte quejosa, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

"No obsta a lo anterior, lo aducido por la quejosa aquí recurrente de que los alimentos se encuentran protegidos con la pensión que está otorgando, en virtud de la condena que, por ese concepto se decretó a su cargo.

"Es así, porque además de que el precitado ordinal 129, fracción IX, antes transcrito no hace distinción alguna, la medida cautelar no procedía otorgarse, si se atiende que al decretarse el aumento de la pensión alimenticia de que se trata, se debió atender a que la primitiva pensión no era suficiente para cubrir las necesidades de los acreedores.

"Sustenta lo anterior la tesis:

"ALIMENTOS.' (se transcribe)

"Y la diversa del tenor siguiente:

"ALIMENTOS. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CONTRA EL AUMENTO DE LA PENSIÓN.' (se transcribe)

"La tesis anterior se cita en términos del artículo sexto transitorio del Decreto de dos de abril de dos mil trece, mediante el cual se publicó la nueva Ley de Amparo, del tenor siguiente: 'Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley.'

"En tales condiciones y al no causar perjuicio a la disidente la resolución recurrida, procede declarar infundado el recurso de queja planteado."

QUINTO.—**Requisitos para la existencia de la contradicción.** La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que dos o más

órganos jurisdiccionales de la misma jerarquía (Tribunales Colegiados de Circuito, Plenos de Circuito o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) 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; por tanto, no es preciso que esos criterios constituyan jurisprudencia,¹⁶ pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

En efecto, el Pleno del Máximo Tribunal de la República, al resolver la contradicción de tesis 36/2007, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, estableció por unanimidad de diez votos, que para que se dé una contradicción de tesis es indispensable que exista un problema jurídico que amerite ser definido para el mundo jurídico, y así evitar que se sigan dando situaciones confusas y, desde luego, soluciones distintas y contradictorias a asuntos similares.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P.J. 72/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁷

¹⁶ Tesis aislada 2a. VIII/93, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XII, diciembre de 1993, página 41, cuyo texto es:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU RESOLUCIÓN NO ES NECESARIO QUE ESTAS TENGAN EL CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA.—El procedimiento para dirimir contradicciones de tesis no tiene como presupuesto necesario el que los criterios que se estiman opuestos tengan el carácter de jurisprudencia, pues los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo no lo establecen así."

¹⁷ La jurisprudencia que se cita es del tenor siguiente:

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

Así, de conformidad con el criterio anterior, la existencia de una contradicción de tesis está condicionada a que:

- a) Los órganos contendientes sean de la misma jerarquía;
- b) Los órganos mencionados se pronuncien sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,
- c) Que respecto de ese punto, sostengan criterios jurídicos discrepantes.

SEXTO.—Análisis de los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis en el caso concreto de lo resuelto por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 775/1997 y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del

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."

Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito), al resolver el recurso de queja 14/2014.

En el caso no se satisfacen los requisitos que se exigen para la existencia de una contradicción de tesis, porque si bien los tribunales que emitieron los criterios respecto de los cuales se realizó la denuncia de la posible contradicción, son de la misma jerarquía y ambos se pronunciaron sobre el tema relativo a si es o no dable conceder la suspensión provisional del acto reclamado, cuando éste declara procedente el aumento de una pensión alimenticia, lo cierto es que **dichos tribunales no llegaron a soluciones jurídicas diferentes o discrepantes.**

Esto es así, porque, al resolver el recurso de queja 775/97, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tuvo la necesidad de analizar si era o no correcta la decisión tomada por el Juez de Distrito en el sentido de negar la suspensión provisional que la parte quejosa solicitó en el juicio de amparo indirecto, que se promovió en contra de una resolución dictada en segunda instancia, a través de la cual **se declaró procedente el incremento de una pensión alimenticia** decretada a cargo de la parte quejosa (**deudor alimentario**).

Al respecto, el Tribunal Colegiado **decidió declarar infundado el recurso de queja y validar la determinación relativa a negar la suspensión provisional.**

Para sustentar esa determinación, señaló lo siguiente:

- Si bien es cierto que, en virtud de un convenio celebrado en un juicio de divorcio, la acreedora se encuentra recibiendo la cantidad convenida por concepto de pensión alimenticia, también lo es, que el aumento de la pensión alimenticia reclamada, partió de la base de que la pensión alimenticia concedida originalmente a la acreedora era insuficiente para cubrir sus necesidades alimenticias, pues dadas las condiciones económicas que prevalecen en la actualidad, la pensión decretada en un principio, le impide a dicha acreedora recibir la protección necesaria para su subsistencia, por tanto, es inconcuso que de suspenderse el aumento decretado se causarían a dicha acreedora perjuicios que pueden ser irreparables, motivo por el cual, no es procedente la suspensión de la misma.

- Asimismo, indicó que la suspensión al aumento decretado en la pensión alimenticia que se comenta, causaría perjuicios irreparables a la tercero

perjudicada, además de controvertir disposiciones legales de orden público que establecen el pago de alimentos suficientes para sufragar las necesidades de los acreedores y se afectaría el interés social, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

Por su parte, al resolver el recurso de queja 14/2014, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, tuvo la necesidad de analizar si era o no correcta la decisión tomada por el Juez de Distrito, en el sentido de negar la suspensión provisional que la parte quejosa (**deudor alimentario**) solicitó en el juicio de amparo indirecto, que se promovió en contra de una resolución dictada en segunda instancia, a través de la cual se determinó revocar la decisión del a quo, que había declarado improcedente el incremento de una pensión alimenticia decretada a cargo de la quejosa en favor de dos menores, **para en su lugar decretar procedente el incremento.**

Al respecto, el Tribunal Colegiado después de precisar brevemente los requisitos que el artículo 128 de la Ley de Amparo exige para otorgar la suspensión, y **la manera en que funciona la apariencia del buen derecho en esa medida precautoria, validó la determinación del Juez de Distrito en la cual se negó la suspensión provisional.**

Para llegar a esa conclusión, dicho tribunal sostuvo lo siguiente:

- Si bien en la suspensión del acto reclamado participa como presupuesto la figura de la apariencia del buen derecho, en el caso no se debe atender dicha figura dada la naturaleza del acto reclamado, la cual involucra el pago de alimentos, pues si a través de la medida cautelar solicitada la quejosa pretende impedir que se ejecute el pago de los alimentos, no procede conceder dicha medida cautelar aun y cuando la recurrente alegue que los alimentos se encuentran protegidos con la pensión que se está otorgando, en virtud de la condena que, por ese concepto se decretó a su cargo, ya que esa medida cautelar no puede otorgarse si se atiende que el aumento de la pensión alimenticia de que se trata se debió a que la primitiva pensión no era suficiente para cubrir las necesidades de los acreedores.

- Además, indicó que la suspensión no podía concederse porque el artículo 129 de la Ley de Amparo establece que: "Se considerará entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social y se controvierten disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión: ... IX. Se impida el pago de alimentos."

- Aunado a ello, señaló que no debe soslayarse que la figura de la apariencia del buen derecho, si bien aplica en materia de suspensión del juicio de amparo, debe sopesarse en relación con otros elementos requeridos para la suspensión, pues el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir la quejosa, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.

- Asimismo indicó, que no obstaba a la decisión arribada el hecho de que la parte quejosa y recurrente, argumentasen que los alimentos se encontraban protegidos con la pensión que se estaba otorgando, en virtud de la condena previa en su contra, ya que el artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo, no hace distinción alguna al respecto.

- Finalmente, señaló que la medida cautelar no podía otorgarse, porque el aumento de la pensión se debió a que la primitiva pensión no era suficiente para cubrir las necesidades de los acreedores.

Como se advierte, para negar la suspensión provisional en casos semejantes (contra actos que autorizan el aumento de una pensión alimenticia) ambos tribunales coincidieron en señalar que no podía otorgarse la suspensión del acto reclamado, porque cuando se otorga un aumento en la pensión alimenticia se presupone que la otorgada inicialmente es insuficiente para cubrir las necesidades de los acreedores alimentarios; y además, porque de otorgarse la suspensión, se causaría un perjuicio al interés social.

En tal virtud, si ambos tribunales son coincidentes en la decisión de que en contra del acto que autoriza el aumento de una pensión alimenticia no procede la suspensión provisional, y las razones en que se apoya el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, son compartidas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión de que entre lo resuelto por dichos órganos, al resolver respectivamente los recursos de queja 775/97 y 14/2011 (sic), no se actualiza la contradicción de tesis denunciada.

SÉPTIMO.—Análisis de los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis en el caso concreto de lo resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 81/2011 y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actual-

mente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito), al resolver el recurso de queja 14/2014

Para determinar si en el caso concreto se actualiza la contradicción de tesis denunciada, se estima necesario recordar, que es lo que resolvieron los tribunales contendientes en los asuntos que motivaron la denuncia mencionada.

Así tenemos que:

1. Al resolver recurso de queja 81/2011, en el cual fue aplicada la Ley de Amparo abrogada, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tuvo la necesidad de analizar si era o no correcta la decisión tomada por el Juez de Distrito en el sentido de conceder la suspensión provisional que la parte quejosa (**acreedor alimentario**) solicitó en el juicio de amparo indirecto, que se promovió en contra de una resolución dictada en segunda instancia, a través de la cual se determinó modificar la decisión del a quo, que había fijado como pensión alimenticia provisional **en favor de dos menores**, el 35% del total de los ingresos del deudor, para en su lugar fijar por ese concepto la cantidad de *********, **cantidad que se presumió implicaba una reducción en el monto de la pensión fijada.**

Al respecto, el Tribunal Colegiado después de analizar los requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo exige para otorgar la suspensión, **la manera en que funciona la apariencia del buen derecho en esa medida precautoria**, así como en qué consiste el interés superior de la infancia previsto en el artículo 4o. constitucional, **decidió declarar fundado el recurso de queja y negar la suspensión provisional.**

Para llegar a esa conclusión, dicho tribunal sostuvo lo siguiente:

• **Es obligación del Juez de amparo hacer una ponderación de la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social.**

• Si bien la suspensión se debe conceder cuando con la ejecución del acto reclamado se deje de cubrir el monto de la obligación alimentaria y un caso análogo es cuando se modifica a tal grado que con lo que deba pagar el deudor no puedan satisfacerse las necesidades de los acreedores como se venía haciendo y se ponga en riesgo la salud e integridad, lo cierto es que no hay obstáculo jurídico para negar la suspensión cuando con la ejecución queden satisfechas esas necesidades, sobre la base de que se asegure el desarrollo, la dignidad y la salud de los acreedores alimentarios.

- Que en esa virtud, si en el caso la resolución reclamada ordenó el pago de una cantidad por concepto de alimentos, **ésta no debió ser suspendida, al quedar de manifiesto que era suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los menores acreedores, y no hay ningún indicio de que la negativa de la suspensión ponga en riesgo la subsistencia, salud e integridad de los mismos.**

- Así, según indicó el Tribunal Colegiado, por un lado, debe tenerse en cuenta cuál es la consecuencia directa, inmediata y material que conlleva la ejecución del acto reclamado que fijó la cantidad por concepto de alimentos, cuál sería el efecto de negar o conceder la suspensión o concederla para que tal resolución no se ejecute, sobre la base de que la medida atenderá a privilegiar el interés superior de los menores.

- Que en esa virtud, debía concluirse que las consecuencias jurídicas y materiales del acto reclamado no causaban a la quejosa una ejecución de difícil reparación, pues si los documentos presentados para acreditar los gastos por concepto de alimentos, sólo acreditan el monto de ***** la cantidad de ***** asignada a los quejosos como pensión aparece como suficiente para cubrir satisfactoriamente las necesidades alimentarias de los menores quejosos y **no hay indicio de que tal cantidad ponga en riesgo su atención a la salud e integridad física, por no corresponder a las necesidades básicas acordes a su edad, situación particular de educación, alimentos, vestido, habitación y esparcimiento, así como en su caso necesidades de salud, de manera que si la ejecución del acto reclamado no produce sobre los menores daños de difícil reparación, sino que se satisfacen sus necesidades alimentarias, la suspensión provisional debió negarse, en tanto que la cantidad determinada por la responsable no parece irrisoria o insuficiente, pues aun y cuando se ignore a cuánto asciende el 35% de los ingresos del deudor que había fijado el a quo, y que pudiera comprender una cantidad mayor a la fijada por la alzada, tampoco hay justificación objetiva para otorgar la suspensión con el efecto que se precisa en la determinación recurrida, es decir, para que se mantenga el monto correspondiente al 35% de los ingresos del deudor**, dado que la pensión por concepto de alimentos no es para que haya un ingreso extra al patrimonio de los acreedores alimentistas, ya que los alimentos se rigen por un principio de correspondencia entre las necesidades alimentarias de los acreedores y la capacidad económica que determina las posibilidades del deudor alimentario.

- La suspensión del acto reclamado que fije una cantidad o porcentaje por concepto de pensión alimenticia, o la reduce, no debe impedir que el

acreedor reciba lo necesario para su subsistencia, **sino que debe ponderarse que el cobro de la pensión por un monto excesivo puede causar al deudor un detrimento en su patrimonio que difícilmente será restituido por el acreedor dada la naturaleza y finalidad de la pensión alimenticia, por lo que incluso es necesario que se pondere si la cantidad fijada por concepto de pensión y, en su caso, su modificación, resulta suficiente para satisfacer las necesidades de los acreedores alimentarios y dependiendo de ese aspecto, podrá negarse o concederse la suspensión, de tal manera que se asegure que los acreedores recibirán lo suficiente para satisfacer sus necesidades.**

- Así, concluyó el Tribunal Colegiado, la suspensión para que no se ejecute una sentencia que reduce el monto de la pensión, no opera como una regla general en todos los casos relacionados con el otorgamiento de alimentos, puesto que debe atenderse a las circunstancias particulares del caso que se analiza.

Por su parte, como ya se mencionó, **al resolver el recurso de queja 14/2014, en el cual fue aplicada la Ley de Amparo en vigor, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, tuvo la necesidad de analizar si era o no correcta la decisión tomada por el Juez de Distrito en el sentido de negar la suspensión provisional que la parte quejosa (deudor alimentario), solicitó en el juicio de amparo indirecto, que se promovió en contra de una resolución dictada en segunda instancia, a través de la cual se determinó revocar la decisión del a quo, que había declarado improcedente el incremento de una pensión alimenticia decretada a cargo de la quejosa, en favor de dos menores, para en su lugar decretar procedente el incremento.**

Al respecto, el Tribunal Colegiado después de precisar brevemente los requisitos que el artículo 128 de la Ley de Amparo exige para otorgar la suspensión, y **la manera en que funciona la apariencia del buen derecho en esa medida precautoria, validó la determinación del Juez de Distrito en la cual se negó la suspensión provisional.**

Para llegar a esa conclusión, como ya también se mencionó, dicho tribunal sostuvo lo siguiente:

- **Si bien en la suspensión del acto reclamado participa como presupuesto la figura de la apariencia del buen derecho, en el caso no se debe atender dicha figura dada la naturaleza del acto reclamado, la cual involucra el pago de alimentos, pues si a través de la medida cautelar**

solicitada la quejosa pretende impedir que se ejecute el pago de los alimentos, no procede conceder dicha medida cautelar aun y cuando la recurrente alegue que los alimentos se encuentran protegidos con la pensión que se está otorgando, en virtud de la condena que, por ese concepto se decretó a su cargo, ya que esa medida cautelar no puede otorgarse si se atiende que el aumento de la pensión alimenticia de que se trata se debió a que la primitiva pensión no era suficiente para cubrir las necesidades de los acreedores.

- Además, indicó que la suspensión no podía concederse porque el artículo 129 de la Ley de Amparo establece que: "Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social y se controvierten disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión: ... IX. Se impida el pago de alimentos."

- Aunado a ello, señaló que no debe soslayarse que la figura de la apariencia del buen derecho, si bien aplica en materia de suspensión del juicio de amparo, debe sopesarse en relación con otros elementos requeridos para la suspensión, pues el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir la quejosa, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.

- Asimismo indicó, que no obstaba a la decisión arribada el hecho de que la parte quejosa y recurrente, argumentasen que los alimentos se encontraban protegidos con la pensión que se estaba otorgando, en virtud de la condena previa en su contra, ya que el artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo, no hace distinción alguna al respecto.

- Finalmente, señaló que la medida cautelar no podía otorgarse, porque el aumento de la pensión se debió a que la primitiva pensión no era suficiente para cubrir las necesidades de los acreedores.

Como se advierte, aunque ambos tribunales resolvieron un caso en el que era necesario resolver si era o no procedente conceder la suspensión provisional solicitada en contra de una decisión que se vincula al pago de una pensión alimenticia, **llegando a determinaciones jurídicas que en apariencia son discrepantes**, porque mientras uno consideró que ello sí era factible, el otro negó esa posibilidad.

Esta Primera Sala considera que esa aparente discrepancia, no es suficiente para concluir que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada.

Esto es así, pues no se debe perder de vista que si bien la decisión de conceder o negar la suspensión, se vinculó a un acto que se relaciona con el pago de una pensión alimenticia, lo cierto es que **los casos que conocieron dichos órganos, no son exactamente iguales**, pues en el que resolvió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, **el acto reclamado consistió en una resolución que presumiblemente redujo el monto de una pensión alimenticia**, mientras que en el caso que conoció el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, **el acto reclamado consistió en una resolución que autorizó el aumento de una pensión alimenticia**.

Atendiendo a lo anterior, esta Primera Sala considera que la diferencia en la conclusión a la que arriban los tribunales contendientes, no puede tomarse como base para determinar la existencia de la contradicción de tesis, en virtud de que como ya se mencionó, los casos de que conocieron, presentan características diversas que resultan sustanciales al momento de resolver si procede o no la suspensión en contra de un acto que se vincula al pago de alimentos.

No obstante, esta Primera Sala advierte que con independencia de lo anterior, **los órganos jurisdiccionales contendientes sí sostienen una postura discrepante, en lo relativo a la aplicación de la figura relativa a la apariencia del buen derecho**, situación que sí puede dar lugar a la contradicción de tesis denunciada.¹⁸

¹⁸ "Novena Época

"Registro: 174764

"Instancia: Pleno

"Aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXIV, julio de 2006

"Materia común

"Tesis: P. XLIX/2006

"Página: 12

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.—El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final —el o los puntos resolutivos— o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el

Esto es así, porque mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, sostiene que **para decidir si se otorga o no la suspensión es necesario atender a la apariencia del buen derecho, sin distinguir si la utilización de esta figura puede supeditarse a la naturaleza del acto reclamado**, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, **supedita su aplicación a la naturaleza del acto reclamado, pues consideró que como el acto reclamado involucraba el pago de alimentos, dicha figura no debía ser atendida.**

Como se advierte, ambos tribunales llegaron a conclusiones divergentes sobre el tema, por tanto esta Primera Sala estima que al respecto, sí existe la contradicción de tesis denunciada.

En efecto, para arribar a esa conclusión, debe decirse que para esta Primera Sala, no pasa inadvertido que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito aplicó **la Ley de Amparo abrogada**, mientras que el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, **aplicó la Ley de Amparo en vigor.**

Legislación esta última, que como se demuestra en el siguiente cuadro comparativo, en lo que al tema interesa, difiere notablemente de lo que establecía la Ley de Amparo abrogada:

procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro.

"Contradicción de tesis 45/2005-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 20 de abril de 2006. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López.

"El Tribunal Pleno, el primero de junio en curso, aprobó, con el número XLIX/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a primero de junio de dos mil seis.

"Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada."

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo en vigor ¹⁹
<p>"Capítulo III "De la suspensión del acto reclamado</p> <p>"Artículo 122. En los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada, con arreglo a las disposiciones relativas de este capítulo."</p> <p>"Artículo 123. Procede la suspensión de oficio: "I. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal; "II. Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegere (sic) a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada. "III. (Derogada, D.O.F. 29 DE junio de 1976) "La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el Juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso</p>	<p>"Sección Tercera "Suspensión del acto reclamado</p> <p>"Primera parte "Reglas generales</p> <p>"Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."</p> <p>"Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, 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. "En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento. "La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."</p> <p>"Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo condu-</p>

¹⁹ Texto vigente al momento de su aplicación.

de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

"Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el Juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados."

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

"I. Que la solicite el agraviado.

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

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

"a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción

cente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos:

"I. Extradición; y

"II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado."

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

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

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

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

y el comercio de drogas enervantes;

"b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

"d) Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;

"e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

"f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y (sic)

"g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

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

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpen los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean imposterables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos

apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

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

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

"Artículo 124 Bis. Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el Juez de amparo deberá exigir al

Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

"Artículo 130. La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

"Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."

"Artículo 132. En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con

quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de las medidas de aseguramiento que estime convenientes.

"El Juez de amparo fijará el monto de la garantía, tomando en cuenta los elementos siguientes:

"I. La naturaleza, modalidades y características del delito que se impute al quejoso;

"II. La situación económica del quejoso, y

"III. La posibilidad de que el quejoso se sustraiga a la acción de la justicia."

"Artículo 125. En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía."

"Artículo 126. La suspensión otorgada conforme al artículo anterior, quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir

aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

"La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos."

"Artículo 133. La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación. "Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."

"Artículo 134. La contragarantía que ofrezca el tercero conforme al artículo anterior deberá también cubrir el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso, que comprenderá:

"I. Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

"II. Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria; y

las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"Para que surta efectos la caución que ofrezca el tercero, conforme al párrafo anterior, deberá cubrir previamente el costo de la que hubiese otorgado al quejoso. Este costo comprenderá:

"I. Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa afianzadora legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

"II. El importe de las estampillas causadas en certificados de libertad de gravámenes y de valor fiscal de la propiedad cuando hayan sido expresamente recabados para el caso, con los que un fiador particular haya justificado su solvencia, más la retribución dada al mismo, que no excederá, en ningún caso, del cincuenta por ciento de lo que cobraría una empresa de fianzas legalmente autorizada;

"III. Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria;

"IV. Los gastos legales que acredite el quejoso haber hecho para constituir el depósito."

"III. Los gastos legales acreditados para constituir el depósito."

"Artículo 135. Cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía o dispensar su otorgamiento, en los siguientes casos:

"I. Si realizado el embargo por las autoridades fiscales, éste haya quedado firme y los bienes del contribuyente embargados fueran suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal;

"II. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso; y

"III. Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

"En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectiva la garantía."

"Artículo 136. La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo

"Artículo 127. No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, ni en el caso del párrafo segundo del artículo 125 de esta ley."

"Artículo 128. El Juez de Distrito fijará el monto de la garantía y contragarantía a que se refieren los artículos anteriores."

"Artículo 129. Cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella un incidente, en los términos prevenidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo; en la inteligencia de que, de no presentarse la reclamación dentro de ese término, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común."

de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensiva."

"Artículo 137. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios estarán exentos de otorgar las garantías que esta ley exige."

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

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

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

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

"Artículo 130. En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal. "En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del Juez de Distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

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

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

"Artículo 140. En el informe previo la autoridad responsable se concretará a expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se le atribuyan, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión y deberá proporcionar los datos que tenga a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes. Las partes podrán objetar su contenido en la audiencia.

"En casos urgentes se podrá ordenar que se rinda el informe previo por cualquier

"El Juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior."

"Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, (sic) en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

"Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones."

"Artículo 141. Cuando alguna autoridad responsable tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo, y no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo anterior, se celebrará la audiencia incidental respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas. La resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes."

"Artículo 142. La falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el sólo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"Tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hayan intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la norma general o en su publicación, únicamente rendirán el informe previo cuando adviertan que su intervención en el proceso legislativo o de creación de la norma general, se impugne por vicios propios.

"La falta del informe previo de las autoridades legislativas, además de lo señalado en el párrafo anterior, no dará lugar a sanción alguna."

"Artículo 143. El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 132. El informe previo se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

"En casos urgentes el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente.

"La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace además incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le

"En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial. Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, será admisible la prueba testimonial.

"Para efectos de este artículo, no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal."

"Artículo 144. En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

"Artículo 145. Cuando apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión en otro juicio de amparo, promovido con anterioridad por el mismo quejoso o por otra persona en su nombre o representación, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión."

"Artículo 146. La resolución que decida sobre la suspensión definitiva, deberá contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;

"II. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;

será impuesta por el mismo Juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones."

"Artículo 133. Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del Juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes."

"Artículo 134. Cuando al celebrarse la audiencia a que se refieren los artículos 131 y 133 de esta ley, apareciere debidamente probado que ya se resolvió sobre la suspensión definitiva en otro juicio de amparo promovido por el mismo quejoso o por otra persona, en su nombre o representación, ante otro Juez de Distrito, contra el mismo acto reclamado y contra las propias autoridades, se declarará sin materia el incidente de suspensión, y

"III. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión; y

"IV. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda o niegue la suspensión. Si se concede, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento."

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos. "Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

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

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los

se impondrá a dicho quejoso, a su representante o a ambos, una multa de treinta a ciento ochenta días de salario."

"Artículo 135. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

"Si se realizó embargo por las autoridades fiscales, y los bienes embargados son suficientes para asegurar la garantía del interés fiscal, el contribuyente no tendrá que realizar el depósito en efectivo a que se refiere el párrafo anterior, siempre que el embargo sea firme."

"Artículo 136. Si el acto reclamado afecta la libertad

efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

"Artículo 149. Cuando por mandato expreso de una norma general o de alguna autoridad, un particular tuviere o debiera tener intervención en la ejecución, efectos o consecuencias del acto reclamado, el efecto de la suspensión será que la autoridad responsable ordene a dicho particular la inmediata paralización de la ejecución, efectos o consecuencias de dicho acto o, en su caso, que tome las medidas pertinentes para el cumplimiento estricto de lo establecido en la resolución suspensiva."

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

"Artículo 151. Cuando se promueva el amparo contra actos o resoluciones dictadas en un procedimiento de remate de inmuebles, la suspensión permitirá el curso del procedimiento hasta antes de que se ordene la escrituración y la entrega de los bienes al adjudicatario.

"Tratándose de bienes muebles, el efecto de la suspensión será el de impedir su entrega material al adjudicatario."

"Artículo 152. Tratándose de la última resolución que se dicte en el procedimiento de ejecución de un laudo en materia laboral la suspensión se concederá en los casos

personal, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito únicamente en cuanto a ella se refiera, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, cuando el acto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste.

"Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público como probable responsable de algún delito, la suspensión se concederá, si procediere, sin perjuicio de que sin dilación sea puesto a disposición del Ministerio Público, para que éste determine su libertad o su retención dentro del plazo y en los términos que el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional lo permite, o su consignación.

"De consistir el acto reclamado en detención del quejoso efectuada por el Ministerio Público, la suspensión se concederá y desde luego se pondrá en inmediata libertad, si del informe previo que rinda la autoridad responsable no se acreditan con las constancias de la averiguación previa la flagrancia o la urgencia, o bien si dicho informe no se rinde en el término de veinticuatro horas. De existir flagrancia

la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente del tribunal respectivo, no se ponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales sólo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia."

"Artículo 153. La resolución en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la facultad de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aunque se interponga recurso de revisión; pero si con motivo del recurso se concede, sus efectos se retrotraerán a la fecha del auto o interlocutoria correspondiente, siempre que la naturaleza del acto lo permita."

"Artículo 154. La resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión."

"Artículo 155. Cuando se interponga recurso contra resoluciones dictadas en el incidente de suspensión, se remitirá el original al tribunal colegiado de circuito competente y se dejará el duplicado en poder del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sin perjuicio de que se siga actuando en el duplicado."

"Artículo 156. Cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión,

o urgencia se prevendrá al Ministerio Público para que el quejoso, sea puesto en libertad o se le consigne dentro del término de cuarenta y ocho horas o de noventa y seis horas según sea el caso, a partir de su detención.

"Si se concediere la suspensión en los casos de órdenes de aprehensión, detención o retención, el Juez de Distrito dictará las medidas que estime necesarias para el aseguramiento del quejoso, a efecto de que pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de no concedérsele el amparo.

"Cuando la orden de aprehensión, detención o retención, se refiera a delito que conforme a la ley no permita la libertad provisional bajo caución, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito en el lugar en que éste señale, únicamente en lo que se refiera a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación.

"Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso por orden de autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, podrá ser puesto en libertad provisional mediante las medidas de aseguramiento y para los efectos que expresa el párrafo anterior.

se tramitará ante el órgano jurisdiccional que conozca de ella un incidente en los términos previstos por esta ley, dentro de los seis meses siguientes al día en que surta efectos la notificación a las partes de la resolución que en definitiva ponga fin al juicio. De no presentarse la reclamación dentro de ese plazo y previa vista a las partes, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante autoridad judicial competente."

"Artículo 157. En lo conducente, se aplicará al auto que resuelve sobre la suspensión provisional lo dispuesto para la resolución que decide sobre la suspensión definitiva."

"Artículo 158. Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión se observarán las disposiciones relativas al Título Quinto de esta ley. En caso de incumplimiento, cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacer cumplir la resolución suspensiva o podrá tomar las medidas para el cumplimiento."

"Segunda parte

"En materia penal

"Artículo 159. En los lugares donde no resida Juez de Distrito y especialmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos

"En los casos en que la afectación de la libertad personal del quejoso provenga de mandamiento de autoridad judicial del orden penal o del Ministerio Público, o de auto de prisión preventiva, el Juez dictará las medidas adecuadas para garantizar la seguridad del quejoso y éste podrá ser puesto en libertad bajo caución conforme a la fracción I del artículo 20 constitucional y a las leyes federales o locales aplicables al caso, siempre y cuando el Juez o tribunal que conozca de la causa respectiva no se haya pronunciado en ésta sobre la libertad provisional de esa persona, por no habersele solicitado.

"La libertad bajo caución podrá ser revocada cuando incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del juicio de amparo o del procedimiento penal respectivo.

"Las partes podrán objetar en cualquier tiempo el contenido del informe previo. En los casos previstos en el artículo 204 de esta ley, se considerará hecho superveniente la demostración de la falsedad u omisión de datos en el contenido del informe y el Juez podrá modificar o revocar la interlocutoria en que hubiese concedido o negado la suspensión; además, dará vista al Ministerio Público Federal

Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, el Juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, deberá recibir la demanda de amparo y acordar de plano sobre la suspensión de oficio conforme a las siguientes reglas:

"I. Formará por duplicado un expediente que contenga la demanda de amparo y sus anexos, el acuerdo que decrete la suspensión de oficio y el señalamiento preciso de la resolución que se mande suspender; las constancias de notificación y las determinaciones que dicte para hacer cumplir su resolución;

"II. Ordenará a la autoridad responsable que mantenga las cosas en el estado en que se encuentren o que, en su caso, proceda inmediatamente a poner en libertad o a disposición del Ministerio Público al quejoso y que rinda al Juez de Distrito el informe previo; y

"III. Remitirá de inmediato el original de las actuaciones al Juez de Distrito competente y conservará el duplicado para vigilar el cumplimiento de sus resoluciones, hasta en tanto el Juez de Distrito provea lo conducente, con plena jurisdicción.

"En caso de la probable comisión del delito de desaparición forzada, el Juez de primera instancia procederá conforme lo establecido por el artículo 15 de esta ley.

"Cuando el amparo se promueva contra actos de un Juez de primera instancia y no haya otro en el lugar, o cuando se impugnen actos de otras autoridades y aquél no pueda ser habido, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de los órganos judiciales que ejerzan jurisdicción en el mismo lugar, siempre que en él resida la autoridad ejecutora o, en su

para los efectos del precepto legal citado."

"Artículo 137. Cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar las órdenes de libertad del quejoso, o de ocultarlo, trasladándolo a otro lugar, el Juez de Distrito podrá hacerlo comparecer a su presencia para hacer cumplir dichas órdenes."

"Artículo 138. En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"Cuando la suspensión se haya concedido contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el quejoso tendrá la obligación de comparecer dentro del plazo de tres días ante el Juez de la causa o el Ministerio Público y, en caso de no hacerlo, dejará de surtir efectos la suspensión concedida."

"Artículo 139. El auto en que un Juez de Distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el

defecto, ante el órgano jurisdiccional más próximo."

"Artículo 160. Cuando el acto reclamado sea la orden de deportación, expulsión o extradición, la suspensión tiene por efecto que no se ejecute y el interesado quede en el lugar donde se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional de amparo, sólo en lo que se refiere a su libertad personal."

"Artículo 161. Cuando el acto reclamado consista en la orden de traslado del quejoso de un centro penitenciario a otro, la suspensión, si procede, tendrá por efecto que éste no se lleve a cabo."

"Artículo 162. Cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad o en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, la suspensión tendrá por efecto que no se ejecute o cese inmediatamente, según sea el caso. El órgano jurisdiccional de amparo tomará las medidas que aseguren que el quejoso no evada la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad y ante quien concedió la suspensión cuantas veces le sea exigida.

"De acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión podrá tener como efecto que la privación de la libertad se ejecute en el domicilio del quejoso."

"Artículo 163. Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que

agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado. "El auto en que se niegue la suspensión definitiva deja expedita la jurisdicción de la autoridad responsable para la ejecución del acto reclamado, aun cuando se interponga el recurso de revisión; pero si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso revocare la resolución y concediere la suspensión, los efectos de ésta se retrotraerán a la fecha en que fue notificada la suspensión provisional, o lo resuelto respecto a la definitiva, siempre que la naturaleza del acto lo permita."

"Artículo 140. Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento."

"Artículo 141. Cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento."

"Artículo 164. Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese la detención, poniéndolo en libertad o a disposición del Ministerio Público.

"Cuando en los supuestos del párrafo anterior, la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad."

"Artículo 165. Cuando el acto reclamado afecte la libertad personal del quejoso y se encuentre a disposición del Ministerio Público por cumplimiento de orden de detención del mismo, la suspensión se concederá para el efecto de que dentro del término de cuarenta y ocho horas o en un plazo de noventa y seis, tratándose de delincuencia organizada, contadas a partir del momento de la detención, sea puesto en libertad o consignado ante el Juez penal correspondiente.

"Cuando el quejoso se encuentre a disposición del Ministerio Público por haber sido detenido en flagrancia, el plazo se contará a partir de que sea puesto a su disposición.

"En cualquier caso distinto de los anteriores en los que el Ministerio Público restrinja la libertad del quejoso, la suspensión se concederá para el efecto de que sea puesto en inmediata libertad o consignado a su Juez."

"Artículo 142. El expediente relativo al incidente de suspensión se llevará siempre por duplicado. Cuando se interponga revisión contra la resolución dictada en el incidente, el Juez de Distrito remitirá el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso, y se dejará el duplicado en el juzgado."

"Artículo 143. Para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley.

"Las mismas disposiciones se observarán, en cuanto fueren aplicables, para la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad caucional conforme al artículo 136."

"Artículo 144. Las autoridades judiciales comunes, autorizadas por el artículo 38 de esta ley para recibir la demanda y suspender provisionalmente el acto reclamado, deberán formar por separado un expediente en el que se consigne un extracto de la demanda de amparo, la resolución en que se mande suspender provisionalmente el acto reclamado, copias de los oficios o mensajes que hubiesen girado para el efecto y constancias de entrega, así como las determinaciones que dicten para hacer

"Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la justicia federal.

"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

cumplir su resolución, cuya eficacia deben vigilar, en tanto el Juez de Distrito les acusa recibo de la demanda y documentos que hubiesen remitido."

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable."

"Artículo 167. La libertad otorgada al quejoso con motivo de una resolución suspensiva podrá ser revocada cuando éste incumpla con cualquiera de las obligaciones establecidas por el órgano jurisdiccional de amparo o derivadas del procedimiento penal respectivo."

"Artículo 168. Para la procedencia de la suspensión contra actos derivados de un procedimiento penal que afecten la libertad personal, el órgano jurisdiccional de amparo deberá exigir al quejoso que exhiba garantía, sin perjuicio de otras medidas de aseguramiento que estime convenientes.

"Para fijar el monto de la garantía se tomará en cuenta:

"I. La naturaleza, modalidades y características del delito que se le impute;

"II. Las características personales y situación económica del quejoso; y

"III. La posibilidad de que se sustraiga a la acción de la justicia.

"No se exigirá garantía cuando la suspensión únicamente tenga los efectos a que se refiere el artículo 163 de esta ley."

"Artículo 169. Cuando haya temor fundado de que la autoridad responsable trate de burlar la orden de libertad del quejoso o de ocultarlo, el órgano jurisdiccional de amparo podrá hacerlo comparecer ante él a través de los medios que estime pertinente o trasladarse al lugar de su detención para ponerlo en libertad. Para tal efecto las autoridades civiles y militares estarán obligadas a brindar el auxilio necesario al órgano jurisdiccional de amparo."

Como se advierte, si bien ambas legislaciones condicionan el otorgamiento de la suspensión al hecho de que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, lo cierto es que a diferencia de la Ley de Amparo abrogada, la Ley de Amparo en vigor, ya considera expresamente, que se sigue perjuicio al interés social y se contraviene disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se impida el pago de alimentos, además, a diferencia de la legislación anterior, que no proveía nada al respecto, la nueva ley ordena expresamente que al momento de decidir sobre la suspensión, el juzgador realice un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho.

Ahora bien, aunque lo anterior podría llevar a considerar, en un primer momento, que en virtud de las diferencias mencionadas, no existe contradicción de tesis entre los tribunales contendientes, esta Primera Sala estima que ello no es así, porque si bien la Ley de Amparo abrogada, no proveía como hipótesis, que la suspensión del acto reclamado que impide el pago de alimentos constituye una determinación que causa perjuicio al interés social o contraviene disposiciones de orden público, ni tampoco ordenaba que al momento de decidir lo relativo a esa medida, el juzgador debiera hacer un análisis ponderado sobre la apariencia del buen derecho, lo cierto es que el primer punto quedaba a criterio del juzgador y el segundo no se prohibía, pues por el contrario, desde mil novecientos noventa y seis, al resolver la contradicción de tesis 3/95, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la jurisprudencia P./J. 15/96, en la cual se estableció que para resolver sobre la suspensión del acto reclamado, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124, el juzgador debía hacer una apreciación de carácter provisional sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, que no era otra cosa, que la obligación del juzgador de atender a la apariencia del buen derecho.²⁰

²⁰ Los datos de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (electrónico) y el contenido de la jurisprudencia en cuestión, son los siguientes:

"Novena Época

"Registro: 200136

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo III, abril de 1996

"Materia: común

"Tesis: P./J. 15/96

"Página: 16

"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO

Aunado a ello, desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de junio de dos mil once, el artículo 107 constitucional, en su fracción X, establece como obligación del juzgador, que al momento de decidir sobre la suspensión, realice un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho cuando la naturaleza del acto lo permita.

En efecto, el precepto constitucional en cuestión, en la fracción indicada, establece desde entonces, 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

RECLAMADO.—La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

"Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis."

los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

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

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

Atendiendo a lo anterior, la diferencia en el contenido de la Ley de Amparo aplicada en los casos que motivan la denuncia de la presente contradicción, no puede considerarse determinante para concluir la inexistencia de ésta en el tema relativo a si debe o no ponderarse entre la apariencia del buen derecho y el interés social, cuando el acto reclamado se vincula a una cuestión de alimentos, pues cuando los tribunales contendientes resolvieron lo conducente, ya se encontraba en vigor la reforma constitucional mencionada.

En consecuencia, si sobre el tema en cuestión, los tribunales contendientes llegaron a conclusiones divergentes, es evidente que sí existe la contradicción de criterios denunciada, por tanto, el tema a dilucidar en la presente contradicción, consistente en resolver la interrogante siguiente:

• La ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social ¿puede tener lugar para analizar si procede la suspensión del acto reclamado, cuando éste involucra una cuestión referente al pago de alimentos?

Antes de dar respuesta a esta interrogante, conviene aclarar que si bien en los asuntos que dieron origen a la presente contradicción, se aplicaron dos legislaciones diversas, en tanto que en uno se aplicó la Ley de Amparo abrogada y, en otro, la que está en vigor, para la resolución de la presente contradicción, en cuanto al criterio que debe predominar, únicamente se

hará referencia a la Ley de Amparo en vigor a partir del día tres de abril de dos mil trece, pues en términos de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio de ese propio ordenamiento, dicha ley es la que va a regir los nuevos juicios de amparo, que es en donde tiene cabida la suspensión a que alude la presente contradicción.

Lo anterior aunado al hecho de que si el artículo 226 de la Ley de Amparo en vigor, es claro al señalar que la resolución que decida una contradicción no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias en que sustentaron las tesis contradictorias (determinación que es semejante a la establecida en el artículo 197-A de la Ley de Amparo abrogada), tampoco podría afectar lo ya resuelto en casos diversos.

Atendiendo a lo anterior, a nada práctico conduciría determinar el criterio que debe prevalecer tomando como base el contenido de ambas legislaciones, en consecuencia, todas las referencias que en adelante se hagan de la Ley de Amparo, deberán entenderse referidas a la que se encuentra en vigor a partir del día 3 de abril de 2013.

Una vez hecha esa precisión, debe decirse que **la repuesta a la interrogante que genera la presente contradicción es positiva.**

Para comprender el porqué se arriba a esa conclusión, es necesario analizar brevemente la suspensión y la manera en que opera la apariencia del buen derecho en esa institución.

Para ese efecto, debe decirse lo siguiente:

La suspensión, es una medida cautelar que puede decretarse de **oficio o a petición del quejoso.**²¹

La suspensión de oficio tiene lugar cuando el acto reclamado se ubica en cualquiera de las hipótesis a que alude el artículo 126 de la Ley de Amparo.²²

²¹ "Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

²² "Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, 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.

Esta suspensión se decreta de plano en el mismo auto de admisión de la demanda y, por ende, a diferencia de lo que sucede con la suspensión que debe solicitar el quejoso, no se clasifica en provisional o definitiva, pues es una sola.

La suspensión que solicita el quejoso, se tramita vía incidental y puede ser provisional o definitiva, la provisional sólo tiene vigencia hasta en tanto se decide si se otorga o no la definitiva, y esta última, surte efectos desde que se dicta el acuerdo relativo, hasta el dictado de la sentencia de amparo; no obstante, debe aclararse que la suspensión definitiva puede quedar sin efectos si se fija una garantía –no en todos los casos procede fijar garantía–, y el quejoso no la otorga dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación el auto que concede la suspensión,²³ o cuando el tercero otorga una contragarantía y ésta es admitida por el juzgador.²⁴

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

²³ "Artículo 136. La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido.

"Los efectos de la suspensión dejarán de surtirse, en su caso, si dentro del plazo de cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de suspensión, el quejoso no otorga la garantía fijada y así lo determina el órgano jurisdiccional. Al vencimiento del plazo, dicho órgano, de oficio o a instancia de parte, lo notificará a las autoridades responsables, las que podrán ejecutar el acto reclamado. No obstante lo anterior, mientras no se ejecute, el quejoso podrá exhibir la garantía, con lo cual, de inmediato, vuelve a surtir efectos la medida suspensiva."

²⁴ "Artículo 133. La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

"Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."

"Artículo 134. La contragarantía que ofrezca el tercero conforme al artículo anterior deberá también cubrir el costo de la garantía que hubiese otorgado el quejoso, que comprenderá:

"I. Los gastos o primas pagados, conforme a la ley, a la empresa legalmente autorizada que haya otorgado la garantía;

"II. Los gastos legales de la escritura respectiva y su registro, así como los de la cancelación y su registro, cuando el quejoso hubiere otorgado garantía hipotecaria; y

"III. Los gastos legales acreditados para constituir el depósito."

La suspensión a petición de parte, **como su propia denominación lo indica, debe ser solicitada por el quejoso**,²⁵ y podrá pedirse en cualquier tiempo, con tal de que no se haya dictado sentencia ejecutoria;²⁶ sin embargo, debe destacarse que la sola petición no basta para que sea concedida, pues esa medida está condicionada a una serie de presupuestos o requisitos, unos que se relacionan con la naturaleza del propio acto reclamado y otros con el impacto que tendría la suspensión en caso de otorgarse.

Así, para que proceda la suspensión del acto reclamado, además de ser solicitada por el quejoso, es necesario que:

- i) El acto reclamado sea cierto;**
- ii) El acto reclamado sea susceptible de ser suspendido; y,**
- iii) Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.**

La certeza del acto reclamado, no es un requisito exigido de manera expresa en los preceptos que regulan a dicha institución; sin embargo, ello obedece a que es un presupuesto lógico, pues no tendría ningún caso conceder la suspensión sobre actos inexistentes.²⁷

La necesidad de que el acto reclamado sea susceptible de ser suspendido, también constituye un presupuesto lógico, pues ningún fin práctico tendría conceder la medida cautelar sobre un acto que por su propia naturaleza no es susceptible de ser suspendido.²⁸

²⁵ "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y..."

²⁶ "Artículo 130. La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

²⁷ Aunque este requisito sólo se puede verificar al momento de decidir sobre suspensión definitiva, porque es cuando las autoridades ya rindieron el informe previo que permite conocer con certeza la existencia del acto reclamado, o en su caso opera la presunción de certeza del mismo, en la suspensión provisional el juzgador parte de la base de que es cierto el acto reclamado conforme al dicho del quejoso, en tanto que lo manifestado por él en la demanda de amparo, en términos de lo dispuesto en el artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo, se está realizando bajo protesta de decir verdad.

²⁸ Al respecto resulta ilustrativa la siguiente tesis:

"Quinta Época

"Registro: 330127

"Instancia: Segunda Sala

"Aislada

La exigencia relativa a que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, es un requisito que a diferencia de los anteriores, sí se encuentra previsto en la ley;²⁹ y es de tal importancia que desde la Ley de Amparo abrogada, el legislador estableció diversos supuestos en los que ya se consideraba que de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social o se contravendrían disposiciones de orden público.

En efecto, el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, en lo conducente indicaba lo siguiente:

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

"a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

"b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"c) Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o bien, de consumo necesario;

"d) Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o

"Semanao Judicial de la Federación

"Tomo: LXI, Número 16

"Materia: administrativa

"Página: 3955

"ACTOS NEGATIVOS, SUSPENSIÓN CONTRA LOS.—Es verdad que la Corte ha sentado jurisprudencia sobre que es improcedente conceder la suspensión contra los actos negativos, siempre que no traigan como consecuencia efectos de carácter positivo, pero aparte de esta circunstancia, deben satisfacerse los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo, como lo ha sostenido también la Suprema Corte al decir: "Si los actos contra los que se pide amparo, aunque aparentemente negativos, tienen efectos positivos, procede conceder contra ellos la suspensión, dentro de los términos previstos por la Ley de Amparo.

"Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 3454/39. Guajardo Vicente. 2 de septiembre de 1939. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

²⁹ "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

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

la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza;

"e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

"f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que, por ese motivo afecte la salud de las personas, y (sic)

"g) Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien, se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."

Estos supuestos, con excepción del indicado en el inciso f), no sólo fueron reiterados en la Ley de Amparo en vigor, sino que además, se incorporaron nuevos supuestos en los que, desde la sede legislativa, se consideró que la concesión de la suspensión contravendría ese requisito.

En efecto, en el artículo 129 de la Ley de Amparo, se establece lo siguiente:

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

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

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

Como se advierte, las hipótesis en que el legislador considera que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, sólo son enunciativas, pues al indicar que, entre otros casos, en las hipótesis referidas se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público de concederse la suspensión, es evidente que el legislador otorgó al juzgador la libertad de ponderar en qué otros supuestos se podría perjudicar el interés social o contravenir disposiciones de orden público.

Es en esa libertad que se concede al juzgador, en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho.

Esto es así, pues el artículo 138 de la Ley de Amparo, en lo conducente, establece lo siguiente:

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

Así, si un acto respecto del cual se solicita la suspensión, es cierto, es susceptible de suspender y no se encuentra la hipótesis a que alude el artículo 129 de la Ley de Amparo, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, tiene la obligación de ponderar la apariencia del buen derecho que le puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis, determine si es o no factible conceder la suspensión.

Esta obligación que se deriva desde el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, sin duda busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social.

Para lograr ese propósito, se deja en manos del juzgador la ponderación de referencia.

Lo anterior es lógico, porque fuera de las hipótesis que prevé el artículo 129 de la Ley de Amparo, en que el legislador expresamente consideró que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, para determinar si se debe o no hacer la ponderación entre la apariencia del buen derecho que le puede asistir al quejoso y la afectación al interés social, no se pueden establecer reglas generales, ya que los elementos que deben tomarse en cuenta en esa ponderación (la apariencia del buen derecho y el perjuicio que se pudiera ocasionar al interés social), deben apreciarse de manera simultánea;³⁰ y, por ende, la decisión que se tome, depende de cada caso concreto.

³⁰ "Novena Época

"Registro: 165659

"Instancia: Segunda Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXX, diciembre de 2009

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 204/2009

"Página: 315

"SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.', sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.

"Contradicción de tesis 31/2007-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito. 21 de octubre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

En efecto, la **apariencia del buen derecho** consiste en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

No obstante, para que ese análisis hipotético sobre la apariencia del buen derecho sea completo, el juzgador no puede dejar de lado el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudieran ocasionar al quejoso,³¹ pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos, finalmente podrá ponderar la situación concreta del quejoso frente al perjuicio que la medida suspensiva puede ocasionar al interés social, es decir, sólo a partir de ese análisis, el juzgador podrá determinar cuáles son los daños de difícil reparación que puede sufrir el quejoso en caso de negarse la medida suspensiva; y en su caso, si el perjuicio al interés social o al orden público sería mayor que esos daños, en caso de concederse la suspensión.

Ahora bien, si **el resultado de esa ponderación depende de cada caso en concreto, es dable concluir que, la sola circunstancia de que el acto reclamado se relacione con el pago de una pensión alimenticia, no es suficiente para determinar que en esa hipótesis no puede cobrar aplicación el análisis sobre la apariencia del buen derecho.**

Esto es así, porque como ya se dijo, si bien las hipótesis establecidas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, excluyen ese análisis, en tanto que en esas hipótesis el legislador da prevalencia al interés social y a las disposiciones de orden público; para que el juzgador excluya ese análisis, la hipótesis de referencia debe actualizarse plenamente.

"Tesis de jurisprudencia 204/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de noviembre de dos mil nueve.

"Nota: La tesis P./J. 15/96 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16."

³¹ "Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

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

En ese orden de ideas, para excluir ese análisis no basta que el acto reclamado se relacione con el pago de una pensión alimenticia, pues dicho acto, puede ser dictado en diversos sentidos; y por lo mismo, su ejecución puede tener diversas consecuencias, de ahí que, sólo cuando dicho acto tiene como efecto impedir el pago de los alimentos, se actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 de la Ley de Amparo.

En consecuencia, la sola circunstancia de que el acto reclamado se vincule al pago de alimentos, no es suficiente para que el juzgador excluya de manera automática la posibilidad de hacer un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y el interés social, pues no se debe perder de vista que el artículo 107 de la Constitución Federal, en su fracción X, indica que ello depende de la naturaleza del acto reclamado.

Bajo estos términos, cuando el acto reclamado, se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar cada caso en concreto, a fin de determinar, primero: i) si el acto reclamado en sí mismo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 de la Ley de Amparo; y, ii) si dicho acto actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe realizar la ponderación a que alude la fracción X del artículo 107 constitucional, pues atendiendo a lo dispuesto en el artículo 129 mencionado, inevitablemente deberá negarse la suspensión del acto reclamado, pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia, a fin de determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión del mismo, se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, dadas sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para su subsistencia.

Esto, porque si bien, en la mayoría de los casos, la suspensión del acto reclamado que favorece a los acreedores alimentarios, no es dable de suspenderse, porque dicha medida cautelar les impediría recibir lo necesario, no se puede negar que existen casos excepcionales, en que dicha medida no produce ese efecto, por tanto, no se puede establecer de manera generalizada que cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, no cabe ponderar entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social, pues

ello dependerá de cada caso en concreto, máxime que el artículo 129, fracción X, de la Ley de amparo, sólo excluye ese análisis cuando la suspensión impida el pago de los mismos.

Conforme a las anteriores consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. El artículo 129 de la Ley de Amparo prevé hipótesis en las que se considera que la concesión de la suspensión sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público; sin embargo, esas hipótesis sólo son enunciativas, pues el juzgador tiene libertad de ponderar en qué otros supuestos puede perjudicarse el interés social o contravenirse disposiciones de orden público. Así, es en esa libertad en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho, pues si el acto respecto del cual se solicita la suspensión es susceptible de suspenderse y no se encuentra en las hipótesis a que alude el artículo indicado, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, debe ponderar la apariencia del buen derecho que le puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis determine si es o no factible conceder la suspensión. Lo anterior es así, porque esa obligación, derivada del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social. En consecuencia, no pueden establecerse reglas generales para determinar si debe o no hacerse dicha ponderación, pues la decisión que se tome al respecto depende del caso concreto, ya que la apariencia del buen derecho consiste en determinar, hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto; además, para que ese análisis hipotético sea completo, el juzgador no puede dejar de lado el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudieran ocasionar al quejoso, pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos, podrá ponderar finalmente su situación concreta frente al perjuicio que la medida cautelar puede ocasionar al interés social. Ahora bien, cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar el caso en concreto con la finalidad de determinar si el acto reclamado: i) por sí solo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 citado; y, ii) actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe

realizar la ponderación establecida en la fracción X del artículo constitucional referido, pues deberá negarse la suspensión del acto reclamado; pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia para determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión de éste se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, en virtud de sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para subsistir.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 216, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala es incompetente para determinar si existe o no contradicción de criterios entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito.

SEGUNDO.—Remítase copia certificada de la presente resolución al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, para que decida si entre el Tercero y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, existe o no la contradicción de tesis denunciada; y en su caso, resuelva lo conducente.

TERCERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 775/1997 y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito), al resolver el recurso de queja 14/2014.

CUARTO.—Sí existe contradicción de tesis denunciada entre el criterio sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 81/2011 y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y circuito), al resolver el recurso de queja 14/2014.**

QUINTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto, quedaron anotados en el último considerando de la presente ejecutoria.

SEXTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los 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, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia. Asimismo, 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 cuanto al fondo del presente asunto.

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 tesis aislada y de jurisprudencia I.3o.C.23 C (10a.), I.5o.C.71 C (10a.) y P./J. 72/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 2, junio de 2012, página 795 y Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, página 1749; y Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.

El artículo 129 de la Ley de Amparo prevé hipótesis en las que se considera que la concesión de la suspensión sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público; sin embargo, esas hipótesis sólo son enunciativas, pues el juzgador tiene libertad de ponderar en qué otros supuestos puede perjudicarse el interés social o contravenirse disposiciones de orden público. Así, es en esa libertad

en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho, pues si el acto respecto del cual se solicita la suspensión es susceptible de suspenderse y no se encuentra en las hipótesis a que alude el artículo indicado, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, debe ponderar la apariencia del buen derecho que le puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis determine si es o no factible conceder la suspensión. Lo anterior es así, porque esa obligación, derivada del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social. En consecuencia, no pueden establecerse reglas generales para determinar si debe o no hacerse dicha ponderación, pues la decisión que se tome al respecto depende del caso concreto, ya que la apariencia del buen derecho consiste en determinar, hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto; además, para que ese análisis hipotético sea completo, el juzgador no puede dejar de lado el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudieran ocasionar al quejoso, pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos, podrá ponderar finalmente su situación concreta frente al perjuicio que la medida cautelar puede ocasionar al interés social. Ahora bien, cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar el caso en concreto con la finalidad de determinar si el acto reclamado: i) por sí solo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 citado; y, ii) actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe realizar la ponderación establecida en la fracción X del artículo constitucional referido, pues deberá negarse la suspensión del acto reclamado; pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia para determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión de éste se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, en virtud de sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para subsistir.

1a./J. 56/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 113/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Quinto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito. 10 de junio 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis y/o criterios contendientes:

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (*) al resolver el amparo en revisión del incidente de suspensión 4789/1946, que dio origen a la tesis aislada de rubro: "ALIMENTOS, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE AUMENTO DE LA PENSIÓN DE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XC, página 921, con número de registro digital: 347448.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 81/2011, que dio origen a la tesis aislada I.3o.C.23 C (10a.), de rubro: "ALIMENTOS. PROCEDE SUSPENDER LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA AL DEUDOR ALIMENTISTA PROPORCIONARLOS, CUANDO NO SE PONE EN RIESGO LA SUBSISTENCIA DEL ACREEDOR Y EXISTEN PRUEBAS DE QUE SE ESTÁN SATISFACIENDO LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS MENORES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 2, junio de 2012, página 795, con número de registro digital: 2000946.

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 775/1997, que dio origen a la tesis aislada I.5o.C.71 C, de rubro: "ALIMENTOS. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CONTRA EL AUMENTO DE LA PENSIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 1052, con número de registro digital: 197187.

El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito, al resolver la queja civil 14/2014, sostuvo que si a través de la medida cautelar solicitada, la quejosa pretende impedir que se ejecute el pago de los alimentos en los términos decretados, siendo que conforme al artículo 129, fracción IX, de la Ley de Amparo, que establece: "se considerará entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contraen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión: ... IX. Se impida el pago de alimentos.", no procede conceder dicha medida cautelar, por lo que es inconcuso que la resolución del Juez de Distrito no le causa perjuicio.

Tesis de jurisprudencia 56/2015 (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 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

Nota: (*) Conforme a lo establecido en el considerando segundo de la sentencia que recayó a la contradicción de tesis 113/2014, el treinta de abril de dos mil catorce, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó la contradicción de tesis por lo que hace a la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que un requisito indispensable para que proceda una contradicción de tesis, es que los órganos contendientes sean de la misma jerarquía.

VENTA JUDICIAL DE UN INMUEBLE HIPOTECADO. LA EXPRESIÓN "A MENOS DE ESTIPULACIÓN EXPRESA EN CONTRARIO" CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 2325 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, SE REFIERE AL CASO EXCEPCIONAL EN QUE EL ADJUDICATARIO DEL INMUEBLE Y EL VENDEDOR PACTAN QUE LA HIPOTECA NO SERÁ CANCELADA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 331/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 8 DE JULIO 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: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: ROSA MARÍA ROJAS VÉRTIZ CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto circuito y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis 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

¹ Tesis P. I/2012 (10a.), registro digital: 2000331, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1, página 9, de texto: "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

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por Eduardo Francisco Núñez Gaytán, Magistrado presidente del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, uno de los órganos colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

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.—Contradicción de tesis 259/2009. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de octubre de 2011. Mayoría de diez votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga María Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina."

I. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, quien conoció de los **amparos en revisión civil 239/2006, 240/2006, 406/2006, 15/2007 y 426/2007**, los cuales comparan los siguientes antecedentes:

Mediante juicios ejecutivos mercantiles se reclamaron diversas prestaciones económicas. En la sentencia definitiva se condenó a la parte demandada, al pago de las prestaciones reclamadas, ordenándose el remate de los bienes inmuebles embargados.

El Juez del conocimiento dictó auto en el que, entre otras cosas, ordenó notificar al ***** , el proveído en el que fijó la fecha y hora para la audiencia de remate; mandando a recabar el certificado de gravámenes respecto del inmueble embargado.

El certificado de gravámenes remitido al Juez del conocimiento reportó hipoteca a favor del ***** , que fue inscrita previamente al embargo constituido en favor de la parte actora, derivado del juicio ejecutivo mercantil en etapa de remate. Se celebró la audiencia de remate, en la cual se aprobó el remate a favor de la parte actora o de algún otro postor. A dicha audiencia no compareció el ***** .

***** interpuso recurso de apelación contra el auto aprobatorio de remate. Dicho recurso se resolvió confirmando el auto aprobatorio de remate.

Inconforme con la anterior determinación, el ***** promovió juicio de amparo indirecto civil, el que se admitió a trámite, y seguido el procedimiento, se dictó sentencia en el sentido de negar el amparo.

El ***** interpuso recurso de revisión, el cual fue del conocimiento del **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, quien le negó el amparo con base en las consideraciones siguientes:

"Por otra parte, el nombrado recurrente aduce que, si bien como estimó la a quo, el artículo 2325 del Código Civil Federal establece que, por regla general, las ventas judiciales se harán en moneda efectiva y pasará el inmueble al comprador libre de todo gravamen, también prevé que tal presupuesto se dará a menos de estipulación expresa en contrario, con lo que se cambia todo el sentido del acto mismo del remate, porque el solo hecho de que el predio a rematar se encuentre sujeto a un gravamen hipotecario y el titular de ese

derecho lo haga valer, se debe transmitir la propiedad adjudicada con el gravamen con que cuenta, lo que había demostrado con los documentos que el mismo actor del juicio exhibió a fin de tramitar el remate.

"Tal argumento es infundado, con independencia de que recurrente (sic) no precisa tampoco cuáles son los documentos que el actor exhibió con los que se demuestra su derecho hipotecario, la circunstancia de que exista en autos el certificado de gravámenes en el que aparece que el bien inmueble sujeto a remate se encontraba gravado con la hipoteca a su favor, es insuficiente para considerar que se encuentra en la salvedad prevista en el artículo 2325 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria conforme el artículo 2o. del Código de Comercio, de que si la venta judicial se tratare de un inmueble, pasará al comprador libre de todo gravamen 'a menos de estipulación expresa en contrario', pues en dicho documento en relación con la hipoteca, sólo se asentó: 'hipoteca a favor de ***** por la suma de \$***** M.N., inscrita a folios ***** del tomo ***** , volumen ***** , de urbanas, libro ***** de fecha *****' (foja *****), sin que al respecto exista dato o anotación, en donde de manera textual se haga constar la existencia de una estipulación en contrario que permita trasladar al comprador el gravamen de la hipoteca.

"De la transcripción anterior se aprecia que no se precisaron los términos de la hipoteca que impidiera el remate del bien embargado, por lo que dicha prueba no demuestra el extremo que se pretende.

"El recurrente continúa su argumento en el sentido de que el Juez Segundo de lo Civil no determinó, en el momento mismo del remate, la forma en que se adquiriría el bien raíz a rematar, ni les especificó a los postores que el mismo contaba con un gravamen hipotecario a su favor, lo que fue avalado por la Sala responsable, sin que la Juez Federal se pronunciara al respecto.

"Ese argumento es infundado, pues los conceptos de violación fueron analizados en forma integral y se consideraron infundados, precisamente al concluir la resolutoria federal que la venta judicial de un bien inmueble debía pasar al comprador libre de todo gravamen, fundando y motivando debidamente su resolución.

"Además, al no haber asistido el recurrente a la audiencia de remate, como prevé el artículo 456 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Yucatán, en la fracción I, a pesar de haber sido notificado (fojas 136 del juicio de garantías), para hacer las observaciones que estimara oportunas para

garantizar sus derechos y en la que pudo haber exhibido el contrato de hipoteca, en el que constara alguna estipulación que impidiera liberar el gravamen ante una venta judicial, debía prevalecer la regla general.

"Por tanto, si bien es cierto que como ha sostenido este Tribunal en la tesis de rubro: 'TERCERÍA EXCLUYENTE DE PREFERENCIA. EL CRÉDITO HIPOTECARIO INSCRITO CON ANTELACIÓN NO NECESARIAMENTE LEGÍTIMA AL ACREEDOR PARA EXIGIR SU PAGO PREFERENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN).', conforme al artículo 2894 del Código Civil Federal (similar al 2046 del Código Civil del Estado de Yucatán), los bienes hipotecados quedan sujetos al gravamen impuesto aunque pasen a poder de tercero, lo que implica que el derecho correlativo se transmite con el bien hipotecado y puede oponerse a cualquier adquirente sea cual fuere el acto que le dé origen; sin embargo, debe señalarse que tal criterio no es aplicable en el caso específico de la venta judicial, ya que en esta hipótesis existe disposición expresa del artículo 2325 del Código Civil Federal, de que el inmueble vendido judicialmente pasará al comprador libre de gravamen, y del artículo 2941, fracción V, de ese mismo código, de que deberá ordenarse la extinción de la hipoteca cuando se remate judicialmente la finca hipotecada, con lo cual tampoco quedan nugatorios los derechos del acreedor hipotecario en la medida que puede hacerlos valer en vía y forma que corresponda, de donde resultan infundados los agravios que se formulan a ese respecto."

Dichas ejecutorias dieron origen a la jurisprudencia **XIV.C.A. J/19**, que se transcribe a continuación:

"HIPOTECA, REMATE DE BIENES INMUEBLES GRAVADOS CON. LA TRANSMISIÓN DE DICHOS BIENES EN VENTA JUDICIAL DEBE HACERSE LIBRE DE TODO GRAVAMEN.—De la interpretación sistemática de los artículos 2941, fracción V y 2325, ambos del Código Civil Federal, se colige que en el caso del remate de una finca hipotecada, el dominio se transfiere al comprador libre de todo gravamen, incluida la hipoteca, sin que sea óbice para ello la expresión 'a menos de estipulación expresa en contrario' pues, para que resulte aplicable tal excepción, es requisito indispensable que se plasme dicha salvedad en el documento de hipoteca respectivo, razón por la cual, no basta que en autos obre un certificado de gravámenes en donde se haga constar, que el inmueble objeto del remate se encuentra sujeto al gravamen hipotecario, pues ello no libera, ni suprime la obligación de que conste expresamente la salvedad a que refiere la ley; además, en términos de la fracción V del citado artículo 2941, la hipoteca se extingue en el caso de remate judicial, disposición que

no hace nugatorios los derechos del acreedor hipotecario, dado que podrá hacerlos valer en la vía legal que corresponda.¹²

II. Criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, quien conoció del amparo en revisión civil 490/2012.

En relación con dicho amparo en revisión, se señalan los siguientes antecedentes:

Dentro del juicio ejecutivo mercantil *****, promovido por *****, representado por sus endosatarios en procuración, demandó de *****, entre otras prestaciones, el pago de *****, más intereses moratorios del tipo pactado, derivados de la suscripción de un pagaré.

De la demanda conoció el Juez Décimo de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, quien mediante auto de trece de julio de dos mil siete, la admitió a trámite y ordenó requerir de pago, embargar y emplazar a juicio a la demandada, lo que así se realizó el tres de septiembre siguiente; en lo que interesa, se embargó el cincuenta por ciento de la finca *****, *****, *****, de Guadalajara, Jalisco.

Seguido el juicio por sus etapas procesales, el seis de junio de dos mil ocho, se dictó sentencia, en la que, en esencia, se determinó que el actor ***** acreditó los elementos de su acción, en tanto que la demandada ***** no justificó sus excepciones, por lo que se le condenó al pago de la cantidad de pesos reclamada, más los intereses moratorios al tipo pactado, gastos y costas; además, se dispuso que, en caso de que la demandada no cumpliera con la condena, se procediera al remate de lo embargado, para con el producto de la venta pagar al acreedor.

En acuerdo de catorce de agosto de dos mil ocho, se decretó que la sentencia causó estado y se concedió término a la demandada para que voluntariamente cumpliera con la condena.

² Novena Época, registro digital: 169293, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 1585. Amparo en revisión *****, 30 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: *****. Secretaria: *****. Amparo en revisión *****, *****, 6 de septiembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: *****. Secretario: *****. Amparo en revisión *****, *****, 13 de diciembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: *****. Secretaria: *****. Amparo en revisión *****, *****, 14 de marzo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: *****. Secretaria: *****. Amparo en revisión *****, *****, para los Trabajadores. 23 de abril de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: *****. Secretaria: *****.

Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil ocho, la parte actora promovió incidente de liquidación de sentencia. En interlocutoria de once de diciembre de dos mil ocho, se aprobó la planilla formulada por la parte actora por ***** , por concepto de intereses moratorios cuantificados hasta el tres de septiembre de dos mil ocho; esta determinación se confirmó por la Octava Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, al resolver el toca de apelación *****.

En acuerdo de veintidós de junio de dos mil nueve, se procedió a la ejecución forzosa de la sentencia, y se mandó preparar el remate del bien embargado. Mediante proveído de seis de julio de dos mil once, la parte actora y ejecutante exhibió el certificado de libertad de gravámenes del inmueble sujeto a remate, que evidenció una hipoteca sobre el inmueble inscrita previamente al embargo derivado del juicio ejecutivo mercantil. Se fijaron día y hora para la celebración del remate.

Por escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil once, ***** , en su carácter de acreedora hipotecaria, compareció al procedimiento a efecto de que se le reconociera el carácter de acreedora preferente, dado que sobre el inmueble sujeto a la almoneda pública pesaba una hipoteca a favor de dicha institución crediticia inscrita previamente al embargo. El veintitrés de agosto de dos mil once, se dio vista a la parte actora con esa solicitud, a fin de que se manifestara al respecto.

La parte actora desahogó la vista que se le dio y, en esencia, se opuso a que se reconociera como acreedor preferente a la institución de crédito aludida. El catorce de septiembre de dos mil once se acordó ese escrito, en el sentido de tener por desahogada la vista y por hechas las manifestaciones del actor.

La parte actora interpuso recurso de revocación en contra de dicha determinación, bajo el argumento toral de que la autoridad de origen omitió pronunciarse respecto de su oposición a que se reconociera como acreedor preferente el banco aludido. El uno de noviembre de dos mil once, se resolvió la revocación y, en lo que interesa, se determinó que no era factible no reconocerle a ***** , el carácter de acreedor preferente, toda vez que el artículo 2325 del Código Civil Federal, aplicado supletoriamente a la legislación mercantil, señala que cuando la cosa fuera inmueble, pasará al comprador libre de todo gravamen, a menos de estipulación expresa en contrario, situación que se actualiza, y, al respecto cita diversos artículos del mismo ordenamiento que refieren que los bienes hipotecados quedan sujetos al gravamen impuesto aunque pasen a poder de tercero.

En contra de esa determinación, la parte actora promovió demanda de amparo indirecto. El Juez Federal del conocimiento dictó sentencia el cuatro de junio de dos mil doce, en la que concedió el amparo solicitado para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el acuerdo reclamado y dicte otro en el que atienda a los argumentos expuestos por la parte actora, y decida lo que proceda con libertad de jurisdicción.

En cumplimiento a la ejecutoria de garantías, el tres de julio de dos mil doce, el Juez responsable dictó nueva resolución, en la cual, analizando los agravios de la parte actora, resolvió que resultan fundados y suficientes para revocar parcialmente el auto combatido, sin embargo, no dejó de reconocerle a la institución de crédito el carácter de acreedor preferente, ni tampoco su derecho de pagársele con el producto de la venta.

En contra de dicha determinación, la parte actora promovió un segundo juicio de amparo indirecto, que también fue del conocimiento del Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, quien el trece de septiembre de dos mil doce dictó sentencia concediendo nuevamente el amparo a la parte actora, considerando que en los términos del artículo 1941 del Código Civil Federal, el inmueble embargado debía transmitirse al adquirente libre de todo gravamen, y que debía extinguirse la hipoteca, debido a que no se hizo constar textualmente en el contrato de hipoteca la existencia de una estipulación en contrario a que se refiere el artículo 2325 del mismo ordenamiento, apoyándose en la tesis XIV.C.A. J/19, del Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

Inconforme con la sentencia dictada por el Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, *****, interpuso recurso de revisión, que fue registrado con el número AR. *****, del índice del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, quien revocó la sentencia dictada por el Juez de Distrito y negó el amparo, con base en las siguientes consideraciones:

"CUARTO.—Los agravios hechos valer son infundados en parte, inoperantes por otra y, en una más, sustancialmente fundados.

"... es sustancialmente fundado el agravio en el que la recurrente sostiene que el Juez Federal interpretó en forma por demás errónea los artículos 2325 y 2941, fracción V, de Código Civil Federal, habida cuenta que no los analizó en forma conjunta, relacionándolos con lo que al efecto prevén los diversos numerales 472, 473 y 500 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

"El primero de tales preceptos estatuye: (se transcribe)

"De lo dispuesto en el artículo copiado, de ninguna manera se desprende que a menos que en el contrato en el que se constituya la hipoteca, se especifique lo contrario a lo dispuesto en dicho artículo, respecto a que el comprador en una venta judicial lo adquiera con todo y el gravamen, éste se extingue ...

"En ese orden de ideas, ha de establecerse que si bien las ventas judiciales implican la transmisión al comprador del inmueble involucrado libre de gravamen, de ahí no se sigue que basta que ello suceda para que, como consecuencia inmediata, se extinga el gravamen real constituido sobre el mismo, habida cuenta que el legislador claramente estableció la obligación del Juez de llevar a cabo las cancelaciones conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles, lo que se traduce en el cumplimiento de las reglas fijadas en la legislación procesal para llevar a cabo el remate, en las que se prevé el llamamiento de acreedores y el respeto a la prelación de los créditos, entre los que se encuentra el acreedor hipotecario.

"Luego, es claro que el acuerdo al que se refiere el multicitado numeral, cuando el legislador alude a la '... estipulación expresa en contrario ...', de ningún modo involucra el contrato en el que se constituye el gravamen, en este caso de hipoteca, de manera que si en este contrato nada se dijo acerca de que desaparecería el gravamen, éste deje de existir con motivo de la almoneda, sino en todo caso, debe interpretarse en el sentido de que se trata del convenio que pudiera darse con el adquirente en el remate, en cuanto a que acepte la transmisión del inmueble con el gravamen respectivo, como también pudiera darse cuando se admita un tipo de pago distinto al efectivo.

"Por otra parte, lo dispuesto en el diverso numeral 2941, fracción V, de la legislación sustantiva en cita, en cuanto a que la hipoteca se extingue 'V. Cuando se remate judicialmente la finca hipotecada, teniendo aplicación lo prevenido en el artículo 2325.', tampoco debe interpretarse en el sentido de que basta que se efectúe la venta judicial, aunque fuera por persona distinta al acreedor hipotecario, para que éste pierda dicha garantía, habida cuenta que debe tomarse en consideración, necesariamente, el precepto legal que se invoca en esa fracción (2325), que a su vez remite a procedimientos señalados en el código adjetivo.

"Respecto a dicha fracción V, en la obra en consulta,³ se explica: 'Caso distinto es el del remate judicial. Bien cabe pensar aquí en dos distintas posi-

³ *El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Comentado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

bilidades: primero, que el remate se verifique en favor del acreedor, en cuyo caso la extinción operará en forma normal; segundo, que el remate se finque en favor de un acreedor con prelación anterior, entonces el segundo acreedor hipotecario concurrirá sólo por el exceso.'

"En ese orden de ideas, no hay duda de que para que el inmueble vendido judicialmente pase libre de todo gravamen a quien lo adquiere, es indispensable liquidar el adeudo garantizado a través del mismo.

"Opinar como lo hace el recurrente llevaría desaparecer la garantía real representada por la hipoteca, mediante la tramitación de un juicio en el que reconozca un derecho personal de crédito y se pretenda cobrar con el mismo inmueble sobre el que pesa aquélla, lo que lógicamente contraviene los principios jurídicos que la sostienen.

"Al efecto se comparte el criterio citado por el recurrente localizable en el Tomo XIX, abril de dos mil cuatro, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 1488, cuyos rubro y texto son el tenor literal siguiente: 'VENTA JUDICIAL. LA TRANSMISIÓN DE INMUEBLES «LIBRE DE GRAVÁMENES» NO IMPLICA QUE ÉSTOS SE CANCELEN SIN TRÁMITE ALGUNO, PUES DEBEN SALVAGUARDARSE LOS DERECHOS DE LOS DEMÁS ACREEDORES, YA QUE DE NO HACERLO SE VULNERARÍAN LOS DERECHOS ADQUIRIDOS POR TERCEROS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).' (se transcribe)

"Por tanto, se debe ordenar se haga la correspondiente denuncia de contradicción de tesis entre la tesis transcrita en el párrafo anterior, sustentada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y la jurisprudencia XIV.C.A. J/19, invocada en la sentencia recurrida, emitida por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, que aparece publicada en el Tomo XXVIII de julio de dos mil ocho, página 1585, de la misma Época del citado *Semanario*, que dice: 'HIPOTECA, REMATE DE BIENES INMUEBLES GRAVADOS CON. LA TRANSMISIÓN DE DICHOS BIENES EN VENTA JUDICIAL DEBE HACERSE LIBRE DE TODO GRAVAMEN.' (se transcribe)

De dicha ejecutoria derivó la tesis siguiente:

"VENTA JUDICIAL. LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE PREVÉ QUE PASEN LOS BIENES AL COMPRADOR LIBRES DE TODO GRAVAMEN, NO SIGNIFICA DEJAR SIN EFECTOS UNO DIVERSO PREVIAMENTE CONSTITUIDO (LEGISLACIÓN CIVIL FEDERAL).—Del estudio conjunto de lo dispuesto por los artículos

2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal, en relación con los diversos 472, 473 y 500 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se concluye que para que el inmueble vendido judicialmente pase libre de todo gravamen al que lo adquiere, es indispensable liquidar el diverso adeudo garantizado a través del mismo. En efecto, si bien las ventas judiciales implican la transmisión al comprador del inmueble involucrado libre de gravamen, de ahí no se sigue que baste que se remate el bien producto de un embargo que garantiza la condena en un juicio ejecutivo mercantil, para que, como consecuencia inmediata, se extinga uno distinto (en el caso, una hipoteca) previamente constituido, habida cuenta que el legislador claramente estableció la obligación del Juez de llevar a cabo las cancelaciones conforme a lo dispuesto en el citado Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que se traduce en el cumplimiento de las reglas fijadas en la legislación procesal para llevar a cabo la almoneda, en las que se prevé el llamamiento de acreedores y el respeto a la prelación de los créditos, entre los que se encuentra el acreedor hipotecario."⁴

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada.

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógicas jurídicas, para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis jurisprudencial 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO,

⁴ Tesis III.5o.C.14 C (10a.), Décima Época, registro digital: 2003444, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 3, página 2304.

INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.¹⁵

Lo anterior con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Con base en lo anterior, esta Primera Sala estima que **sí existe la contradicción de tesis**, debido a que ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto del *mismo punto de derecho*.

En efecto, ambos tribunales se vieron en la necesidad de interpretar los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal, para determinar si

⁵ Tesis P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor 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 pronuncian 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."

basta que se lleve a cabo la venta judicial de un inmueble hipotecado en ejecución de un juicio ejecutivo mercantil, para que el inmueble quede libre del gravamen real que pesaba sobre él, aunque no se pague la obligación principal garantizada.

Cabe precisar que los hechos que dieron lugar a las ejecutorias que emitieron ambos tribunales son esencialmente iguales. En todos los casos, la parte actora inició un juicio ejecutivo mercantil, se ordenó el embargo de un bien inmueble que fue inscrito en el Registro Público de la Propiedad, se dictó sentencia condenatoria en el juicio ejecutivo mercantil, y una vez ordenado el remate, se solicitó certificado de gravámenes sobre el inmueble embargado, el cual evidenció que previo al embargo, pesaba sobre el inmueble una hipoteca también inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

El **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito** consideró que de los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal se desprende que cuando se lleva a cabo la venta judicial de un inmueble, éste debe pasar al comprador libre de todo gravamen "a menos de estipulación expresa en contrario". Por tanto, para que el gravamen hipotecario se transmita al tercero adquirente, es necesario que en el certificado de gravámenes o en la escritura de hipoteca conste expresamente la estipulación en contrario, en el sentido de que en caso de venta judicial, el gravamen de hipoteca se trasladará al comprador, ya que en caso contrario, debe ordenarse la extinción de la hipoteca.

Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** consideró que los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal, no deben analizarse en forma aislada, sino conjuntamente con los artículos 472, 473 y 500 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que imponen al juzgador diversas reglas para llevar a cabo el remate, entre ellas, llamar a los acreedores y respetar la prelación de los créditos; y si bien es cierto que el artículo 2325 citado, se refiere a una "estipulación expresa en contrario", ello no implica que en el contrato de hipoteca deba decirse que el gravamen no desaparece al transferirse el inmueble a un tercero, sino que se refiere al convenio que pudiera darse con el adquirente en el remate.

Asimismo, señaló que el artículo 2941, fracción V, del Código Civil Federal, tampoco debe interpretarse en el sentido que basta que se efectúe la venta judicial, aunque sea por persona distinta al acreedor hipotecario, para que éste pierda dicha garantía, ya que es evidente que para que el inmueble vendido judicialmente pase libre de gravamen, es indispensable liquidar el adeudo

garantizado con el mismo, pues la interpretación contraria llevaría a desaparecer la garantía real de hipoteca mediante la tramitación de un juicio que reconozca un derecho personal y se pretenda cobrar con el mismo bien, lo que contraviene los principios jurídicos que sostienen la hipoteca.

Lo anterior pone en evidencia la existencia de la contradicción de tesis, pues mientras el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito** estimó que la interpretación correcta de los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal es que cuando un bien hipotecado se vende judicialmente, el gravamen hipotecario sólo se transmite al tercero, si en el certificado de gravámenes o en la escritura de hipoteca consta expresamente que debe transmitirse con el gravamen, ya que, en caso contrario, debe ordenarse la extinción de la hipoteca; el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** estimó lo contrario, puesto que sostuvo que exigir lo anterior, es opuesto a los principios jurídicos que rigen la hipoteca, ya que ésta sólo puede extinguirse contra el pago del adeudo que garantiza, de ahí que la estipulación mencionada en el artículo 2325 citado, no se refiere al contrato de hipoteca, sino al convenio que en su caso se celebre con el adquirente.

Con base en lo anterior, corresponde a esta Primera Sala **determinar, si conforme a lo dispuesto en los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal, basta que se lleve a cabo la venta judicial de un inmueble hipotecado a favor de una persona distinta al acreedor hipotecario, para que se extinga la hipoteca previamente inscrita que pesaba sobre el inmueble, aunque no se pague la obligación principal garantizada, por no haberse establecido expresamente en el contrato de hipoteca o en el certificado de gravámenes, que en caso de venta judicial el inmueble debe transmitirse al adquirente con el gravamen.**

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esencialmente igual al emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan:

Para dar respuesta a la presente contradicción de tesis conviene exponer, *en primer lugar*, en qué consiste el derecho real de hipoteca y sus características; *en segundo lugar*, hacer una breve referencia a las ventas judiciales; y, *en tercer lugar*, explicar las reglas dirigidas a proteger a los acreedores preferentes en los procedimientos de remate.

A. El derecho real de hipoteca

El estudio correspondiente se hará a partir de las disposiciones del Código Civil Federal, debido a que fueron las normas analizadas por los tribunales que contienden en el presente asunto.

El artículo 2893 del Código Civil Federal define a la hipoteca como sigue:

"Artículo 2893. La hipoteca es una garantía real constituída sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley."

De dicho precepto se desprende que **la hipoteca es un derecho real de garantía**, que por regla general, se constituye sobre bienes inmuebles, que por su naturaleza conserva el deudor, para garantizar el cumplimiento de una obligación y su grado de prelación en el pago.

Al ser un derecho real, participa de las características de éstos, en su doble sentido de: **1)** poder que se ejercita directamente sobre una cosa, esto es, por regla general, debe recaer sobre un bien determinado; y, **2)** es oponible a cualquier persona, lo que se conoce como *erga omnes*, y se traduce en una obligación universal de respeto.

Al ser un derecho real implica **un poder jurídico del acreedor sobre un bien determinado**, poder que comprende la acción persecutoria, y por ser de garantía implica también el derecho de disposición y preferencia en el pago. **Este poder jurídico del acreedor hipotecario constituye un gravamen sobre un bien ajeno, el cual trasciende la relación personal de crédito, es decir, que es oponible a cualquier persona, por tanto, el bien sigue sujeto a la hipoteca aunque pase a poder de un tercero** ajeno a la relación que tienen el acreedor hipotecario y el deudor que constituyó la hipoteca, en ese sentido la hipoteca se puede ejercitar en contra de cualquier adquirente.

A diferencia de los **derechos personales**, en los cuales existe una relación jurídica entre el deudor y el acreedor, en virtud de la cual, el deudor queda obligado a cumplir su obligación con todos sus bienes –excepto aquellos que sean inembargables o inalienables–.

Esto es, cuando sólo existe un derecho personal, el acreedor no tiene un derecho real sobre un bien específico para pagarse el adeudo, sólo tiene

un derecho personal en contra de su deudor, del cual éste responderá con los bienes que tenga disponibles, si es que los tiene. De manera que si el deudor enajena sus bienes, el acreedor no puede perseguirlos y pretender cobrarse con bienes que ya no pertenecen al patrimonio de su deudor, ya que su derecho es personal, en contra del deudor, a diferencia de un derecho real, que se constituye sobre un bien específico, y persigue a la cosa, permitiendo al titular del derecho real, pagarse con el producto del bien gravado aun cuando haya pasado a manos de un tercero, claro está, en la medida en que la hipoteca haya estado inscrita en el Registro Público de la Propiedad en el momento en que el tercero adquirió el bien y, por tanto, haya sido publicitada.

Al tratarse la hipoteca de un derecho real de garantía, el bien permanece en poder del deudor o de un tercero, y en ese sentido, el poder jurídico que el titular del derecho hipotecario ejerce sobre el bien hipotecado, se ejerce de manera indirecta a través del poder jurisdiccional del Estado, pues sólo ante el incumplimiento del deudor, puede el acreedor hipotecario exigir judicialmente la entrega del bien hipotecado.

Este derecho, como ya se dijo, se puede ejercer en contra de cualquier propietario o poseedor de la cosa, pues la transmisión del dominio va acompañada del gravamen y, por tanto, cualquier adquirente está sujeto a la suerte de la hipoteca, siempre que ésta se encuentre inscrita en el Registro Público correspondiente, pues este requisito es indispensable para que este derecho real sea oponible a cualquier tercer adquirente.

Lo anterior está reconocido en el Código Civil Federal, según se desprende de los artículos siguientes:

"Artículo 2894. Los bienes hipotecados quedan sujetos al gravamen impuesto, aunque pasen a poder de tercero."

"Artículo 2895. La hipoteca sólo puede recaer sobre bienes especialmente determinados."

"Artículo 2919. La hipoteca nunca es tácita, ni general; para producir efectos contra tercero necesita siempre de registro, y se contrae por voluntad, en los convenios y por necesidad, cuando la ley sujeta a alguna persona a prestar esa garantía sobre bienes determinados. En el primer caso se llama voluntaria; en el segundo, necesaria."

"Artículo 2927. La hipoteca generalmente durará por todo el tiempo que subsista la obligación que garantice y cuando ésta no tuviere término para su vencimiento, la hipoteca no podrá durar más de diez años. ..."

B. Ventas judiciales

Por su parte, las ventas judiciales están reguladas en el capítulo IX (Ventas judiciales) del título segundo del libro cuarto del Código Civil Federal, y en el capítulo VII del título quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las ventas judiciales son procedimientos de "ejecución forzada", que tienen lugar cuando el obligado no satisface voluntariamente su obligación, después de haber sido condenado a su cumplimiento en una sentencia que ha causado ejecutoria.

En otras palabras, las ventas judiciales son procedimientos dirigidos a asegurar la eficacia de las sentencias de condena, a hacer efectivo el cumplimiento de la obligación.⁶

Por regla general, las sentencias condenatorias ordenan el pago de una cantidad de dinero a la parte que obtuvo sentencia favorable, y para hacer efectivo dicho pago, se ordena el embargo de bienes del deudor.

El procedimiento de remates, regulado en los artículos 469 a 503 del Código Federal de Procedimientos Civiles, tiene por objeto regular los pasos a seguir para rematar los bienes inmuebles embargados y pagar al acreedor las cantidades a las que el titular de dichos bienes fue condenado.

En resumen, el procedimiento consiste, esencialmente, en lo siguiente:

- Los bienes embargados deben ser valuados –en caso de que no exista un acuerdo previo respecto del precio base para el caso de remate–.
- El Juez debe solicitar que se exhiba un certificado de gravámenes sobre los inmuebles sujetos al procedimiento y, en su caso, citar a los acreedores que aparezcan en dicho certificado, quienes podrán intervenir en el procedimiento y hacer las observaciones que estimen oportunas.
- Se debe anunciar la venta de los bienes en el Diario Oficial de la Federación y en la tabla de avisos del tribunal.

⁶ Couture, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires, Cuarta Edición, 2002, página 358.

- Se deben celebrar una o varias almonedas para recibir las posturas legales, con los requisitos que se hayan establecido en la convocatoria.
- El día del remate se revisan las propuestas desechando las que no contengan postura legal o no estén debidamente garantizadas, se da lectura a las posturas para que los interesados puedan mejorarlas, se declara procedente la de mayor cantidad, y si dos o más son de la misma cantidad, la que esté mejor garantizada.
- Declarada preferente una postura, se declara fincado el remate.
- Una vez pagado el precio, se otorga la escritura correspondiente, de ser necesario, incluso en rebeldía del titular de los bienes.

Asimismo, cabe precisar que uno de los principios del remate judicial, es el de "mayor beneficio para todas las partes involucradas", lo que se traduce entre otras acciones, en que el juzgador que lleva a cabo la venta judicial debe intentar que el precio en el que se finque el remate sea lo más elevado posible, en el menor tiempo posible; ya que, de lo contrario, si el remate se prolonga más de lo necesario, el valor del bien inmueble es susceptible de reducirse en cada almoneda.

C. Reglas dirigidas a proteger a los acreedores preferentes en los procedimientos de remate

En lo que interesa a esta contradicción de tesis, cabe precisar dentro de las reglas que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles para el remate judicial, se prevén ciertos mecanismos que tienden a proteger los intereses de los acreedores preferentes, los cuales implican el llamamiento de los acreedores que aparezcan en el certificado de gravámenes y el respeto a la prelación de créditos, según se desprende de los artículos siguientes:

"Artículo 472. No podrá procederse al remate de bienes raíces, sin que previamente se haya pedido, al Registro Público correspondiente, un certificado total de los gravámenes que pesen sobre ellos, hasta la fecha en que se ordenó la venta, ni sin que se haya citado a los acreedores que aparezcan de dicho certificado. Si en autos obrare ya otro certificado, sólo se pedirá, al Registro, el relativo al período o periodos que aquél no abarque."

"Artículo 473. Los acreedores citados conforme al artículo anterior y los que se presenten con certificados del registro posteriores, tendrán derecho de intervenir en el acto del remate, pudiendo hacer, al tribunal, las observaciones que estimen oportunas para garantizar sus derechos, y apelar del auto en que

se finque el remate; pero sin que su intervención pueda dar lugar a que se mande suspender la almoneda."

De dichos preceptos, se desprende que el Juez debe ordenar que se solicite y se exhiba un certificado de libertad de gravámenes del inmueble sujeto a remate, emitido por el Registro Público de la Propiedad, y si no lo obtiene, no es posible iniciar el procedimiento de remate.

Lo anterior tiene como finalidad que el Juez y las partes tengan conocimiento de la existencia de otros acreedores con derechos sobre la finca embargada, para no dejarlos en estado de indefensión, al tener el carácter de terceros interesados en el procedimiento de ejecución. Es justo por ello, que los acreedores que aparezcan en dicho certificado, deben ser llamados al procedimiento, para que hagan valer lo que consideren pertinente para garantizar su derecho, entre otras cuestiones, pueden asegurarse que el inmueble sea valuado adecuadamente, con la finalidad de preservar su valor económico.

Sin embargo, la razón primordial por la que resulta imprescindible obtener el certificado de gravámenes del inmueble, es porque permite conocer si existen **acreedores con derechos preferentes** sobre el inmueble, esto es, que tengan derecho a cobrarse con el valor del inmueble antes que el acreedor que está solicitando el remate, dentro de los cuales están los acreedores hipotecarios, si es que la hipoteca fue inscrita en el Registro Público de la Propiedad con anterioridad al embargo o gravamen que dio lugar al procedimiento de remate.

En efecto, no debe pasar desapercibido que las disposiciones legales establecen diversos grados de prelación, atribuyendo categorías preferentes a diversos tipos de derechos.

Cuando los diversos derechos de crédito están en una igualdad de rango, se puede hablar de coordinación, pero cuando se trata de créditos de diverso rango, necesariamente habrá una subordinación de unos a los otros. La prelación de créditos regula la forma y orden en que deben pagarse los acreedores del patrimonio de su deudor.

En ese tenor, la preferencia del crédito es una cualidad intrínseca que le atribuyen al derecho las propias disposiciones sustantivas. De manera que, salvo ciertas excepciones, los créditos garantizados con algún derecho real se pagan con el producto de los bienes afectos a la garantía, con exclusión de los demás acreedores. Si concurren varios acreedores con garantías sobre los mismos bienes, habrá que atender a la fecha de registro de los gravámenes.

Este Alto Tribunal en diversas ocasiones se ha pronunciado en relación a la diversa naturaleza, grado de preferencia y de prelación que existe entre los derechos reales y los derechos personales.⁷

Dichos criterios han reconocido la diversa naturaleza que la ley atribuye a un derecho real, y a un derecho personal, así como, la preferencia y distinto rango que existe entre los diversos derechos, atendiendo a su naturaleza.

Lo anterior se reconoce claramente en el artículo 478 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece lo siguiente:

"Artículo 478. El acreedor a quien se adjudique la cosa, reconocerá, a los acreedores hipotecarios anteriores, sus créditos, hasta donde baste a cubrir el precio de adjudicación, para pagárselos al vencimiento de sus escrituras".

En consecuencia, el precio que se obtenga en el procedimiento de remate por la venta del inmueble, **debe destinarse en primer lugar, al pago de los créditos hipotecarios que sean preferentes**, atendiendo a la fecha de su registro; en el entendido de que **el comprador o adjudicatario, sólo está obligado a pagar el monto en que se fincó el remate**, aun cuando dicha cantidad no sea suficiente para pagar el saldo insoluto del crédito garantizado con la hipoteca.

En efecto, cuando un tercero adquiere el bien hipotecado, si no tiene una obligación personal con el acreedor hipotecario, sólo responde hasta el valor del bien adquirido; por lo que el remanente de la obligación principal garantizada con la hipoteca, en su caso, tendrá el acreedor hipotecario que cobrarlo de su deudor hipotecario.

Si sucede a la inversa, de manera que el monto pagado por el comprador es suficiente para pagar el saldo insoluto de la obligación principal garantizada, el remanente deberá entregarse al acreedor que inició el procedimiento de ejecución, y si después de pagado dicho crédito, subsiste algún otro remanente, al deudor hipotecario.

⁷ "REGISTRO PÚBLICO, EFECTOS DE LAS INSCRIPCIONES EN EL. ACREEDORES HIPOTECARIOS Y QUIROGRAFARIOS, PRELACIÓN.". Tesis aislada, materia civil, Séptima Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 67, Cuarta Parte, página 59, registro digital: 241668.

"HIPOTECA, EMBARGO SOBRE BIENES SUJETOS A ESE GRAVAMEN.". Tesis aislada, materia civil, Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXI, página 589, registro digital: 342345.

"EMBARGO, DERECHOS QUE CONFIERE.". Tesis aislada, materia común, Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXII, página 2385, registro digital: 352400.

Lo anterior se desprende claramente de los artículos 497, 498 y 500 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecen:

"Artículo 497. Con el precio, se pagará al acreedor, hasta donde alcance, y, si hubiere gastos y costas pendientes de liquidar, se mantendrá en depósito la cantidad que se estime bastante para cubrirlos, hasta que sean aprobados los que faltaren de pagarse; pero, si el ejecutante no formula su liquidación dentro de los siete días de hecho el depósito, o, en cualquier caso, dejare pasar igual término sin proseguir su instancia de liquidación, perderá el derecho de reclamarlos, y se mandará entregar lo depositado al deudor, salvo lo previsto en la parte final del artículo siguiente."

"Artículo 498. Si la parte que se diera de contado excediere del monto de lo sentenciado, formada y aprobada la liquidación, se entregará la parte restante al ejecutado, si no se hallare retenida a instancia de otro acreedor, observándose, en su caso, las disposiciones del Código Civil sobre graduación de créditos.

"Artículo 500. Cuando los bienes estuvieren sujetos a diversos embargos, cualquier embargante puede llevarlos a remate; pero sólo se le pagará el importe de su crédito después de haber sido pagados los acreedores preferentes, cuando ya hubiere sentencia firme que defina sus créditos, o reservada la cantidad necesaria para cubrir principal, intereses y costas de dichos créditos preferentes, en caso de que aún no haya sentencia. El sobrante líquido se entregará al ejecutado, o se pondrá a disposición del tribunal que corresponda, si hubiere embargos posteriores."

Por tanto, si el Juez, que es el rector del proceso, debe exigir que se solicite y exhiba el certificado de gravámenes para iniciar el procedimiento de remate, y una vez identificados los acreedores hipotecarios anteriores, en su caso, debe llamarlos al procedimiento para que defiendan sus derechos y, una vez fincado el remate, debe asegurarse que se ponga a disposición de los acreedores hipotecarios preferentes, el monto que el comprador o adjudicatario haya pagado por la compraventa judicial del inmueble, hasta donde alcance; ello tiene como consecuencia que la hipoteca se extinga.

En efecto, si el derecho real de hipoteca tiene el objeto de garantizar el pago de la obligación principal con el valor del inmueble hipotecado, una vez que éste ha sido rematado y **el valor obtenido por su venta ha sido aplicado o puesto a disposición del acreedor hipotecario, la hipoteca debe extinguirse, pues ha cumplido con su propósito.**

En cuyo caso, el Juez debe ordenar al acreedor hipotecario, la cancelación de la hipoteca y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Lo cual resulta conveniente para salvaguardar el valor económico del bien que está siendo ejecutado, ya que, en caso contrario, esto es, en el supuesto de que la hipoteca no sea cancelada y, por tanto, deba permanecer gravando al inmueble que vaya a ser rematado, ello traería como consecuencia una notable disminución tanto en las ofertas de compra, como en el precio ofrecido por el inmueble; pues entre mayor sea el valor del bien, mayores posibilidades se tienen de cubrir los créditos preferentes, y de alcanzar también a cubrir el crédito de quien solicita la ejecución, e incluso de que quede algún remanente para el deudor.

La obligación de entregar al acreedor hipotecario la cantidad obtenida por el remate del inmueble hipotecado, se desprende no sólo de los artículos 478 y 500 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que fueron transcritos, sino también del artículo 2910 del Código Civil Federal, que establece:

"Artículo 2910. Si la finca estuviere asegurada y se destruyere por incendio u otro caso fortuito, subsistirá la hipoteca en los restos de la finca, y además el valor del seguro quedará afecto al pago. Si el crédito fuere de plazo cumplido, podrá el acreedor pedir la retención del seguro, y si no lo fuere, podrá pedir que dicho valor se imponga a su satisfacción, para que se verifique el pago al vencimiento del plazo. Lo mismo se observará con el precio que se obtuviere en el caso de ocupación por causa de utilidad pública o de venta judicial."

De dicho precepto se desprende que en aquellos supuestos en los que la hipoteca se extinga, pero que exista cierta remuneración para el deudor, ésta quedará afectada al pago de la obligación garantizada con la hipoteca. En ese sentido, el precio que se obtenga del remate judicial quedará afecto al pago del crédito garantizado.

De lo anterior se desprende que la extinción del derecho real de hipoteca en los procedimientos de remate obedece a que el precio obtenido por la compraventa y adjudicación del bien inmueble hipotecado, se afecta al pago de la obligación principal garantizada con la hipoteca, y no que por el mero hecho de que el bien inmueble hipotecado sea rematado, la hipoteca deba extinguirse "independientemente del pago de la obligación garantizada", como lo sostuvo el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**.

Ahora bien, lo anterior es congruente con lo que establecen los artículos 2325 y 2941 del Código Civil Federal, objeto de interpretación por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito que dieron origen a la presente contradicción de tesis.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 2325. Por regla general las ventas judiciales se harán en moneda efectiva y al contado, y cuando la cosa fuere inmueble pasará al comprador libre de todo gravamen, a menos de estipulación expresa en contrario, a cuyo efecto el Juez mandará hacer la cancelación o cancelaciones respectivas, en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles."

"Artículo 2941. Podrá pedirse y deberá ordenarse en su caso la extinción de la hipoteca:

"I. Cuando se extinga el bien hipotecado;

"II. Cuando se extinga la obligación a que sirvió de garantía;

"III. Cuando se resuelva o extinga el derecho del deudor sobre el bien hipotecado;

"IV. Cuando se expropié por causa de utilidad pública el bien hipotecado, observándose lo dispuesto en el artículo 2910;

"V. Cuando se remate judicialmente la finca hipotecada, teniendo aplicación lo prevenido en el artículo 2325;

"VI. Por la remisión expresa del acreedor;

"VII. Por la declaración de estar prescrita la acción hipotecaria."

La fracción V del artículo 2941, recién transcrito, dispone claramente que **la hipoteca se extingue cuando se remata judicialmente la finca hipotecada**. Lo cual, se insiste, tiene lugar porque el precio obtenido por la venta del inmueble, debe destinarse al pago del crédito garantizado con la hipoteca. Si el precio pagado no se destina al pago de dicha obligación, la hipoteca no puede extinguirse, porque entonces se haría nugatorio ese derecho real de garantía.

Asimismo, el artículo 2325 del Código Civil Federal señala que, como regla general, **en las ventas judiciales el inmueble pasa al comprador libre de gravamen**, salvo estipulación expresa en contrario.

Esto es, la excepción a la regla general requiere de una estipulación expresa en contrario.

Ahora bien, el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito** estimó que esa "estipulación expresa en contrario", debía estar contenida en el contrato de hipoteca o en el certificado de gravámenes que expida el Registro Público de la Propiedad, ya que desde su punto de vista, sólo en ese supuesto se puede transmitir el gravamen hipotecario al adquirente en caso de venta judicial.

Esta Primera Sala estima que lo anterior no es correcto.

Para sustentar lo anterior, debe tomarse en cuenta que el artículo 2325 del Código Civil Federal, objeto de interpretación, está dentro del capítulo IX, denominado "**De las ventas judiciales**", que es parte del título segundo, intitulado "**De la compraventa**", del libro cuarto (De las obligaciones).

De ahí que su contenido esté destinado a regular las ventas judiciales y, por tanto, los términos y condiciones aplicables a dichos actos jurídicos.

En esa medida, quienes pueden pactar en contrario a lo que establece la ley, cuando ello es permitido, son las partes del contrato a celebrarse, que en el caso de una venta judicial, lo son el comprador o adjudicatario y el vendedor.

Máxime, que el comprador es quien podría resultar principalmente afectado en caso de que el gravamen no se libere, ya que debido a la naturaleza del derecho real de hipoteca, el inmueble le sería transmitido junto con el gravamen hipotecario. De ahí que resulte esencial su consentimiento respecto de la permanencia del gravamen hipotecario.

Por ello, para atribuirle un contenido lógico a dicho precepto, debe partirse de que, si establece, como **regla general**, que en las ventas judiciales los inmuebles pasarán libres de gravámenes, y la excepción a la regla es un convenio en contrario, dicho convenio en contrario tiene que ser con el adquirente del bien, debido a que será quien consienta en adquirir un inmueble gravado.

Ya que sería contrario a la finalidad de un remate judicial, que el acreedor hipotecario y su deudor o el titular del inmueble, sean quienes determinen si éste será transmitido sujeto al gravamen hipotecario o sin él, pues como antes se explicó, ellos no serán los que celebren el convenio de compraventa judicial, y de imponer dicha condición, la consecuencia resultará en un detrimento del precio de venta del inmueble, lo que finalmente genera un perjuicio a todos los acreedores que pretendan cobrar sus créditos con ese inmueble, e incluso al deudor.

A mayor abundamiento, en el caso de la venta judicial, es el Juez quien fija las condiciones –con apego a las reglas del Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles– en las que se ha de realizar la venta judicial, mientras que el adquirente puede aceptarlas o hacer contra ofertas, lo cual tiene un procedimiento específico que busca proteger los intereses tanto del demandante como de los demás acreedores que tengan un interés en el bien que se está rematando. Es decir, este convenio judicial –que no implica una libertad absoluta del Juez– se rige por normas que permiten que el juzgador, en atención a las circunstancias e intereses tanto de las partes del juicio, como de los demás acreedores, negocie los términos de la venta, cumpliendo con ello los fines del remate judicial.

Por el contrario, si se considera, como lo hizo el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, que son las partes que constituyen la hipoteca, quienes deciden si el inmueble que se remata debe transmitirse gravado con la hipoteca, se restringiría la posibilidad del Juez y de los demás acreedores interesados en el inmueble –incluso en perjuicio de acreedores de mejor grado o prelación que el acreedor hipotecario en cuestión–, para velar porque el bien se enajene de la mejor manera posible para satisfacer a todos. Ello, porque los acreedores que creían tener garantizados sus créditos con un bien de cierto valor –por un pacto en el que no se les da intervención alguna y que incluso puede surgir con posterioridad a su crédito–, de pronto se encuentran con que el precio que pueden obtener de su garantía es muy inferior al que consideraron inicialmente, atendiendo a que el precio de venta de un inmueble hipotecado, necesariamente se ve reducido en su valor real por la circunstancia de transmitirse hipotecado.

Dicha interpretación es también acorde a la naturaleza del derecho real de hipoteca. Dado que, de sostener la postura del **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, en el sentido de que para que se transmita la hipoteca al venderse el bien hipotecado, se requiere que ello se haya pactado expresamente en el contrato de hipoteca, implica condicionar la validez y exigibilidad de un derecho real, que ha sido constituido conforme a la ley aplicable y ha sido inscrito en el Registro Público de la Propiedad, a una formalidad innecesaria, que desconoce que el derecho de persecución que tiene el acreedor hipotecario respecto de la cosa, se deriva de la propia naturaleza del derecho real. Es una cualidad intrínseca que le atribuyen al derecho las propias disposiciones sustantivas, y no depende de que en la escritura de hipoteca o en el certificado de gravámenes se pacten todos los supuestos que puedan presentarse en la enajenación del bien, puesto que ello constituye una carga excesiva e innecesaria, y muchas veces fuera del control de las propias partes, puesto que no está bajo su control determinar qué anotaciones insertará el Registro Público de la Propiedad en el certificado de gravámenes que emita.

De ahí que el derecho de persecución que tiene el acreedor hipotecario respecto de la cosa, sólo cede en caso de una venta judicial, si el pago recibido por el remate se afecta al pago de la obligación garantizada por la hipoteca.

En conclusión, el Juez debe llevar a cabo los actos necesarios para cumplir con las disposiciones legales que, por un lado, ordenan poner el precio de la venta judicial afecta al pago del crédito hipotecario (artículo 2910) y, por otro, cancelar la hipoteca (artículos 2325 y 2941, fracción V), respetando a su vez, las reglas de la prelación de los créditos (artículos 2964 a 2992).

Por las razones anteriores, esta Primera Sala considera que la frase "a menos de estipulación expresa en contrario", prevista en el artículo 2325, se refiere a un acuerdo que se da en el convenio de venta judicial, es decir, por la parte que enajena el inmueble, y quien lo compra, tal como lo sostuvo el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**.

En estas condiciones, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes título y subtítulo:

VENTA JUDICIAL DE UN INMUEBLE HIPOTECADO. LA EXPRESIÓN "A MENOS DE ESTIPULACIÓN EXPRESA EN CONTRARIO" CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 2325 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, SE REFIERE AL CASO EXCEPCIONAL EN QUE EL ADJUDICATARIO DEL INMUEBLE Y EL VENDEDOR PACTAN QUE LA HIPOTECA NO SERÁ CANCELADA. De los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal deriva que, como regla general, en las ventas judiciales el inmueble pasa al comprador libre de gravamen, salvo estipulación expresa en contrario, lo cual es conveniente para salvaguardar el valor económico del bien en beneficio de todas las partes involucradas, ya que el hecho de que la hipoteca siga gravando al inmueble que va a rematarse, traería como consecuencia una notable disminución tanto en las ofertas de compra, como en el precio ofrecido por el inmueble. Sin embargo, lo anterior no implica que por el mero hecho de que el bien inmueble hipotecado sea rematado, la hipoteca deba extinguirse, independientemente del pago de la obligación garantizada, pues en las reglas que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles para el remate judicial, se prevén ciertos mecanismos que tienden a proteger los intereses de los acreedores preferentes, entre los cuales está la obligación del Juez de ordenar que se solicite al Registro Público de la Propiedad un certificado de libertad de gravámenes del inmueble sujeto a remate, como presupuesto para el inicio del procedimiento. De manera que si de dicho certificado se desprende que existe un acreedor hipotecario preferente, porque la hipoteca fue inscrita en el Registro Público de la Propiedad con anterioridad al embargo o gravamen que dio lugar al procedimiento de remate, el Juez, como rector de éste, debe asegurarse de que el precio que

se obtenga en ese procedimiento por la venta del inmueble se destine, en primer lugar, al pago de los créditos hipotecarios preferentes, atendiendo a la fecha de su registro; en el entendido de que el comprador o adjudicatario sólo está obligado a pagar el monto en que se fincó el remate, aun cuando dicha cantidad no sea suficiente para cubrir el saldo insoluto del crédito garantizado con la hipoteca. De ahí que la expresión "a menos de estipulación expresa en contrario", contenida en el artículo 2325 del Código Civil Federal, se refiere al caso excepcional en que el adjudicatario del inmueble y el vendedor pactan que la hipoteca no será cancelada, lo que demuestra que es irrelevante que dicho pacto no esté en el contrato de hipoteca ni en el certificado de gravámenes, pues no puede tratarse de un pacto entre el acreedor y el deudor hipotecario, que excluya el consentimiento del adjudicatario, quien sería el afectado principal; además de que el requerir que dicho pacto conste en el contrato de hipoteca constituye una formalidad innecesaria, que desconoce que el derecho de persecución que tiene el acreedor hipotecario respecto de la cosa deriva de la propia naturaleza del derecho real, el cual sólo cede, en caso de una venta judicial, si el pago recibido por el remate se afecta al pago de la obligación garantizada por la hipoteca.

Lo antes resuelto no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes, y en su oportunidad, archívese este asunto como 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, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz en lo que se refiere a la competencia y 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 cuanto al fondo del asunto.

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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VENTA JUDICIAL DE UN INMUEBLE HIPOTECADO. LA EXPRESIÓN "A MENOS DE ESTIPULACIÓN EXPRESA EN CONTRARIO" CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 2325 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, SE REFIERE AL CASO EXCEPCIONAL EN QUE EL ADJUDICATARIO DEL INMUEBLE Y EL VENDEDOR PACTAN QUE LA HIPOTECA NO SERÁ CANCELADA.

De los artículos 2325 y 2941, fracción V, del Código Civil Federal deriva que, como regla general, en las ventas judiciales el inmueble pasa al comprador libre de gravamen, salvo estipulación expresa en contrario, lo cual es conveniente para salvaguardar el valor económico del bien en beneficio de todas las partes involucradas, ya que el hecho de que la hipoteca siga gravando al inmueble que va a rematarse, traería como consecuencia una notable disminución tanto en las ofertas de compra, como en el precio ofrecido por el inmueble. Sin embargo, lo anterior no implica que por el mero hecho de que el bien inmueble hipotecado sea rematado, la hipoteca deba extinguirse, independientemente del pago de la obligación garantizada, pues en las reglas que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles para el remate judicial, se prevén ciertos mecanismos que tienden a proteger los intereses de los acreedores preferentes, entre los cuales está la obligación del Juez de ordenar que se solicite al Registro Público de la Propiedad un certificado de libertad de gravámenes del inmueble sujeto a remate, como presupuesto para el inicio del procedimiento. De manera que si de dicho certificado se desprende que existe un acreedor hipotecario preferente, porque la hipoteca fue inscrita en el Registro Público de la Propiedad con anterioridad al embargo o gravamen que dio lugar al procedimiento de remate, el Juez, como rector de éste, debe asegurarse de que el precio que se obtenga en ese procedimiento por la venta del inmueble se destine, en primer lugar, al pago de los créditos hipotecarios preferentes, atendiendo a la fecha de su registro; en el entendido de que el comprador o adjudicatario sólo está obligado a pagar el monto en que se fincó el remate, aun cuando dicha cantidad no sea suficiente para cubrir el saldo insoluto del crédito garantizado con la hipoteca. De ahí que la expresión "a menos de estipulación expresa en contrario", conte-

nida en el artículo 2325 del Código Civil Federal, se refiere al caso excepcional en que el adjudicatario del inmueble y el vendedor pactan que la hipoteca no será cancelada, lo que demuestra que es irrelevante que dicho pacto no esté en el contrato de hipoteca ni en el certificado de gravámenes, pues no puede tratarse de un pacto entre el acreedor y el deudor hipotecario, que excluya el consentimiento del adjudicatario, quien sería el afectado principal; además de que el requerir que dicho pacto conste en el contrato de hipoteca constituye una formalidad innecesaria, que desconoce que el derecho de persecución que tiene el acreedor hipotecario respecto de la cosa deriva de la propia naturaleza del derecho real, el cual sólo cede, en caso de una venta judicial, si el pago recibido por el remate se afecta al pago de la obligación garantizada por la hipoteca.

1a./J. 62/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 331/2014. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 8 de julio 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver los amparos en revisión 240/2006, 239/2006, 406/2006, 15/2007 y 426/2007, dieron origen a la tesis jurisprudencial XIV.C.A. J/19, de rubro: "HIPOTECA, REMATE DE BIENES INMUEBLES GRAVADOS CON. LA TRANSMISIÓN DE DICHOS BIENES EN VENTA JUDICIAL DEBE HACERSE LIBRE DE TODO GRAVAMEN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008 página 1585, con número de registro digital: 169293.

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 490/2012, dio origen a la tesis aislada III.5o.C. 14 C (10a), de rubro: "VENTA JUDICIAL. LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE PREVÉ QUE PASEN LOS BIENES AL COMPRADOR LIBRES DE TODO GRAVAMEN, NO SIGNIFICA DEJAR SIN EFECTOS UNO DIVERSO PREVIAMENTE CONSTITUIDO (LEGISLACIÓN CIVIL FEDERAL).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 3, abril de 2013, página 2304, con número de registro digital: 2003444.

Tesis de jurisprudencia 62/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diecinueve de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre 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 19 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO CONCURRENTRE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 73/2014.

En el asunto citado al rubro, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba llamada a pronunciarse sobre si es constitucional el régimen de disolución del matrimonio contemplado en las legislaciones de Morelos y Veracruz, que exige la acreditación de causales cuando no existe mutuo consentimiento para divorciarse de parte de los cónyuges.

En la sesión de veinticinco de febrero de dos mil quince, la Primera Sala resolvió, por mayoría de tres votos, que en el caso sí existe contradicción de tesis, y que sobre el particular debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

"DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS). El libre desarrollo de la personalidad constituye la expresión jurídica del principio liberal de 'autonomía de la persona', de acuerdo con el cual al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida, el Estado tiene prohibido interferir en la elección de éstos, debiéndose limitar a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia de otras personas en su persecución. En el ordenamiento mexicano, el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que permite a los individuos elegir y materializar los planes de vida que estimen convenientes, cuyos límites externos son exclusivamente el orden público y los derechos de terceros. De acuerdo con lo anterior, el régimen de disolución del matrimonio contemplado en las legislaciones de Morelos y Veracruz (y ordenamientos análogos), que exige la acreditación de causales cuando no existe mutuo consentimiento de los contrayentes, incide en el contenido prima facie del derecho al libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, se trata de una medida legislativa que restringe injustificadamente ese derecho fundamental, toda vez que no resulta idónea para perseguir ninguno de los límites que imponen los derechos de terceros y de orden público. En consecuencia, los artículos 175 del Código Familiar para el Estado de Morelos y 141 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en los cuales se establecen las causales que hay que acreditar para que pueda decretarse la disolución del matrimonio cuando no existe mutuo consentimiento de los cónyuges, son inconstitucionales. De acuerdo con lo anterior, los jueces de esas entidades federativas no pueden condicionar el otorgamiento del divorcio a la prueba de alguna causal, de tal manera que para decretar la disolución del vínculo matrimonial basta con que uno de los cónyuges lo solicite sin necesidad de expresar motivo alguno. No obstante, el hecho de que en esos casos se decrete el divorcio sin la existencia de cónyuge culpable no implica desconocer la necesidad de resolver las cuestiones familiares relacionadas con la disolución del matrimonio, como pudieran ser la guarda y custodia de los hijos, el régimen de convivencias con el padre no custodio, los alimentos o alguna otra cuestión semejante."

Para arribar a esta conclusión, la mayoría consideró que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que permite a los individuos elegir y materializar los planes de vida que estimen convenientes, cuyos límites externos son exclusivamente el orden público y los derechos de terceros. Por tanto, el régimen de disolución del

matrimonio que exige la acreditación de causales cuando no existe mutuo consentimiento de los contrayentes incide en el contenido *prima facie* del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin que se esté propiamente protegiendo el orden público ni los derechos de terceros, ya que obligar a una persona a permanecer casada en contra de su voluntad, no contribuye de ninguna manera a salvaguardar los derechos de los miembros de la familia. Por tanto, se trata de una medida legislativa que restringe injustificadamente ese derecho.

Si bien coincido en lo esencial con el criterio mayoritario, deseo abundar en las razones por las que difiero de algunas de las consideraciones de mis compañeros Ministros y explorar algunas aristas que, me parece, hubieran podido reforzar el planteamiento de la inconstitucionalidad del régimen de disolución del matrimonio que exige la acreditación de causales taxativas cuando no existe mutuo consentimiento de los cónyuges.

I. Consideraciones que no comparto del criterio mayoritario

Después de concluir que el régimen de disolución del matrimonio que exige la acreditación de causales cuando no exige mutuo consentimiento de los cónyuges, vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad y, consecuentemente, es inconstitucional, la resolución señala que el hecho de que se decrete el divorcio sin la existencia de cónyuge culpable no implica desconocer la necesidad de resolver las cuestiones familiares relacionadas con la disolución del matrimonio, como pudieran ser la guarda y custodia de los hijos, el régimen de convivencias con el padre no custodio, los alimentos o alguna otra cuestión semejante. En esta línea, en la sentencia se destaca que "la doctrina de esta Primera Sala ha ido evolucionando para considerar que la declaración del divorcio es una cuestión independiente a las demás instituciones familiares, las cuales deberán tramitarse y resolverse de acuerdo a su propia naturaleza y características.". Para sustentarlo, se citan dos decisiones de este órgano colegiado, a saber, la contradicción de tesis 148/2012¹ y el amparo directo en revisión 597/2014.²

Me parece, respetuosamente, que si bien es cierto que esta Primera Sala tiene criterios en los que ha considerado que instituciones como alimentos y custodia de un menor no están supeditados a la declaración de un cónyuge culpable, se advierte que consisten en pronunciamientos realizados en casos particulares que generaron tesis aisladas o jurisprudencias sobre legislaciones distintas a las que participaron en la presente contradicción de tesis, las cuales no pueden constituir una fuente formal de derecho en la decisión de este asunto. Por tanto, soy de la opinión que dichas referencias no pueden generar la obligatoriedad que la sentencia pretendió.

¹ Sentencia de once de julio de dos mil doce, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente (ponente) Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

² Sentencia de 19 de noviembre de 2014, resuelta por unanimidad de votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero, y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

En consecuencia, creo que el análisis debió incluir de manera frontal que el sistema fundado en la "culpa" y la "sanción" de las legislaciones de Morelos y Veracruz, ya no sólo la acreditación de las causales, no puede permanecer intocado. En este sentido, me parece que dicho estudio tendría que fortalecerse con otros argumentos, los cuales exploro en el siguiente apartado.

II. Aristas que refuerzan la inconstitucionalidad del divorcio necesario basado en la "culpa" y la "sanción"

Resulta claro que, si bien puede reconocerse un interés legítimo del Estado en promover la convivencia y la estabilidad familiar, ello no puede hacerse en contra de la voluntad de los cónyuges de permanecer en el vínculo matrimonial. Así, es la estabilidad del grupo familiar y no la duración del matrimonio la que permite la realización de los integrantes de la familia. En esta línea argumentativa, las legislaciones impugnadas no son idóneas para obtener el fin buscado y hacen nugatorios otros derechos humanos y valores constitucionales relevantes, entre los cuales considero que habría que destacar los siguientes:

- **Dignidad.** El matrimonio no es una institución superior a sus miembros; la tutela del individuo no puede subordinarse a la de la familia creada con el matrimonio, porque el individuo es titular de derechos humanos como tal, y no lo es la familia.
- **El derecho al a intimidad.** Ontológicamente, existe la dificultad o imposibilidad de llegar a la "intimidad matrimonial", a fin de tener cabal conocimiento sobre quien fue el "verdadero" culpable de la ruptura matrimonial. La exigencia de ventilar en un juicio alguna razón subjetiva u objetiva para acceder a la disolución del vínculo matrimonial significa en buena medida la pérdida de la privacidad de la persona, quien se vería forzada a exponer la esfera más interna de su ser con terceros.
- **Armonía familiar.** Existen consecuencias dañosas para el grupo familiar cuando los cónyuges se imputan culpas o conductas ilícitas. La misma falta de idoneidad se revela ante la imposición estatal de una relación disfuncional. En algunos casos, para los cónyuges y para los niños puede resultar más benéfica la separación de sus padres y no crecer en un ambiente hostil, propicio incluso a actos de violencia.
- **Derecho a formar una nueva familia.** Las legislaciones impiden a las personas contraer un nuevo matrimonio y conformar una familia nueva. No obstante, la conformación de la familia es un derecho que garantiza la realización personal y es supuesto para el desarrollo de otros derechos.
- **Laicidad y libertad religiosa.** El sistema de divorcio basado en los conceptos de "culpa" y "sanción", obedece a los principios del derecho canónico donde el matrimonio es considerado una institución con "espíritu de perpetuación", lo cual actualmente no encontraría asidero constitucional. La imposición estatal de permanencia forzosa en el vínculo matrimonial, aun en contra de la voluntad de uno de los cónyuges, pone en entredicho el valor de laicidad del Estado y la libertad religiosa.

Este ejercicio, que por supuesto requeriría mayor desarrollo, justificaría desde otras perspectivas que la "sanción" y la "culpa", ya no podrían formar parte de la ecuación al momento de disolver un matrimonio, por partir de una premisa –la perpetuación del vínculo como valiosa en sí misma– que no encuentra cabida en nuestro marco constitucional.

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 y estimo que habría otros argumentos que fortalecerían la decisión.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 73/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 535.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

ACCESO A LA JUSTICIA. LA OBLIGACIÓN DE REPARAR A LA PARTE QUEJOSA CUANDO SE HA CONCLUIDO QUE EXISTE UNA VIOLACIÓN A SUS DERECHOS HUMANOS, CONSTITUYE UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE AQUÉL.

El objeto del amparo es restituir a la parte quejosa en el pleno goce de su derecho violado, así como obligar a la autoridad responsable a respetar y cumplir con los derechos que se estimaron violados, ante lo cual, el efecto de una sentencia de amparo debe caracterizarse por una ductilidad que permita tutelar de la manera más efectiva posible los derechos de las personas. Al respecto, la Primera Sala ha destacado que una de las formas que pueden adoptar las garantías de protección con el fin de tutelar derechos humanos son aquellas que, por un lado, buscan producir el acto que promueve o protege tales derechos y, por otro, aquellas que sancionan la omisión de actuación por quienes están constitucionalmente exigidos a promover, respetar y proteger los derechos humanos. Esta Primera Sala recuerda que para prevenir la impunidad, las autoridades tienen la obligación, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en dicho texto y en los tratados de que México sea parte. La investigación de las violaciones a los derechos humanos con la finalidad de evitar la impunidad y restablecer, en la medida de lo posible, la plenitud de los derechos humanos, es una obligación de garantía del libre y pleno ejercicio de los individuos. Finalmente, esta Primera Sala destaca que las autoridades pueden ser consideradas responsables por no ordenar, practicar o valorar pruebas que podrían ser fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos, por lo que deben ser investigadas ante dichas acciones y omisiones.

1a. CCCIX/2015 (10a.)

Amparo en revisión 554/2013. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien

formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN SUBSIDIARIA DE PROPORCIONARLOS A CARGO DE LOS ABUELOS RESPECTO DE SUS NIETOS, NO SE GENERA POR EL SOLO HECHO DE QUE UNO DE LOS PROGENITORES RENUNCIE A SU EMPLEO O CAREZCA DE FUENTE DE INGRESOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO).

De conformidad con el artículo 357 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, la obligación alimentaria puede recaer en los ascendientes por ambas líneas respecto de sus descendientes, a partir de la satisfacción de dos supuestos: 1) la falta de los padres, ya sea por fallecimiento o por desconocer su paradero y ubicación; o 2) la imposibilidad de éstos para suministrar alimentos, lo cual puede ocurrir por causa de enfermedad grave, inhabilitación para el trabajo u otro impedimento absoluto que obstaculice el cumplimiento de su obligación. De ahí que el solo hecho de que uno de los progenitores renuncie a su empleo o carezca de fuente de ingresos no genera la obligación subsidiaria de los abuelos para el pago de alimentos, porque: 1) todavía puede exigirse el cumplimiento de dicha obligación al otro progenitor, en su carácter de deudor primario; y 2) la pérdida del empleo se trata de una condición circunstancial que nada indica por sí sola sobre la capacidad o incapacidad del sujeto para suministrar alimentos, por lo que no se erige como un impedimento absoluto que exima a los padres de cumplir con las obligaciones derivadas de la patria potestad.

1a. CCLXXXIV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3929/2013. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALIMENTOS. PARA QUE SE ACTUALICE LA OBLIGACIÓN SUBSIDIARIA DE LOS ASCENDIENTES DISTINTOS A LOS PADRES DE PROPORCIONARLOS A SUS DESCENDIENTES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, SE REQUIERE QUE AMBOS PROGENITORES SE ENCUENTREN AUSENTES O IMPEDIDOS PARA HACERLO.

De conformidad con el principio de igualdad, la obligación alimentaria de los padres respecto de

sus hijos es común, solidaria y sin distinción de género, por lo que en caso de que uno de ellos no pueda responder a ella por motivos de ausencia o impedimento absoluto, dicha carga recae en el otro progenitor con el fin de garantizar el nivel adecuado de vida de los descendientes. Ahora bien, la obligación subsidiaria alimentaria a cargo de los ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado (abuelos) respecto de sus descendientes, prevista en el artículo 357 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, requiere que ambos progenitores se encuentren ausentes o impedidos para proporcionar alimentos a sus descendientes; de ahí que el progenitor supérstite o subsistente no puede excusarse del cumplimiento de la obligación referida sólo por la falta o impedimento del otro progenitor con el objeto de reclamar la ayuda subsidiaria de los abuelos, a menos que demuestre fehacientemente que el mismo también se encuentra impedido para suministrar alimentos. Por ello, cuando subsista uno de los progenitores, es quien como titular de la obligación y deudor alimentario primario debe afrontar el pago de alimentos a sus descendientes, pues entender de modo diverso el precepto señalado implicaría aceptar que, aun existiendo un deudor principal, puede reclamarse el cumplimiento de la obligación alimentaria indistintamente a cualquiera de los deudores subsidiarios o a todos en su conjunto, lo que haría nugatorio el orden de prelación y alteraría la naturaleza del vínculo legal.

1a. CCLXXXIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3929/2013. 8 de julio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

APELACIÓN EN CONTRA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS EN JUICIOS DE ARRENDAMIENTO. EL ARTÍCULO 966 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL QUE LA PREVÉ CON ÚNICO EFECTO DEVOLUTIVO, NO VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS AL DEBIDO PROCESO Y DE AUDIENCIA.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que cuando la legislación civil prevea en procedimientos específicos la apelación con único efecto devolutivo, como sucede en los casos de controversias de arrendamiento, no implica una transgresión a los derechos humanos de audiencia, ni de debido proceso, pues se advierte que la regulación de la apelación en contra de sentencias definitivas en juicios de arrendamiento encuentra un fin constitucionalmente válido al procurar que la parte que obtuvo sentencia favorable

pueda ejecutar a la brevedad la sentencia, sin afectar los derechos de la parte perdedora, además de que la ejecución ocurre sólo si se cumplen los requisitos de garantizar los posibles daños y perjuicios que se ocasionen en caso de que fuere exitosa la apelación. De ello es evidente que, en dado caso, la ejecución que se lleve a cabo tiene una naturaleza meramente provisional, pues en caso de que la apelación resultare exitosa para la parte perdedora de la primera instancia, la ejecución se retrotrae a salvaguardar la materia del litigio, por lo que no hay modo de que se conculquen los derechos de audiencia, ni mucho menos de debido proceso; además, el permitir la ejecución de la sentencia de primera instancia no limita ni prohíbe que la parte perdedora haga valer sus derechos y defensas, máxime que el objeto que se pretende con la apelación en único efecto devolutivo es garantizar que el procedimiento no se retrase, especialmente cuando se trata de procedimientos especiales como lo son las controversias de arrendamiento, en las cuales ambas partes tienen interés en que el juicio se resuelva de forma ejecutiva y breve.

1a. CCCVIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5930/2014. Ricardo Ponce Otero. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. CONSTITUYE UN CASO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL DE NATURALEZA SUBJETIVA.

La responsabilidad contractual emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes, en tanto que la responsabilidad extracontractual deriva del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros. La responsabilidad extracontractual, a su vez, puede tratarse de responsabilidad objetiva o subjetiva. La subjetiva se funda en un elemento de carácter psicológico, ya sea porque se comete una acción dañosa o porque se incurre en descuido o negligencia. En cambio, en la objetiva se encuentra ausente el elemento subjetivo, esto es, la culpa o negligencia. En este sentido, es posible concluir que los casos de *bullying* escolar son de responsabilidad civil extracontractual de naturaleza subjetiva, en tanto es relevante la conducta del agresor o la negligencia de la escuela para que se origine la responsabilidad.

1a. CCCXII/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. CRITERIOS PARA IDENTIFICAR Y CARACTERIZAR ESTE FENÓMENO SOCIAL.

Ante la complejidad que implica caracterizar e identificar el fenómeno de *bullying* escolar y la diversidad de criterios existentes para ello en la literatura especializada, es posible destacar por lo menos dos características que satisfacen cabalmente el marco legal y constitucional de la protección a la infancia: i) una acción de hostigamiento escolar; y ii) que ocurre de manera reiterada en el tiempo. Respecto al hostigamiento, conviene apuntar que implica acciones negativas que pueden adoptar varias modalidades: contacto físico, palabras, muecas, gestos obscenos, o bien la exclusión deliberada de un alumno del grupo. En relación con la reiteración en el tiempo, cabe destacar que constituye un elemento que permite distinguir el fenómeno de acoso escolar como un patrón de comportamiento generador de un ambiente de violencia, de un solo acto aislado de agresión. También es importante subrayar que, al identificar el acoso escolar, debe tomarse en cuenta la naturaleza esencialmente casuística del fenómeno. No todos los conflictos sociales dentro de la escuela serán acoso escolar, ni todas las conductas de *bullying* serán igual de graves en cuanto a daños y consecuencias. Igualmente, en ocasiones es difícil identificar claramente a los agresores, pues puede presentarse como una acción de grupo en la que la responsabilidad se ve pulverizada. Por último, debe anotarse que puede resultar difícil determinar el tiempo en que debe presentarse el fenómeno. Este análisis integral de los hechos corresponderá al juzgador ante las circunstancias del caso concreto.

1a. CCXCIX/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. DEBERES DE LAS AUTORIDADES PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN.

Las autoridades federales y locales deben

adoptar medidas de protección especial para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad; así como garantizar que estos niños no sean objeto de maltrato o discriminación. En ese sentido, las autoridades educativas tienen la obligación de crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de los niños en condiciones de igualdad. Así, deben generarse espacios educativos en los que los niños con necesidades especiales desarrollen plenamente sus capacidades. Por tanto, para proteger los derechos de los niños, el Estado debe garantizar que la educación se preste con equidad, en espacios integrados, seguros, libres de violencia, donde los niños puedan desarrollar sus aptitudes y competencias, y puedan aprender los valores que les permitirán convivir en sociedad.

1a. CCCVI/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. ELEMENTOS QUE CONFORMAN SU DEFINICIÓN. El acoso o bullying escolar consiste en todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas. Dicho concepto establece como conductas constitutivas de bullying, aquellos actos u omisiones los cuales al tener un carácter reiterado pueden dar lugar a un patrón de acoso u hostigamiento; señala a las niñas, niños y adolescentes como el sujeto receptor de la agresión; el concepto también establece el tipo de daño, el cual puede ser de diversa índole, físico, psicoemocional, patrimonial o sexual; finalmente, la definición denota el ámbito donde se propicia el acoso, aquel acoso que se realice en aquellos espacios en los que el menor se encuentra bajo el cuidado del centro escolar, público o privado.

1a. CCXCVIII/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. EXISTE UN DEBER DE DEBIDA DILIGENCIA DEL ESTADO PARA PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS MENORES DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE SU INTERÉS SUPERIOR.

El deber de proteger el interés superior del menor en cualquier contienda judicial donde se vean involucrados los derechos de los menores constituye una doctrina reiterada de esta Suprema Corte. Cabe señalar que la protección constitucional que merecen los niños no se equipara a la que debe recibir cualquier otro grupo vulnerable. La mayor protección a sus derechos no sólo se justifica por su situación de mayor vulnerabilidad, sino también por el interés específico de la sociedad en velar porque los menores alcancen su pleno desarrollo. En este sentido, el principio del interés superior ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas "reforzadas" o "agravadas", y que los intereses de los niños sean protegidos con mayor intensidad. Por lo anterior, en los casos en los que el sujeto pasivo de determinado tipo de violencia sea un menor, el juzgador debe partir de que la diligencia del Estado al proteger y garantizar dichos intereses debe ser particularmente *elevada*, tanto por la situación de especial vulnerabilidad en la que generalmente se ubican los menores, como por los devastadores efectos que la violencia y/o la intimidación pueden producir en personas en desarrollo.

1a. CCC/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. LAS INSTITUCIONES PRIVADAS QUE BRINDAN SERVICIOS EDUCATIVOS O REALICEN ACTIVIDADES RELACIONADAS CON MENORES, SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A PROTEGER LOS DERECHOS A LA DIGNIDAD, INTEGRIDAD, EDUCACIÓN Y NO DISCRIMINACIÓN DE ÉSTOS, EN ATENCIÓN A SU INTERÉS SUPERIOR.

Como se señaló en el amparo directo en revisión 1621/2010, algunos deberes derivados de normas de derechos fundamentales son susceptibles de regir la conducta de los particulares, además del actuar del Estado. Respecto a las situaciones de acoso escolar, conviene recordar que los padres delegan el cuidado de sus hijos a profesores y directivos, confiados en que en dichos centros recibirán los cuidados, atención y educación que requieren. Por lo anterior, esta Primera Sala estima que cuando las instituciones privadas

prestan servicios públicos educativos a menores –o desarrollan actividades relacionadas con los niños en general–, se encuentran vinculadas por el principio del interés superior del menor. En estas condiciones, el centro que preste el servicio educativo está obligado a proteger los derechos del niño a la dignidad, integridad, educación y no discriminación. Ello, sin menoscabo de la plena vigencia de la obligación del Estado de proteger los derechos de los niños de manera simultánea.

1a. CCCX/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Nota: La ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 1621/2010 citado, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 177.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. LOS MENORES CON TRASTORNOS DE DÉFICIT DE ATENCIÓN CON HIPERACTIVIDAD SE ENCUENTRAN EN UNA SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD QUE EXIGE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN REFORZADAS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESCOLARES. Los niños diagnosticados con Trastorno de Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH) se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por lo que merecen medidas de protección reforzadas. Generalmente, el TDAH se asocia con limitaciones que afectan directamente el entorno social del niño, imponiéndole dificultades de aprendizaje y para relacionarse, así como padecimientos psicológicos –como baja autoestima–, que comúnmente ponen en riesgo el desempeño académico y la adaptación social del menor en sus centros de estudio. Las características que tienen los niños con TDAH, su vulnerabilidad social y psicológica, y la posibilidad de que por restricciones del entorno no desarrollen plenamente sus capacidades, colocan al menor en una situación de riesgo. En consecuencia, las autoridades escolares y administrativas deben tomar medidas de protección reforzadas para evitar, tratar y remediar cualquier situación de hostigamiento que sufra el menor.

1a. CCCV/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. MEDIDAS DE PROTECCIÓN REFORZADA PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN.

Existe amplia evidencia que sugiere que el acoso escolar es aplicado con mayor severidad o frecuencia a niños que pertenecen a grupos que son objeto de estigma y discriminación en la sociedad. En este sentido, el *bullying* escolar puede constituir un trato discriminatorio cuando tiene como motivo que la víctima pertenece a un grupo especialmente protegido en el artículo 1o. constitucional. Como consecuencia, las autoridades tienen la obligación de crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de los niños en condiciones de igualdad, a través de medidas de protección reforzada. Así, profesores, autoridades escolares y administrativas deben tomar las medidas necesarias para evitar, tratar y remediar cualquier situación de hostigamiento que sufra el menor. Igualmente, las autoridades federales y locales deben adoptar medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas; así como garantizar que estos niños no sean objeto de maltrato o discriminación. Dichas medidas deben ir encaminadas a garantizar que la educación se preste con equidad, en espacios integrados, seguros, libres de violencia, donde los niños puedan desarrollar sus aptitudes y competencias, y puedan aprender los valores que les permitirán convivir en sociedad.

1a. CCCIV/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. PUEDE GENERAR RESPONSABILIDAD POR ACCIONES Y POR OMISIONES.

La responsabilidad en los casos de acoso escolar puede derivar tanto de conductas positivas como de omisiones de cuidado del personal a cargo del menor. Cuando se demanda responsabilidad

por acción, se atribuye el daño a un agresor en específico, al cual se le imputan una serie de conductas de agresión contra el niño. Si se comprueba que la conducta del mismo es la que dañó la dignidad, integridad física y moral de la víctima, el hecho dañoso será la conducta del agresor o *bullies* (un menor o un profesor en particular). Ahora bien, cuando se demanda negligencia de las autoridades escolares, la responsabilidad se generará por el *incumplimiento u omisión de los deberes de cuidado*. En este caso, la responsabilidad atribuible a la escuela consiste en hacer frente al fenómeno bajo los estándares que les exige la prestación del servicio educativo. Por tanto, para acreditar la responsabilidad de las autoridades escolares, es preciso verificar si se han incumplido dichos deberes a la luz de los derechos a la dignidad, educación y no discriminación de los niños. Por tanto, para determinar el tipo de responsabilidad que se debe acreditar, deberá analizarse el hecho generador de la responsabilidad, es decir, si se demandó una agresión por la acción de una o varias personas en específico, o si se demanda el incumplimiento de los deberes de cuidado de la escuela.

1a. CCCXIII/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. PUEDE LLEGAR A CONSTITUIR UN TRATO DISCRIMINATORIO, SI ESTÁ MOTIVADO POR EL HECHO DE QUE LA VÍCTIMA PERTENEZCA A UNO DE LOS GRUPOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS POR EL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL. Además de afectar ordinariamente los derechos humanos a la integridad, dignidad y educación de los menores, el acoso o *bullying* escolar puede constituir un trato discriminatorio cuando tiene como motivo que la víctima pertenece a un grupo especialmente protegido en el artículo 1o. constitucional. Por ejemplo, cuando se hostiga al niño por su raza, situación económica, preferencia sexual, o porque tiene alguna discapacidad. En este sentido, existe amplia evidencia que sugiere que el acoso escolar es aplicado con mayor severidad o frecuencia a niños que pertenecen a grupos que son objeto de estigma y discriminación en la sociedad. De esta manera, el juzgador debe ser especialmente cuidadoso cuando exista evidencia de que el *bullying* ocurrió por algún motivo relacionado con una categoría especialmente protegida por la Constitución.

1a. CCCIII/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. SU CONCEPTO. El acoso o bullying escolar constituye un fenómeno social particularmente complejo de definir e identificar en la realidad. Adicionalmente, no existe un consenso científico o académico sobre el tipo de conductas que integran el fenómeno. Por ende, se ha estimado necesario construir un concepto que permita identificar el fenómeno en la realidad, a partir de los elementos doctrinarios que comprendan de mejor manera las conductas que integran el fenómeno, y que satisfagan los requisitos constitucionales y legales de protección a la infancia. Bajo estas condiciones, es posible definir el bullying escolar como todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.

1a. CCXCVII/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. TEST PARA EVALUAR LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE AQUÉL. De acuerdo a la evolución que ha tenido el derecho de daños en el sistema jurídico mexicano, así como el derecho a una justa indemnización, esta Primera Sala considera que el test adecuado para evaluar la responsabilidad en tratándose de *bullying* debe ser el mismo que acompaña a la responsabilidad subjetiva. Cada uno de los elementos que componen el test deben evaluarse a partir de la protección reforzada que merecen los derechos de los niños a la dignidad, la educación y la no discriminación. La aplicación de dicho test dependerá del tipo de responsabilidad demandada. En caso de que se demande *bullying* por acciones o conductas de agresión, deberá corroborarse: (1) el acoso a la víctima, es decir, si se acredita la existencia del *bullying* y si éste puede atribuirse a agresores en específico

(profesores o alumnos); (2) el daño físico o psicológico que sufrió el menor; y (3) el nexo causal entre la conducta y el daño. En cambio, cuando se demandan omisiones de cuidado a la escuela, el hecho ilícito o la conducta dañosa, será la negligencia del centro escolar; en dicho caso deberá corroborarse: (1) la existencia del *bullying*; (2) la negligencia de la escuela para responder al acoso escolar; (3) el daño físico o psicológico; y (4) el nexo causal entre la negligencia y el daño.

1a. CCCXIV/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

BULLYING ESCOLAR. VULNERA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA DIGNIDAD, LA INTEGRIDAD Y LA EDUCACIÓN DEL MENOR.

En el derecho comparado y en la doctrina especializada se ha señalado que el acoso o *bullying* escolar constituye un atentado a la dignidad, integridad física y educación de los niños afectados. Los derechos fundamentales a la dignidad, integridad, educación, y a la no discriminación, están protegidos en la Constitución General y en diversos tratados internacionales suscritos por México. En este sentido, la protección constitucional a la integridad comprende el reproche a cualquier acto infligido en menoscabo físico, psíquico y moral de las personas. Asimismo, la dignidad implica la protección no sólo de la integridad física, sino de la intangibilidad mental, moral y espiritual de la persona, de tal suerte que una persona pueda vivir y desarrollarse sin humillaciones. Finalmente, el derecho a la educación de los niños constituye un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos fundamentales, en virtud del cual la educación debe brindarse en un ambiente libre de violencia, a fin de garantizar el efectivo aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo educativo. El acoso escolar vulnera estos derechos porque modifica el ambiente que debe promoverse desde la escuela, provocando que los niños sean expuestos a la violencia, formen parte, o inclusive sean el objeto de ella. Las peleas escolares, el abuso verbal, la intimidación, la humillación, el castigo corporal, el abuso sexual, y otras formas de tratos humillantes, son conductas que sin duda alguna vulneran la dignidad e integridad de los niños, y afectan gravemente sus oportunidades de desarrollo educativo.

1a. CCCI/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar de manera no limitativa que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociados con estos atributos o características. Así por ejemplo, las categorías de sexo, raza, color, origen nacional, posición económica, opiniones políticas, o cualquier otra condición o situación social, han sido consideradas como las principales categorías sospechosas incluidas en los tratados internacionales y en diversas Constituciones. Ahora bien, con el paso del tiempo, se ha incluido en la jurisprudencia y/o en las Constituciones otras categorías atendiendo a otras formas de discriminación detectadas. Así pues, por un lado, en atención al carácter evolutivo de la interpretación de los derechos humanos, la jurisprudencia convencional y constitucional ha incluido, por ejemplo, a la preferencia sexual como una categoría sospechosa. Por otro lado, diversas Constituciones han previsto expresamente nuevas formas de categorías sospechosas, tales como la edad, la discapacidad y el estado civil –o el estado marital–.

1a. CCCXV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 597/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCUBINATO. NO PUEDE PRESUMIRSE QUE LE SEA APLICABLE EL RÉGIMEN DE SOCIEDAD CONYUGAL DEL MATRIMONIO.

No puede presumirse que a los concubinos les sea aplicable el régimen de sociedad conyugal del matrimonio, pues éste implica la unión voluntaria de los patri-

monios de las partes que celebran dicho acto, es decir, se hacen copartícipes voluntaria y expresamente de sus derechos y obligaciones. Además, aun en el supuesto de que no se estipule el régimen conyugal al momento de la celebración del matrimonio, se entiende que los contrayentes conocen –porque así lo dispone expresamente la ley– que dicha omisión hace presumir la decisión de vivir bajo un régimen compartido; es decir, en el matrimonio existe la manifestación expresa de la voluntad de las partes de sujetarse al cúmulo de obligaciones y derechos que la ley le atribuye a dicha institución, mientras que en el concubinato esta presunción no tiene una fuente de la cual pueda derivarse. Así, para el establecimiento de un régimen patrimonial se requiere la declaración de voluntad de las partes. Considerar lo contrario atentaría contra la propia naturaleza del concubinato como una relación de hecho, pues se le estaría considerando como una figura creadora de consecuencias jurídicas complejas que las partes no manifestaron querer y podría implicar una mayor carga para finalizar su relación que como empezó –de manera fáctica–. Lo anterior no implica, de manera alguna, que los concubinos –al igual que los cónyuges– que se encuentren en situación de desventaja económica –como por ejemplo, haberse dedicado preponderantemente al hogar– respecto de la otra parte no deban ser atendidos por el sistema jurídico. No obstante, ello no se trata de un régimen patrimonial, sino de una medida compensatoria y/o del derecho de alimentos.

1a. CCCXVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 597/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO.

El concubinato es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos en común, tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos –durante y terminado el concubinato– y a su familia. Ahora, si bien es cierto que el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de una familia, el primero por una unión de hecho y el

segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado, también lo es que, precisamente por las diferencias en su origen, existen distinciones en las consecuencias jurídicas de encontrarse en uno u otro supuesto, una de las cuales es la relativa a los regímenes patrimoniales imperantes en el matrimonio. Así, una de las razones para optar por el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de estado ni un entramado jurídico de obligaciones y deberes como en el matrimonio —o al menos, no todos—. Sin embargo, ello no implica obviar, por supuesto, que dicha unión de hecho, al tener la intención de formar una comunidad de vida con intención de permanencia, lleve a crear una unidad económica, no necesariamente jurídica, entre los concubinos.

1a. CCCXVI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 597/2014. 19 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS. De los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva, por medio del análisis exhaustivo de los argumentos que los quejosos propongan en su demanda o en los casos en que proceda la suplencia de la queja, si una disposición es contraria o no a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte. Por su parte, el control difuso que realizan las demás autoridades del país, en el ámbito de su competencia, se ejerce de manera oficiosa, si y sólo si, encuentran sustento para ello, respaldándose en el imperio del cual están investidas para juzgar conforme a la Constitución. Por tanto, el control ordinario que ejercen estas autoridades en su labor cotidiana, es decir, en su competencia específica, se constriñe a establecer la legalidad del asunto sometido a su consideración con base en los hechos, argumentaciones jurídicas, pruebas y alegatos propuestos por las partes, dando cumplimiento a los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la justicia. Es aquí donde el juzgador ordinario, al aplicar la norma, puede

contrastar, de oficio, entre su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional (esto es, realizar el control difuso) en ejercicio de una competencia genérica, sin que la reflexión que realiza el juez común, forme parte de la disputa entre actor y demandado. En ese sentido, la diferencia total entre los medios de control concentrado y difuso estriba, esencialmente, en que en el primero es decisión del quejoso que el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley forme parte de la litis, al plantearlo expresamente en su demanda de amparo; mientras que en el segundo, ese tema no integra la litis, que se limita a la materia de legalidad (competencia específica); no obstante, por razón de su función, por decisión propia y prescindiendo de todo argumento de las partes, el juzgador puede desaplicar la norma que a su criterio no sea acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

1a. CCLXXXIX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4927/2014. Chavira y Arzate, S.C. 27 de mayo de 2015. 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. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO. En atención a los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control difuso que realizan los Jueces ordinarios, en el ámbito de sus competencias, constituye una herramienta en su labor de decir el derecho conforme a la Ley Suprema. Esta facultad se ha entendido en el sentido de que el órgano judicial puede ejercerla *ex officio*, esto es, en razón de su función jurisdiccional y sin que medie petición alguna de las partes; sin embargo, es factible que en un juicio contencioso el actor solicite que el juzgador ejerza control difuso respecto de alguna norma. En este caso, al existir un argumento de nulidad expreso, se dan dos posibilidades: 1) que el órgano jurisdiccional coincida con lo expuesto por el actor y considere que debe desaplicar la norma; y, 2) que no convenga con lo solicitado. En este último supuesto, si el órgano del conocimiento considera que la norma no es contraria a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, bastará con que mencione en una frase expresa que no advirtió que la norma fuese violatoria de derechos humanos, para que se estime que

realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesaria una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, pues la norma no le generó convicción que pusiera en entredicho la presunción de constitucionalidad de la que gozan las disposiciones jurídicas de nuestro sistema; ello, porque no puede imponerse al juzgador natural la obligación de contestar de fondo los argumentos de inconstitucionalidad o inconveniencia que le hagan valer en la demanda, ya que ese proceder implicaría que la vía se equipare al control concentrado, desvirtuándose con ello la distinción entre los dos modelos de control que están perfectamente diferenciados en nuestro sistema. Por tanto, es inexacto considerar que en su demanda de amparo el quejoso deba combatir el análisis de constitucionalidad efectuado por la autoridad responsable, pues el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de las normas generales por vía de acción se deposita exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva si una disposición es o no contraria a la Constitución Federal y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Además, tratándose de procedimientos de control concentrado, el tema de inconstitucionalidad o de inconveniencia de leyes –planteado expresamente por el solicitante de amparo– forma parte de la litis y, por ende, el Tribunal Colegiado de Circuito está obligado a pronunciarse de forma directa sobre éste. De ahí que los juzgadores de amparo deben abordar el estudio de constitucionalidad de leyes al dictar sentencia en amparo directo cuando estos aspectos sean planteados en los conceptos de violación, sin que los pronunciamientos que hubiese realizado la autoridad responsable en el juicio de nulidad, por medio del ejercicio del control difuso, limiten o condicionen el ejercicio de las facultades del control concentrado.

1a. CCXC/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4927/2014. Chavira y Arzate, S.C. 27 de mayo de 2015. 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. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CORRUPCIÓN DE MENORES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 184 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. EL HECHO DE QUE CON LA COMISIÓN DE ESTE DELITO PUEDA ACTUALIZARSE CONCOMITANEMENTE OTRA CONDUCTA SANCIONADA POR

LAS LEYES PENALES, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El artículo 184, párrafo primero, del Código Penal para el Distrito Federal, al emplear el vocablo "inducir" para definir una de las hipótesis que actualizan el delito de corrupción de menores, no viola el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho vocablo debe interpretarse en el contexto en que es utilizado en la norma penal; de ahí que no constituya un término ambiguo e impreciso. Así, "inducir" debe entenderse como la realización de una acción que es la causa generadora de alguna de las consecuencias que actualizan el delito de corrupción de menores, el cual está enfocado a la salvaguarda del normal desarrollo de la personalidad de los individuos menores de dieciocho años de edad y de aquellos que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de resistir la conducta. Ahora bien, la circunstancia de que con la comisión del ilícito de corrupción de menores, concomitantemente, pueda actualizarse otra conducta sancionada por las leyes penales, como acontece cuando se induce a un menor a realizar acciones consideradas por la ley penal como delito, no implica que la norma vulnere el principio referido, porque en la materialización de conductas criminales es posible que se actualicen diversos supuestos normativos, aun tratándose de la misma acción, lo cual no significa que esto derive de la ambigüedad de los vocablos que integran las normas, sino de la concurrencia en la vulneración de bienes jurídicos tutelados por diferentes normas penales.

1a. CCCVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 2943/2011. 15 de febrero de 2012. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DELITOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE AMPARO ABROGADA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE AMPARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE ABRIL DE 2013, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD EN BENEFICIO DEL GOBERNADO. El precepto transitorio citado, al prever que a las personas que hayan cometido un delito de los contemplados en 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 de 10 de enero de 1936, incluidas las procesadas o sentenciadas, les serán aplicadas las disposiciones vigentes al momento en que se

haya cometido, no viola el principio de aplicación retroactiva de la ley en beneficio del gobernado contenido en los artículos 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 56 y 117 del Código Penal Federal, ya que del artículo cuarto transitorio de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, no se advierte una prohibición para que, a partir del reconocimiento de sucesión de normas penales especiales, la autoridad judicial deje de observar el principio referido; pues es en esta sucesión normativa en que tienen aplicación los efectos derivados del precepto transitorio, los cuales son regular el paso ordenado de la ley abrogada a la vigente, con la trascendencia de que tratándose de la previsión de delitos penales especiales replica la observancia de los derechos humanos de exacta aplicación de la ley en materia penal, que se respalda con los principios de seguridad jurídica y legalidad. De ahí que dicha norma transitoria encuentre validez constitucional al determinar que a las personas que estén siendo procesadas o hayan sido sentenciadas por los delitos contemplados en la Ley de Amparo abrogada, se les aplicarán las disposiciones vigentes al momento en que se cometió el delito, lo que constituye una sucesión normativa en la que se observa la aplicación de la ley vigente al momento de actualizarse la violación a la norma penal.

1a. CCXCIV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 163/2014. 10 de septiembre 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA EDUCACIÓN. IMPLICA EL DEBER DE IMPARTIRLA EN UN AMBIENTE LIBRE DE VIOLENCIA.

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. Ahora bien, la educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan los valores de éstos. Asimismo, los niños tienen derecho a recibir educación que les provea las capacidades necesarias para desarrollarse y superarse en la vida. Por tanto, la prestación del servicio educativo debe transmitir los valores que hacen posible la vida en sociedad, de forma singular, el respeto a todos los derechos y las libertades fundamentales, a los bienes jurídicos ajenos y los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. En este sentido, las escuelas juegan un rol crítico en la construcción de la resiliencia

y sentimientos de bienestar del niño, que han sido también vinculados a reducir la posibilidad de que éste sea victimizado en el futuro, por lo que el Estado debe garantizar el respeto a todos sus derechos humanos en el centro escolar, y avalar que se promueva una cultura de respeto a éstos. Así, es primordial que la educación se preste en un ambiente seguro y estimulante para el niño, para lo cual, las escuelas deben proveer un ambiente libre de violencia, pues aquél tiene derecho a sentirse seguro en la escuela y a no verse sometido a la opresión o humillación recurrente del hostigamiento, ya que no es exagerado señalar que la seguridad del niño en el centro escolar constituye una base fundamental para ejercer su derecho a la educación.

1a. CCCII/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. DEBERES DE LAS AUTORIDADES PARA QUE AQUÉLLAS NO SE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

Tratándose de detenciones en que las autoridades emplean la fuerza pública, los funcionarios encargados de aplicarla deben respetar determinados derechos y garantías para considerar que actúan dentro de un marco de legalidad, de modo que aquélla no implique una violación del derecho a la integridad personal del detenido. Por lo tanto, las limitaciones a este derecho deben ser fundamentadas de manera adecuada y absolutamente excepcionales, en las que en todo momento deben respetarse los siguientes deberes: a) el empleo de la fuerza estrictamente necesaria para el fin buscado debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos del detenido; b) los funcionarios facultados para llevar a cabo la detención deben estar debidamente identificados; c) deben exponerse las razones de la detención, lo cual incluye no sólo el fundamento legal general del aseguramiento sino también la información de los suficientes elementos de hecho que sirvan de base a la denuncia, como el acto ilícito comentado y la identidad de la presunta víctima; en ese sentido, por razones se entiende la causa oficial de la detención y no las motivaciones subjetivas del agente que la realiza; d) debe establecerse claramente bajo la responsabilidad de cuáles agentes es privado de la libertad el detenido, lo cual impone una clara cadena de custodia; e) debe verificarse la integridad personal o las lesiones de la per-

sona detenida; y f) debe constar en un documento la información completa e inmediata de la puesta a disposición del sujeto detenido ante la autoridad que debe calificar su detención.

1a. CCLXXXVI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3153/2014. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIONES MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA. PARÁMETROS ESENCIALES QUE LAS AUTORIDADES DEBEN OBSERVAR PARA ESTIMAR QUE AQUÉLLAS SON ACORDES AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.

El artículo 19, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el derecho fundamental de toda persona a no recibir mal trato durante las aprehensiones o detenciones; asimismo, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales y protege el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal o arbitraria. Por tanto, en un contexto donde las fuerzas policiales realizan una detención, el uso de la fuerza pública debe ser limitado y ceñirse al cumplimiento estricto de los siguientes parámetros esenciales: 1) Legitimidad, que se refiere tanto a la facultad de quien la realiza como a la finalidad de la medida, es decir, que la misma sea inherente a las actividades de ciertos funcionarios para preservar el orden y la seguridad pública, pero únicamente puede ser utilizada en casos muy específicos y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado. 2) Necesidad, que supone el que la fuerza pública debe ser utilizada solamente cuando sea absolutamente necesaria, pero deben agotarse previamente los medios no violentos que existan para lograr el objetivo que se busca, de manera que sólo opere cuando las alternativas menos restrictivas ya fueron agotadas y no dieron resultados, en función de las respuestas que el agente o corporación deba ir dando a los estímulos que reciba, por lo que es preciso verificar si la persona que se pretende detener representa una amenaza o un peligro real o inminente para los agentes o terceros. 3) Idoneidad, que implica su uso como el medio adecuado para lograr la detención. 4) Proporcionalidad, que exige la existencia de una correlación entre la usada y el motivo que la detona, pues el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido; así, los agentes deben aplicar un criterio de

uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza según corresponda.

1a. CCLXXXVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3153/2014. 10 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO ORAL MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1390 BIS 33 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVEÉ LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN ECONÓMICA POR NO ASISTIR A LA AUDIENCIA PRELIMINAR, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que una multa no viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se fija en un parámetro que oscila entre un mínimo y un máximo, ya que la autoridad puede individualizar la sanción, considerando la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor. Así, el artículo 1390 Bis 33 del Código de Comercio, al prever la imposición de una sanción económica por la inasistencia de las partes sin causa justificada a la audiencia preliminar en el juicio oral mercantil no es contrario al citado precepto constitucional, toda vez que establece un mínimo y un máximo para su imposición, es decir, un parámetro que permite al juzgador tomar en cuenta los elementos y las circunstancias específicas del asunto y ponderarlos para individualizar la sanción, lo que es acorde con lo sustentado por el Pleno de este alto tribunal, en la tesis de jurisprudencia P./J. 102/99, de rubro: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES."¹

1a. CCCXVIII/2015 (10a.)

¹ **Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 31, con número de registro digital: 192858.

Amparo en revisión 538/2014. Banco Wal-Mart de México Adelante, S.A., I.B.M. 4 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igeda Diez de Sollano.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTAS POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, INCISO D), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTABLECE UNA MULTA EXCESIVA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que para que una multa respete el texto constitucional, debe preverse en la ley que la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad, en cada caso, de establecer su monto o cuantía, considerando la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia –de ser el caso– en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así individualizar la multa que corresponda. Así, el artículo 82, fracción I, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, al prever un mínimo y un máximo de la multa a imponer por no presentar la declaración en los medios electrónicos estando obligado a ello, presentarlas fuera de plazo o no cumplir con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o cumplirlos fuera de los plazos señalados en ellos, no establece una multa excesiva de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la autoridad puede imponer la sanción que corresponda tomando en cuenta la capacidad económica del infractor, su reincidencia, la gravedad o levedad de la infracción, así como cualquier otro elemento jurídicamente relevante para individualizarla en cada caso concreto.

1a. CCXCIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4927/2014. Chavira y Arzate, S.C. 27 de mayo de 2015. 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. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTAS POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, INCISO D), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LAS

PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto legal citado, al prever la imposición de una multa a quien no presente las declaraciones en los medios electrónicos estando obligado a ello, las presente fuera del plazo o no cumpla con los requerimientos de las autoridades fiscales para presentarlas o los cumpla fuera de los plazos señalados en ellos, no contraviene al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, aun cuando la multa mínima prevista en el artículo 82, fracción I, inciso d), del Código Fiscal de la Federación y la establecida en su diverso inciso b), sean diferentes, ya que el carácter desproporcional de una multa y, por ende, su inconstitucionalidad, tendría que derivar del propio inciso b) y no de su comparación con los diversos incisos del precepto aludido en el que aquél se encuentra o, en su caso, de otras legislaciones secundarias, toda vez que la norma sería inconstitucional al contener disposiciones que por sí solas contravengan el artículo 22 constitucional, pero no porque se diferencie con otra norma.

1a. CCXCII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4927/2014. Chavira y Arzate, S.C. 27 de mayo de 2015. 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. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTAS POR INFRACCIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 82, FRACCIÓN I, INCISOS B) Y D), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LAS PREVÉ, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SEGURIDAD JURÍDICA. Si bien es cierto que el artículo, fracción e incisos citados, refieren a una conducta similar –no presentar declaraciones–, también lo es que sancionan supuestos distintos relacionados con el cumplimiento de obligaciones fiscales. Así, el inciso d) aludido sanciona la omisión de presentar, por los medios electrónicos autorizados, declaraciones obligatorias, así como el incumplimiento de los requerimientos de la autoridad o hacerlo de manera extemporánea; mientras que el inciso b), sanciona la falta de cumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos de declaraciones, solicitudes, avisos o constancias formulados por autoridades hacendarias. En ese sentido, la circunstancia generadora de la sanción en dichos supuestos es diversa, ya que en el inciso d), la obligación de presentar la declaración por los medios electrónicos existe sin la necesidad de que medie requerimiento

de la autoridad fiscal, es decir, la obligación fiscal nace por virtud de la norma, por lo que el supuesto sancionador se actualiza a partir de que el gobernado no la cumple, al no presentar la declaración en el plazo señalado para tal efecto. En cambio, en el inciso b) la sanción deriva de que el contribuyente, sin estar previamente obligado a exhibir documentación alguna, incumple el requerimiento formulado por la autoridad hacendaria consistente en presentar determinadas declaraciones, solicitudes, avisos o constancias, es decir, la obligación fiscal ocurre a requerimiento de dicha autoridad. De ahí que si la conducta prevista en cada hipótesis atiende a elementos de responsabilidad diferentes, lo que se refleja en la intensidad de la sanción aplicable en cada caso, no se vulnera el derecho fundamental de seguridad de los contribuyentes, ya que los incisos en cuestión prevén sanciones bajo parámetros definidos y diferentes, los cuales permiten que conozcan las consecuencias legales a que deben atenerse en caso de incurrir en alguno de los supuestos sancionadores que cada apartado regula; además, tampoco ocasiona que la autoridad actúe arbitrariamente al imponer la sanción correspondiente que deje en estado de indefensión a los gobernados, pues ésta debe atender a las medidas y circunstancias que cada porción normativa establece, con la finalidad de aplicar la que efectivamente se actualice en la especie.

1a. CCXCI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 4927/2014. Chavira y Arzate, S.C. 27 de mayo de 2015. 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. Ausente y Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OPERACIONES CONTRACTUALES. SUPUESTOS EN LOS QUE SE CONSIDERAN DE EXPLOTACIÓN PROHIBIDOS POR EL ARTÍCULO 21.3 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El hecho de que una operación contractual sea ventajosa para una de las partes o que los beneficios de ésta no estén distribuidos de forma equilibrada entre ellos, no debe interpretarse como un caso de explotación del hombre por el hombre, ya que dicha categoría está reservada a casos graves en los que no sólo se obtiene un provecho económico o material, sino que también afectan la dignidad de las personas, los cuales pueden considerarse como casos de explotación prohibidos por el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1a. CCLXXXV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 460/2014. 5 de noviembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL RECURRENTE SON INOPERANTES.

Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como al Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo tiene un carácter excepcional, esto es, sólo procede si existe alguna cuestión de constitucionalidad y, además, si ésta entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, es decir, cuando: i) se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o, ii) lo decidido en la sentencia recurrida pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio sostenido por este Alto Tribunal. De ahí que el recurso de revisión en amparo directo es improcedente cuando los agravios formulados por el recurrente sean inoperantes, aun si el tema de constitucionalidad planteado es novedoso por no existir jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, en tanto que no se fijará un criterio de relevancia para el orden jurídico nacional.

1a. CCLXXXVIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 398/2015. Bronceados de Chihuahua, S.A. 8 de julio 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: Dolores Rueda Aguilar.

Nota: El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de 2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2483.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SERVICIOS EDUCATIVOS. LA EXIGIBILIDAD DE LOS DEBERES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL MENOR BAJO EL CUIDADO

DE UN CENTRO EDUCATIVO APLICA TANTO AL ESTADO, COMO A LOS PARTICULARES. Cuando las instituciones privadas prestan servicios educativos a menores, o desarrollan actividades relacionadas con éstos en general, se encuentran vinculadas por el principio del interés superior del menor. De esta forma, la institución que preste el servicio educativo debe proteger los derechos del niño a la dignidad, a la integridad física, a la educación y a la no discriminación. Ahora bien, lo anterior no implica que el Estado sea desplazado de su deber de velar por la protección de los derechos del menor cuando éste se encuentre bajo el cuidado de un centro educativo privado, pues la exigibilidad de los deberes de protección tiene un carácter complejo, en tanto que los derechos correlativos a dichos deberes son oponibles, por un lado, a todos los poderes públicos dentro del Estado –desde el legislador y la administración, las escuelas públicas y los profesores del Estado, hasta los tribunales–; y, por otro, también a los particulares, como son los profesores, los educadores, los directivos o las escuelas privadas en general.

1a. CCCXI/2015 (10a.)

Amparo directo 35/2014. 15 de mayo de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUCESIÓN DE NORMAS PENALES. EL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 211, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA, SUBSISTE EN LA ACTUAL LEGISLACIÓN DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013. A partir del reconocimiento del supuesto de sucesión normativa, el delito de violación a la ley de amparo, que se actualiza cuando en la demanda de amparo se afirmen hechos falsos o se omitan los que le consten a quien tenga el carácter de sujeto activo, cuyo tipo penal se describe en el artículo 211, fracción I, de la Ley de Amparo de 1936 –ordenamiento jurídico abrogado–, ha sido reemplazado por la descripción típica establecida en el artículo 261, fracción I, de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013. Si bien de un comparativo textual de las normas penales mencionadas se pueden advertir diferencias en la redacción y componentes normativos incorporados a las mismas, lo cierto es que estas variaciones no son esenciales ni alteran el tipo penal de manera que pueda afirmarse que la conducta descrita en el artículo 211, fracción I, de la Ley de Amparo de 1936, ha dejado de tener el carácter de delito. Lo anterior, tiene sustento en la condición fáctica de abrogación de la ley, pues no tiene como efecto ineludible la

supresión del tipo penal que contempla, pues es posible que la norma penal sea trasladada al ordenamiento vigente que viene a suceder al anterior. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha establecido que una norma de tránsito puede dar lugar a dos supuestos: 1) en efecto, a que la conducta típica deje de serlo por ser derogada la norma o la ley que lo establecía, caso en el que no existe sucesión normativa; y, 2) por el contrario, que la conducta continúe teniendo carácter delictivo, porque la norma derogada haya sido sustituida por otra que considere como delito la misma conducta, por lo que no puede afirmarse que dicha conducta haya dejado de tener tal carácter. De manera que tratándose de la derogación o abrogación de leyes penales sustantivas, ello no siempre se traduce indefectiblemente en la supresión del supuesto hipotético objeto de reproche jurídico penal, susceptible de actualizar la aplicación retroactiva de la ley en beneficio del imputado de dicha conducta antijurídica.

1a. CCXCV/2015 (10a.)

Amparo en revisión 163/2014. 10 de septiembre 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VIOLACIÓN A LA LEY DE AMPARO. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA CITADA LEY, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE ABRIL DE 2013, QUE REGULA LA TRASLACIÓN NORMATIVA DEL TIPO PENAL RESPECTIVO A LA LEY DE AMPARO VIGENTE, NO COLISIONA CON LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. El artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, vigente a partir del día siguiente, que establece los términos de la aplicación normativa abrogada, relativo a la imputación de delitos contemplados en la Ley de Amparo de 10 de enero de 1936, incluidas las procesadas, de ninguna manera colisiona con el criterio de interpretación pro persona, cuya observancia dispone el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, la abrogación de la Ley de Amparo de 1936, que contenía en su artículo 211, fracción I, el delito de violación a la Ley de Amparo, frente a la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, a partir del 3 de abril de 2013, refleja la traslación normativa de dicho tipo penal, puesto que la misma conducta considerada como delictiva se prevé en el artículo 261, fracción I, de dicho ordenamiento reglamentario; así como la subsistencia de la aplicación ultractiva de la norma que estaba vigente al momento de los

hechos, en términos de la normatividad transitoria mencionada. Por tanto, de ninguna manera se actualiza la subsistencia de dos normas que, para determinar cuál de ellas resultaba aplicable en atención a su alcance de mayor favorecimiento para el gobernado, requiriera de la invocación de la interpretación pro persona, porque mientras en el citado artículo 211 de la abrogada Ley de Amparo, se preveía que la sanción aplicable era de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario, estas penas son inferiores a las que actualmente establece el numeral 261 de la Ley de Amparo vigente, que son de dos a seis años de prisión y multa de treinta a trescientos días, por tanto, ocasiona un mayor perjuicio al gobernado la sanción contemplada en la actual ley reglamentaria.

1a. CCXCVI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 163/2014. 10 de septiembre 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 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

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO REQUIERA DE EJECUCIÓN MATERIAL, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

CONFLICTO COMPETENCIAL 58/2015. SUSCITADO ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO Y DÉCIMO SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 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: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: LUIS DE LA PEÑA PONCE DE LEÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de un conflicto competencial suscitado entre dos Tribunales Colegiados de Circuito, para no conocer de un juicio de amparo directo por razón de territorio; sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—Para poder resolver el presente asunto, en primer lugar, debe determinarse si existe un conflicto competencial, por lo que se estima

pertinente traer al contexto, en lo que interesa, los siguientes antecedentes del asunto:

1. *****, ***** y *****, en su calidad de presidente, secretario y tesorero, respectivamente, de la *****, mediante escrito presentado el dieciséis de octubre de dos mil seis, demandaron a la Unidad Técnica Operativa de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, así como al Ejido de Zacualpan, Municipio de Compostela, las siguientes prestaciones:

a) La nulidad del acta de posesión y deslinde de quince de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, mediante la cual se dio cumplimiento a la resolución presidencial que dotó de tierras al ejido de *****;

b) La nulidad del acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras de veintidós de septiembre de mil novecientos noventa y seis, solamente respecto de las parcelas *****, *****, ***** y *****;

c) La nulidad de las actas de asamblea de treinta de enero de dos mil cinco y de diecisiete de septiembre de dos mil seis en las cuales se dio el dominio pleno de las aludidas parcelas a *****; y,

d) La restitución de una superficie de *****, cuya posesión la detenta el ejido de *****.

2. En auto de cuatro de diciembre de dos mil seis, el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Diecinueve, con sede en la ciudad de Tepic, Estado de Nayarit, admitió a trámite la demanda, la registró con el número *****, ordenó emplazar a los demandados y llamó a los terceros interesados.

3. Seguidos los trámites de ley, el referido Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia el trece de abril de dos mil doce, en la que resolvió que como la ***** no había acreditado los elementos de su acción, se absolvía a los demandados de las prestaciones solicitadas.

4. Inconformes con lo anterior, los integrantes suplentes del comisariado ejidal de la ***** interpusieron recurso de revisión, del cual tocó conocer al Tribunal Superior Agrario, quien en resolución de veintiuno de mayo de dos mil trece, determinó confirmar la sentencia impugnada.

5. En contra de dicha determinación, los integrantes suplentes del comisariado de Bienes Comunales de la Comunidad indígena denominada ***** , promovieron juicio de amparo.

6. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, a quien tocó conocer de la demanda de que se trata, mediante auto de veintiuno de agosto de dos mil trece, la registró con el número *****.

Luego, por resolución de veintiuno de febrero de dos mil catorce, dicho órgano jurisdiccional consideró que carecía de competencia, por razón de territorio, para conocer del amparo directo, y la declinó a favor del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno.

Eso, tras considerar que:

"Ahora bien, en el presente caso, este Tribunal Colegiado de Circuito carece de competencia legal para conocer y resolver el presente juicio de amparo directo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracciones III, inciso a), V, inciso b), y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 34 de la Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, y punto tercero, fracción XI, del Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana, y al número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.—El artículo 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que 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.—El diverso numeral 34 de la Ley de Amparo dispone: ... De lo anterior, se observa que existen dos reglas para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del juicio de amparo directo, una general, que se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia, y otra especial, tratándose de la materia agraria y juicios contra actos de tribunales federales de lo contencioso administrativo, donde será competente el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.—En el caso, el acto reclamado en el presente juicio de amparo directo es la resolución dictada por los Magistrados integrantes del Tribunal Superior Agrario, residente en México, Distrito Federal, el veintiuno de mayo de dos mil trece, mediante la cual declararon infundados los agravios formulados y confirmaron la sentencia definitiva dictada por la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario Distrito 19, dentro del expediente *****", la cual declaró que la comunidad actora no acreditó los elementos de su acción relativa a la nulidad de actas de diversas asambleas

y de restitución de tierras.—Ahora, si bien cierto que el presente asunto es de naturaleza agraria, por lo que, en el caso, podría estimarse en el caso de excepción a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Amparo y, por ende, la competencia para conocer y resolver del mismo se surtiría en el Tribunal Colegiado de Circuito con jurisdicción en el lugar donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.—Sin embargo, el acto reclamado considerado en sí mismo, como una resolución de segunda instancia que declaran infundados los agravios y confirma la sentencia definitiva, no tiene una ejecución material. Ello se desprende de los términos en que se resolvió la sentencia del Tribunal Superior Agrario en la que se confirmó la sentencia del Tribunal Agrario del Distrito 19, en la que se determinó que la comunidad ***** , no acreditó los elementos de su acción, relativa a la nulidad del acta de posesión y deslinde del quince de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, así también la nulidad del acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras ejidales del veintidós de septiembre de mil novecientos noventa y seis, al igual que de las actas de asamblea de treinta de enero de dos mil cinco y del dieciséis de septiembre de dos mil seis, y la restitución de una superficie de ***** hectáreas aproximadas. Esto es, implica el no ejercicio de un acto de Estado (autoridad).—En consecuencia, si éste no encuadra en el caso de excepción a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Amparo, entonces, opera la regla general de que la competencia se surte de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado.—Ahora, el artículo 176 de la Ley de Amparo señala que la demanda se promoverá por conducto de la autoridad responsable.—Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 81, fracción IV, prevé que es atribución del Consejo de la Judicatura Federal determinar el número y el límite territorial de los circuitos en que se divide el territorio de la República, por lo cual, en uso de esa atribución, el Consejo de la Judicatura Federal, por Acuerdo General Plenario 23/2001 —ahora Acuerdo General 3/2013— determinó que el territorio de la República se divide en veintisiete circuitos —actualmente treinta y dos circuitos— y precisó la circunscripción territorial de cada uno de ellos.—Por ende, se concluye que si el acto reclamado fue emitido por el Tribunal Superior Agrario, y esta autoridad tiene su domicilio en el Distrito Federal, según se advierte de los artículos 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entonces, evidentemente corresponde conocer del presente juicio de amparo directo a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por ser éste el que tiene su circunscripción territorial en el Distrito Federal, según lo establece el punto primero, fracción I, y punto tercero, fracción I, del Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los

Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana, y al número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.—En consecuencia, al ser legalmente incompetente este Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, para conocer y resolver el presente juicio de amparo directo, procede remitir el expediente respectivo y sus anexos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, residente en México, Distrito Federal para su conocimiento."

7. El asunto fue turnado al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, por lo que correspondió al **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** el conocimiento del asunto, quien mediante resolución de treinta y uno de marzo de dos mil quince, no aceptó la competencia declinada a su favor, en atención a que:

"... el juicio en materia agraria tiene como una de sus pretensiones principales la restitución de tierras a favor de una comunidad indígena, en contra de un núcleo de población ejidal que también es sujeto de derechos agrarios, el acceso a la justicia se garantiza a través del Tribunal Colegiado que ejerce jurisdicción sobre el territorio en donde se controvierten esos derechos agrarios, pues con ello, se avala la posibilidad de que las partes acudan al tribunal a ser escuchados en la defensa de sus pretensiones y, ante la eventualidad de una condena, ésta pueda ejecutarse de una forma inmediata y, por otro, se evita que las partes tengan que realizar gastos para trasladarse del Municipio de ***** a la Ciudad de México y de regreso, para conocer el estado que guarda el juicio de amparo.—En consecuencia, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que los artículos 2o., fracción VIII y 17 constitucional, que establecen como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), específicamente, que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho al pleno acceso a la jurisdicción del Estado y que para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos de que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, interpretado sistemáticamente con los artículos 8o., numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado,

nos obliga a integrar la norma de competencia en el sentido de que permita a los sujetos de derechos agrarios en conflicto, el más amplio acceso a la impartición de justicia.—Por tanto, se estima que este Tribunal Colegiado (por razón de territorio), no acepta la competencia legal declinada para conocer del presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 46, tercer párrafo y 2o., fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

TERCERO.—En ese sentido, queda de manifiesto que existe un conflicto competencial, en términos de lo dispuesto en el artículo 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puesto que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se niegan a conocer de la demanda de amparo directo promovida por *****, *****, y *****, en su carácter de integrantes suplentes del Comisariado a Bienes Comunales del poblado de *****.

Por tanto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe un conflicto competencial por razón de territorio entre dos Tribunales Colegiados de Circuito.

CUARTO.—Precisada la existencia del conflicto competencial planteado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito es el competente para conocer del asunto.

Para sustentar esa determinación, en principio, es importante señalar que del análisis de la resolución reclamada, dictada por el Tribunal Superior Agrario, en términos del artículo 198 de la Ley Agraria, se advierte que esa resolución constituye una sentencia definitiva, ya que en su contra las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario, por virtud del cual pueda ser modificada o revocada, toda vez que, conforme al artículo 200 de la Ley Agraria, contra las sentencias definitivas del Tribunal Superior Agrario sólo procederá el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

Ahora bien, el artículo 107, fracción V, de la Constitución General dispone que el amparo contra sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley.

Por su parte, el artículo 34 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, establece lo siguiente:

"Artículo 34. Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo.

"La competencia de los tribunales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia.

"En materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un circuito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que primero hubiere recibido la demanda; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre la misma."

Del precepto legal en cita se advierte que el legislador previó dos reglas para fijar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo directo: una general y una especial.

En el segundo párrafo del artículo 34 de la Ley de Amparo vigente se establece que la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito se determina atendiendo a la residencia de la autoridad que emite la sentencia o resolución impugnada (regla general); mientras que en su último párrafo señala que, tratándose de la materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que ejerce jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado (regla especial).

Conforme a lo anterior, es inconcuso que la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del juicio de amparo directo que se hace valer en contra de sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio en materia agraria, se determina atendiendo al domicilio de la autoridad que haya ejecutado, ejecute o vaya a ejecutar la sentencia o resolución impugnada.

Ahora bien, en el caso concreto, se ha precisado que en la resolución reclamada se confirmó la sentencia dictada por el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Diecinueve. Esto se debió a que, a consideración del Tribunal Superior Agrario, la ***** , no aportó las probanzas necesarias, dentro del

juicio de origen, para demostrar que tenían la posesión de la superficie que reclamaron, tal como se desprende del siguiente fragmento de la sentencia dictada en el recurso de revisión *****;

"Una vez realizados los trabajos correspondientes, se concluyó que existían un total de ochocientos treinta y cuatro comuneros, los que se encontraron 'en posesión continua, pública y pacífica desde hace muchos años ...', en atención a lo cual, mediante resolución presidencial dictada el nueve de junio de mil novecientos setenta, la cual es visible en autos a fojas 13 a 40, se reconoció y tituló en favor de la citada comunidad una superficie de ***** (***** hectáreas) de terrenos en general. Cabe precisar que el resultando tercero del fallo presidencial referido, establecía que '... en virtud de que la acción de reconocimiento y titulación de bienes comunales no tiene efectos restitutorios sino exclusivamente de reconocer y titular las tierras que la comunidad ha venido poseyendo en forma continua, pacífica y pública desde tiempo inmemorial, la propiedades particulares que existan dentro de los linderos antes descritos quedarán excluidas de la confirmación siempre que los interesados cuenten con títulos debidamente legalizados o se encuentren amparados por lo dispuesto por el artículo 66 del Código Agrario vigente y concurren a deducir sus derechos ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dentro de un plazo de cinco años contados a partir de la fecha de la ejecución de esta resolución. ...'.—La resolución presidencial antes referida, fue ejecutada, según acta de posesión y deslinde, visible en autos a fojas 41 a 55, levantada el diecisiete de enero de mil novecientos setenta y seis.—De lo hasta aquí expuesto, se logra concluir que, en el caso en particular, tal como lo estimó la a quo, el ejido ***** , fue creado mediante resolución presidencial dictada el veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y cinco, la cual fue ejecutada el quince de diciembre del citado año, poblado que fue beneficiado con tierras mediante la vía de ampliación de ejido, mediante fallo presidencial emitido el dieciocho de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho, el cual fue ejecutado el veintinueve de abril de mil novecientos sesenta y nueve, siendo que, por su parte, a la comunidad ***** , le fueron reconocidas y tituladas en su favor las tierras que tenía en posesión desde tiempos remotos, mediante resolución presidencial dictada el nueve de junio de mil novecientos setenta, la cual fue ejecutada el diecisiete de enero de mil novecientos setenta y seis, por lo que en ese orden de ideas, es evidente que el poblado demandado en lo principal fue creado treinta y cinco años antes de que le fueran reconocidas y tituladas tierras en favor del núcleo ahora recurrente, debiendo destacar que incluso la resolución presidencial que dotó de tierras al poblado ***** , es treinta y un años anterior a la solicitud de reconocimiento de tierras planteada por el

núcleo *****, ubicado en el Municipio y Estado mencionados.—Lo antes expuesto resulta trascendente, toda vez que, como ha quedado evidenciado en párrafos anteriores, al poblado ***** , le fueron reconocidas y tituladas tierras en su favor, con base en la posesión que dijeron tener respecto de la superficie que reclamaron, sin que al efecto hubiesen presentado títulos primordiales que ampararan la misma, siendo que dichas resoluciones tienen el carácter de declarativas de derechos y no constitutivas de los mismos, ya que no tienen por objeto afectar tierras a fin de entregarlas al núcleo, sino como su propio nombre lo indica, simplemente reconocer la superficie que detenta el poblado. Así las cosas, es evidente que, en el caso en particular, debía acreditarse que el referido poblado ***** , tenía en posesión desde tiempo inmemorial la superficie materia de litis, sin embargo, tal hecho no fue demostrado en autos, ya que con las pruebas periciales aportadas por las partes contendientes, al sumario, quedó demostrado, tal como lo analizó la Magistrada de primer grado, que dicha superficie fue dotada y entregada al núcleo ***** , en mil novecientos treinta y cinco, de acuerdo con los datos contenidos en los documentos que integran su carpeta básica, destacando que, como ya se dijo, la resolución presidencial referida es treinta y cinco años anterior a la que reconoció tierras en favor de los hoy revisionistas; de ahí que no sea dable estimar que tal superficie la tenía en posesión el poblado ***** , desde tiempo inmemorial, más aún cuando fue hasta el año dos mil seis, que dicho núcleo acudió a juicio reclamando dicha superficie en su favor.—Ahora bien, es importante precisar que, contrario a lo aducido por los recurrentes, la Magistrada de la causa, en el fallo que se combate en esta vía, sí valoró y administró los medios de convicción aportados por las partes al sumario, basándose para resolver como lo hizo en las pruebas documentales en las cuales los núcleos contendientes defendieron su derecho respecto de la superficie materia de litis, siendo los que integraron las carpetas básicas de sus poblados, es decir, las resoluciones presidenciales, actas de ejecución y planos definitivos que, en caso del poblado ***** , dotaron y ampliaron con tierras al núcleo y por parte de la comunidad ***** , ubicado en el Municipio y Estado citados, reconocieron y titularon tierras a su favor, mismos que fueron referidos con detalle en párrafos anteriores.—De igual forma, la a quo tomó en consideración los dictámenes rendidos por los peritos designados por las partes, razonando que ‘... del análisis de los dictámenes se puede apreciar que esencialmente son coincidentes, pues incluso fue innecesario el nombramiento de perito tercero en discordia, por tanto, tomando en consideración que la apreciación de los dictámenes emitidos por los peritos queda sujeta a las reglas de valoración en la sana crítica y a los principios que le son inherentes, en función de la integración de la prueba circunstancial y al principio de estricto acatamiento de la ley, se con-

cluye que el dictamen pericial que mayores elementos técnicos aporta, permitiendo a este juzgador conocer la verdad sobre los puntos a resolver, lo es el emitido por el ingeniero agrario *****', por lo que será éste del que se tomen los datos en la presente resolución ...', debiendo destacar que los referidos profesionistas luego de confrontar los documentos base de cada uno de los contendientes, fueron categóricos, al concluir que '... sí existe superposición de los terrenos que fueron concedidos y titulados a la comunidad de *****', específicamente en el polígono dos, en los terrenos que fueron dotados al ejido de ***** ...'.—Al respecto, cabe señalar que del dictamen rendido el veintidós de septiembre de dos mil once, el cual es visible a fojas 247 a 264 de autos, se conoce que el ingeniero *****', profesionista designado por la codemandada, entonces Secretaría de la Reforma Agraria, concluyó que '... de acuerdo con los trabajos de campo realizados y las colindancias señaladas en el plano definitivo de la comunidad, el polígono número dos de la misma sí se incluyó dentro de la superficie dotada al ejido ***** ...'. De igual forma, del dictamen rendido el veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, visible en autos a fojas 592 a 604, se desprende que el ingeniero *****', perito designado por el núcleo demandado, concluyó que '... de conformidad con la ubicación del polígono II que se señala en el plano de ejecución de la comunidad elaborado el 12 de enero de 2001, se desprende que colinda en sus lados norte, sur y oriente con el ejido de *****', cuya dotación de tierras data del año 1935, y al poniente con el océano pacífico, por lo que se concluye que dicho polígono se superpuso totalmente en los terrenos que fueron dotados al ejido de ***** ...'.—Ambos profesionistas fueron precisos, al señalar que el acta de ejecución y deslinde del poblado *****', describe textualmente el polígono dos, donde se encuentra la superficie materia de litis, de donde se concluye, tal como lo razonó la a quo y contrario a lo aducido por el núcleo revisionista, que las tierras motivo de la contienda fueron dotadas al poblado demandado en el juicio agrario natural, treinta y cinco años antes de que fueran reconocidos y titulados terrenos en favor de la comunidad hoy recurrente; de ahí que resulte apegado a derecho el considerando de la Magistrada de primer grado, al estimar que: Como se advierte, se está en el caso de resoluciones presidenciales contradictorias; por tanto, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 2o., 76, demás relativos, del Código Agrario del veintidós de marzo de mil novecientos treinta y cuatro, así como los numerales 33, 253, 258 y demás relativos, del Código Agrario del treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de abril de mil novecientos cuarenta y tres; 8o., 305 308 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, el presidente de la República era la suprema autoridad agraria y sus resoluciones definitivas, entre ellas, las de dotación, en

ningún caso podían ser modificadas, así también, que los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes, no podían ser modificados sino en los casos establecidos en el numeral 141 del primer ordenamiento en cita.—Por tanto, cuando dentro del procedimiento de ejecución de una resolución presidencial se llevaba a cabo un acto conforme al cual se creaban derechos en favor de un núcleo de población entregándoles la posesión de unas tierras, por lo que, al ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales, surgía un conflicto por imposibilidad de entregar totalmente las tierras, el orden de preferencia en la ejecución se determinaba según el orden cronológico en que hubieran sido dictadas, por ende, cuando el conflicto surge entre una resolución ya ejecutada y otra por ejecutar, se respeta la posesión definitiva otorgada y la segunda se ejecuta dentro de las posibilidades materiales existentes. Por lo que en ejecución de sentencia se deberá ordenar al Registro Agrario Nacional realizar una anotación marginal, que respecto del polígono dos, de la ***** , amparado por la resolución presidencial del nueve de junio de mil novecientos setenta, así como el acta de ejecución y deslinde de dicho mandato, del siete de enero de mil novecientos setenta y seis, así como por el plano resultado de la ejecución, que dicha superficie pertenece al ***** , en virtud de haberse ejecutado a su favor, con antelación diversa resolución presidencial.—Robustece a lo anterior, el hecho de que, como ya se dijo en párrafos anteriores, a la comunidad ***** , únicamente le fueron reconocidos y titulados en su favor terrenos que demostró tener en posesión desde tiempo inmemorial, no siendo dable estimar que la superficie materia de litis se encontraba en su posesión, ya que la misma fue entregada treinta y cinco años antes al poblado ***** , ubicado en el Municipio y Estados citados, tal como se acreditó con los documentos de la carpeta básica integrada con motivo de la dotación de tierras de su ejido, los cuales han sido estudiados a supra líneas.—De lo hasta aquí analizado, se concluye que, contrario a lo esgrimido por los recurrentes, la a quo emitió el fallo que se combate, de manera fundada y motivada, ya que como se desprende de la simple lectura de la sentencia materia de revisión, la Magistrada de primer grado, en el considerado primero, invocó los dispositivos legales con base en los cuales estimó ser competente para conocer del asunto, señalando los artículos 48, 163, 164, 167, 170, 178, 185, 186 y 187 de la Ley Agraria, así como el dispositivo 18, fracciones II y VIII, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, precisando en el considerando tercero, la litis sometida a su jurisdicción, conforme a los planteamientos expuestos por las partes en el controvertido natural, procediendo al estudio de la acción en relación con la valoración que hizo de los medios de convicción aportados al sumario, invocando el precepto legal con base en el cual le merecieron valor probatorio, así como las razones por las cuales le generaba o no convicción, haciendo

saber cuáles fueron los actos en concreto que la llevaron a concluir como lo hizo, invocando los criterios que al efecto han sido sustentados por el Poder Judicial de la Federación, estimando dichas probanzas, así como los hechos, a verdad sabida y buena fe guardada, señalando las causas especiales, razones particulares y causas inmediatas que tuvo en consideración para la emisión de la sentencia, existiendo adecuación entre los motivos argumentados y las normas aplicables, sin que con ello se aprecie que haya alterado la verdad legal del asunto sometido a su jurisdicción, de donde deviene lo infundado del agravio."

De esta manera, es evidente que la sentencia dictada por el Tribunal Superior Agrario no conlleva ejecución alguna, sino que sólo tiene efectos y consecuencias declarativos, pues únicamente confirmó lo advertido por el Tribunal Unitario Agrario, en cuanto a que la omisión en que incurrió la comunidad actora en el juicio de origen, de presentar los títulos que ampararan la posesión de las tierras en cuestión, derivó en que no se le reconociera la superficie que pretendía, consecuentemente, calificó los razonamientos vertidos como infundados.

Bajo este contexto, aplica la regla general prevista en el artículo 34, antes transcrito, que establece que debe atenderse al domicilio de la autoridad responsable. Así, si en el caso concreto ésta corresponde al Tribunal Superior Agrario, que tiene su domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal,¹ es claro que resulta competente para conocer del juicio de amparo en cuestión el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Sin que pase inadvertido el argumento de dicho órgano colegiado, relativo a que ***"el juicio en materia agraria tiene como una de sus pretensiones principales la restitución de tierras a favor de una comunidad indígena, en contra de un núcleo de población ejidal que también es sujeto de derechos agrarios, el acceso a la justicia se garantiza a través del Tribunal Colegiado que ejerce jurisdicción sobre el territorio en donde se controvierten esos derechos agrarios, pues con ello, se avala la posibilidad de que las partes acudan al tribunal a ser escuchadas"***

¹ Con fundamento en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el cual establece:

"Artículo 3o. El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco Magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá.

"El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal. ..."

en la defensa de sus pretensiones y, ante la eventualidad de una condena, ésta pueda ejecutarse de una forma inmediata ...", ya que en ello está suponiendo que pudiera darse alguna ejecución, cuando en realidad la sentencia impugnada sólo trata cuestiones declarativas (falta de justificación de la posesión de las tierras reclamadas), lo que denota que no hay alguna ejecución que derive de dicha resolución.

De esta manera, si la sentencia en cuestión no resolvió nada en el fondo que eventualmente pudiera traer aparejada ejecución, sino que se trata de una resolución en la que el Tribunal Superior Agrario confirmó el fallo impugnado, en el que el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Diecinueve determinó que, debido a la falta genérica de derecho para reclamar la nulidad de asignación de las parcelas reclamadas, se absolvía de las prestaciones reclamadas al ejido de *****, es evidente que ello sólo tiene consecuencias declarativas que no inciden materialmente en la ejecución de lo resuelto en el juicio agrario ***** del índice del Tribunal Unitario Agrario del Distrito Diecinueve.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 2a. XLIV/2014 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"Décima Época

"Registro: 2006488

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 6, Tomo II, mayo de 2014

"Materia: común

"Tesis: 2a. XLIV/2014 (10a.)

"Página: 1093

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas»

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO REQUIERA DE EJECUCIÓN MATERIAL, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. Del artículo 34 de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, se advierte la existencia de 2 reglas para fijar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo directo: una general y otra especial. En efecto,

en su párrafo segundo, establece que la competencia de dichos órganos jurisdiccionales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado (regla general), mientras que su párrafo último prevé que, en materia agraria y en los juicios en contra de Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo, el competente será aquel que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado (regla especial). Así, cuando la sentencia o resolución recurrida dictada por un Tribunal Agrario no requiera de ejecución material como por ejemplo, cuando en tal decisión se desechó un recurso, no se actualiza el supuesto normativo previsto en el párrafo último del mencionado numeral 34, sino el del segundo, en razón de que sólo se trata de una resolución de segunda instancia que produce consecuencias y efectos meramente declarativos; por ende, la competencia para conocer del juicio de amparo directo contra esa decisión, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito que ejerza jurisdicción en el domicilio de la autoridad responsable."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—El Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer del asunto a que se refiere este conflicto competencial.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los tribunales involucrados y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

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 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN MATERIA AGRARIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO NO REQUIERA DE EJECUCIÓN MATERIAL, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Del artículo 34 de la Ley de Amparo se advierte la existencia de 2 reglas para fijar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo directo: una general y otra especial. En efecto, en su párrafo segundo, establece que la competencia de dichos órganos jurisdiccionales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado (regla general), mientras que su párrafo último dispone que, en materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, el competente será el que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado (regla especial). Así, cuando la sentencia o resolución recurrida dictada por un tribunal agrario no requiera de ejecución material, como por ejemplo, cuando en tal decisión se desechó un recurso, no se actualiza el supuesto normativo previsto en el párrafo último del mencionado numeral 34, sino el del segundo, en razón de que sólo se trata de una resolución de segunda instancia que produce consecuencias y efectos meramente declarativos; por ende, la competencia para conocer del juicio de amparo directo contra esa decisión, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito que ejerza jurisdicción en el domicilio de la autoridad responsable.

2a./J. 141/2015 (10a.)

Conflicto competencial 270/2013. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de noviembre 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: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Conflicto competencial 11/2014. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 5 de marzo de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas

y Luis María Aguilar Morales. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Enrique Sumuano Cancino.

Conflicto competencial 28/2014. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Conflicto competencial 195/2014. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Cuarto del Décimo Segundo Circuito y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 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: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Juan Pablo Gómez Fierro y Norma Paola Cerón Fernández.

Conflicto competencial 58/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo del Vigésimo Cuarto Circuito y Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 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: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis de la Peña Ponce de León.

Tesis de jurisprudencia 141/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de octubre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

CONFLICTO COMPETENCIAL 110/2015. SUSCITADO ENTRE EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN (EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO) Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 12 DE AGOSTO 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; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: FAUSTO GORBEA ORTIZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente conflicto competencial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 46 de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes involucran las materias administrativa y de trabajo, ambas especialidades de la propia Segunda Sala.

SEGUNDO.—Para estar en condiciones de resolver el conflicto competencial, es necesario tener presente que en el caso:

Mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria, y turnado el mismo día a la Oficialía de Partes del Juzgado Primero de Distrito, ***** , solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal contra la autoridad y acto que a continuación se transcriben:

"III. Autoridad responsable: 1. Autoridad ordenadora. subdelegado de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Con domicilio en Boulevard Fidel Velázquez 2417 Interior 273 entre Guerrero e Hidalgo, colonia Tamaulipas, C.P. 87090, del plano oficial de esta ciudad capital.—2. Autoridad ejecutora. Jefa del departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Con domicilio en Boulevard Fidel Velázquez 2417 Interior 273 entre Guerrero e Hidalgo, colonia Tamaulipas, C.P. 87090, del plano oficial de esta ciudad capital.—IV. Acto reclamado: 1. Descuentos indebidos de mi pensión por viudez, sin que tenga adeudo con el ISSSTE, por medio de los conceptos 048 compatibilidad de pensión (artículo 51) y/o cobro indebido de pensión."

• El Juez Primero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento de

la demanda de garantías, la admitió; seguido el juicio por sus trámites legales, en su oportunidad celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia, en la que concedió el amparo solicitado.

TERCERO.—Inconforme con dicha determinación la autoridad responsable subdelegado de Prestaciones Económicas del ISSSTE, interpuso recurso de revisión, el cual, una vez integrado se remitió al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas. El recurso fue admitido a trámite y radicado bajo el toca *****.

El doce de marzo de dos mil quince emitió ejecutoria en el sentido de declarar su legal incompetencia, por cuestión de materia, para conocer del recurso de revisión, al advertir que los actos reclamados no son del orden administrativo, sino que tienen una naturaleza laboral; motivo por el que ordenó la remisión del asunto al Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, en turno, para que proveyera lo que estimara conveniente.

Del asunto correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, el que remitió el asunto al Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, el que por ejecutoria de catorce de mayo de dos mil quince, en el toca ***** , determinó no aceptar la competencia declinada al considerar que los actos reclamados son eminentemente administrativos, motivo por el cual ordenó el envío de ese asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver el conflicto competencial suscitado.

CUARTO.—Precisado lo anterior y, previo análisis de las determinaciones emitidas por los Tribunales Colegiados indicados, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la existencia de un conflicto competencial en términos de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Amparo, pues ambos órganos jurisdiccionales se niegan a conocer del recurso de revisión materia del presente conflicto competencial.

Es pertinente señalar que para la integración de una controversia de esta índole, con base en el dispositivo aludido, sólo se exige que un órgano jurisdiccional se declare legalmente incompetente para conocer de un juicio de amparo, de un recurso de revisión o cualesquiera otra clase de asuntos sometidos a su consideración, y que un diverso Tribunal Colegiado no acepte la competencia declinada, comunicando esa determinación al tribunal declinante

y ordenando la remisión de los autos a este Supremo Tribunal para su avocamiento y posterior resolución en términos de lo así planteado.

Por lo tanto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados que se debe dilucidar.

Efectivamente, de las resoluciones de los Tribunales Federales contendientes se advierte la existencia de un conflicto competencial, susceptible de ser examinado por este Alto Tribunal, porque se satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 46 de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente:

"Artículo 46. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito tenga información de que otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, lo requerirá para que le remita los autos. Si el requerido estima no ser competente deberá remitir los autos, dentro de los tres días siguientes a la recepción del requerimiento. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al requirente, suspenderá el procedimiento y remitirá los autos al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo turnará a la Sala que corresponda, para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda.—Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de un juicio o recurso estime carecer de competencia para conocer de ellos, lo declarará así y enviará dentro de los tres días siguientes los autos al órgano jurisdiccional que en su concepto lo sea.—Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los tres días siguientes comunicará su resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda."

Lo anterior así debe considerarse, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes se declararon legalmente incompetentes **por razón de la materia** para conocer del recurso de revisión ya descrito.

QUINTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, **es el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito** el competente para conocer del recurso de revisión tantas veces mencionado, por las siguientes razones.

En primer término, es indispensable mencionar que la competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especiali-

zado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, permitiendo, a su vez, enfocar su atención, repercutir en la formación de su especialización y encauzar al juzgador hacia una mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.

Ahora bien, para el efecto de determinar cuál es el tribunal competente para conocer del recurso de revisión materia de este conflicto competencial, esta Segunda Sala estima necesario precisar la naturaleza tanto del acto reclamado como la de las autoridades responsables.

Lo anterior y de manera análoga, se invoca la siguiente tesis de jurisprudencia de esta Segunda Sala:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.—De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado." (Novena Época. Registro digital: 167761. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia común, tesis 2a./J. 24/2009, página 412)

Sin que esta Sala pase por alto que el Juez de Distrito emisor de la resolución recurrida fijó su competencia en términos del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es decir, como Juez en materia penal.

Sobre el particular, esta Segunda Sala venía sosteniendo que cuando en un conflicto competencial se discute la competencia por razón de materia para conocer de un recurso de revisión en amparo indirecto, y el Juez de Dis-

trito que dictó la sentencia tiene competencia mixta, corresponde conocer del asunto al Tribunal Colegiado especializado en la materia en la que el Juez de Distrito fijó su competencia, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA 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."

Sin embargo, cabe advertir que este criterio fue interrumpido por esta Segunda Sala, al fallarse mayoritariamente el conflicto competencial *****, en sesión de diez de junio de dos mil quince, en la que para la solución del conflicto competencial planteado, se consideró que debe atenderse primordialmente a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable.

Así las cosas, esta Sala toma en cuenta que la parte quejosa reclamó de diversas autoridades pertenecientes al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, en esencia, los indebidos descuentos a su pensión por viudez, sin tener adeudo alguno con la señalada institución.

Bajo ese contexto, la calidad de pensionada de la quejosa, hace que la relación laboral que en su momento existió entre su fallecido esposo y su empleador pase a un segundo término, pues ahora con la pensión en cuestión, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado actúa como autoridad administrativa, ya que puede modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica de la pensionada, lo cual torna competente al órgano especializado en materia administrativa para conocer del asunto que motivó el conflicto competencial de nuestra atención.

De ahí que si la afectación que sufrió la quejosa, fue el indebido descuento que el instituto realiza al monto de su pensión de viudez, es evidente que ésta implica un acto de autoridad que pertenece a la materia administrativa.

En concordancia con lo anterior y de manera análoga se invoca la siguiente tesis de jurisprudencia de esta Segunda Sala:

"PENSIONES DEL ISSSTE. ES COMPETENTE EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN QUE SE RECLAMA SU INDEBIDA CUANTIFICACIÓN.—La Ley Orgánica

del Poder Judicial de la Federación precisa la competencia por materia de los Juzgados de Distrito en sus artículos 51, 52, 54 y 55, de los que se advierte que para fijar la competencia por materia en los juicios de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Ahora, si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado constituye una nueva relación de naturaleza administrativa, en la que éste actúa con el carácter de autoridad, pues puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí la situación jurídica del pensionado. En este tenor, el acto reclamado consistente en la indebida cuantificación de una pensión a cargo del Instituto pertenece a la materia administrativa, porque no se cuestiona el derecho a obtenerla, ni está en juego su revocación, sino que esa prestación económica está otorgada a favor del trabajador o de su derechohabiente, y solamente se impugna su determinación líquida por no contener la cantidad correspondiente a los incrementos que le corresponden de acuerdo con la norma aplicable; de ahí que la competencia por materia para conocer del juicio de garantías instaurado en su contra se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa en los lugares en que exista esa competencia especial, sin perjuicio de que los órganos jurisdiccionales con competencia mixta conozcan de dichos juicios donde no exista la competencia especializada." (Novena Época. Registro digital: 166110. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre de 2009, materia administrativa, tesis 2a./J. 153/2009, página 94)

En mérito de lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito** el competente para conocer del recurso de revisión materia de este conflicto competencial.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, es competente para conocer del recurso de revisión a que se refiere este conflicto competencial.

Notifíquese, cúmplase y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Juan N. Silva Meza,

José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I. y Ministro presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. Estuvo ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

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. 4/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 945.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 79/2015, en sesión de 10 de junio de 2015, por mayoría de 3 votos interrumpió el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.) (*). Así, actualmente, para establecer la competencia por materia de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia, debe atenderse tanto a la naturaleza del acto reclamado como a la de la autoridad señalada como

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 945, con el 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."

responsable, sin considerar la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su competencia.

2a./J. 145/2015 (10a.)

Conflicto competencial 97/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito. 5 de agosto 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Conflicto competencial 76/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Tercero en Materias Penal y Administrativa y Primero en Materias Civil y de Trabajo, ambos del Quinto Circuito. 5 de agosto 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Conflicto competencial 90/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo y Quinto en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito. 5 de agosto 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: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Conflicto competencial 93/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo y Primero en Materia Civil, ambos del Sexto Circuito. 12 de agosto 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Miguel Ángel Antemate Chigo.

Conflicto competencial 110/2015. Suscitado entre el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito) y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 12 de agosto 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 145/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de cartоче de octubre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 3 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE AUDIENCIA.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. LOS DATOS DE LOS CONTRIBUYENTES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SON DE CARÁCTER PÚBLICO Y, POR ENDE, PUEDEN DARSE A CONOCER A TERCEROS.

AMPARO EN REVISIÓN 51/2015. 26 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; VOTÓ CON SALVEDAD MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIOS: MIROSLAVA DE FÁTIMA ALCAYDE ESCALANTE, ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI, MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ 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.¹

¹ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El recurso de revisión fue promovido de manera oportuna² y por parte legítima.³

De igual forma, el recurso de revisión adhesiva fue interpuesto en tiempo⁴ por parte legitimada⁵ para ello.

TERCERO.—**Agravios de la parte recurrente.** En lo atinente a los planteamientos de constitucionalidad que atañen al presente asunto, la recurrente aduce en los agravios, lo siguiente:

• **Violación al principio de no retroactividad.** Contrariamente a como lo consideró el Juez de Distrito, en el momento en el que la autoridad

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 virtud de que el presente recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en un juicio de amparo indirecto, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Segunda Sala, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

² La sentencia recurrida se notificó personalmente a la parte quejosa el **veintidós de diciembre de dos mil catorce** (foja 557 del cuaderno de amparo). Dicha notificación surtió efectos el veintitrés siguiente, por lo que **el plazo de diez días** establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del **veinticuatro de diciembre de dos mil catorce al ocho de enero de dos mil quince**, descontando de este cómputo los días veinticinco, veintisiete y veintiocho de diciembre de dos mil catorce, así como uno, tres y cuatro de enero de dos mil quince, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Luego, si el escrito se presentó el **veintiséis de diciembre de dos mil catorce** en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, su presentación fue oportuna.

³ Ello es así, en virtud de que el recurso de revisión fue interpuesto por la autorizada de la quejosa, personalidad que tiene reconocida en el juicio de amparo, como consta de la foja 58, del cuaderno de amparo.

⁴ El acuerdo mediante el cual se admitió el recurso de revisión principal fue notificado a la autoridad responsable el **veintiocho de enero de dos mil quince** (foja 48 del toca). Dicha notificación surtió efectos el mismo día, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo. Por ende, el plazo de cinco días a que se refiere el artículo 82 de dicha legislación transcurrió del **veintinueve de enero al seis de febrero de dos mil quince**, descontando del cómputo los días treinta y uno de enero, así como uno, dos y cinco de febrero, todos de dos mil quince, por ser inhábiles y no correr términos conforme a lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y punto primero, inciso e), del Acuerdo General 18/2013, del Consejo de la Judicatura Federal. Por tanto, si el recurso se interpuso el **seis de febrero de dos mil quince** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, su interposición debe considerarse oportuna.

⁵ El recurso lo interpone *********, en su carácter de delegada de la autoridad responsable, presidente de la República, carácter que le fue reconocido por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil catorce (foja 182 del cuaderno de amparo). Lo anterior, también, con fundamento en el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

fiscal ejerce la facultad que le confiere el artículo 69-B, párrafos primero y segundo, del Código Fiscal de la Federación, sí se alteran o cambian las situaciones de hecho acontecidas en el momento en el que se expidieron los comprobantes fiscales sujetos a revisión, toda vez que se pone en duda no sólo la existencia de las operaciones, lo cual ya implica un cambio a la situación anterior, sino que se alteran los efectos fiscales al modificar, cambiar o alterar las establecidas hasta antes de que se ejercieran las facultades presuntivas. Lo anterior, ya que antes del ejercicio de éstas, los comprobantes fiscales gozaban de validez; sin embargo, posteriormente se presume la inexistencia de las operaciones y se obliga al particular a demostrar su veracidad.

- La resolución definitiva resultado del procedimiento previsto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, contrariamente a lo sostenido por el Juez de Distrito, no modifica las operaciones amparadas por los comprobantes fiscales, sino que confirma o ratifica el cambio o modificación que desde el inicio se efectuó con la presunción formulada por la autoridad fiscal.

- Aunque la autoridad fiscal posee facultades de comprobación y de determinación, así como la comprendida en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en ningún caso puede ni debe modificar la situación especial del particular.

- El Juez de Distrito confunde la inconstitucionalidad del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, por contravenir derechos sustantivos de la quejosa, con las reglas procesales del procedimiento previsto en ese numeral, lo cual se traduce en dos situaciones distintas. Lo primero está relacionado con la afectación que producen las facultades presuntivas de la autoridad fiscal a la situación de un particular; lo segundo con las reglas aplicables al momento de sustanciar el procedimiento administrativo sancionador.

- Si bien el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación establece la obligación de expedir comprobantes fiscales, en ninguna parte se refiere a la existencia de las operaciones como requisito de esos comprobantes.

- **Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.** En el caso concreto, no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 16 constitucional en materia de visitas domiciliarias, ya que el procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo en cuestión es distinto. Además, en caso de que fuera aplicable ese precepto, éste no faculta a la autoridad fiscal para determinar la inexistencia de operaciones amparadas con comprobantes fiscales.

Aunado a ello, la obligación de fundar y motivar un acto de autoridad no admite excepción alguna, por lo que si bien la autoridad fiscal puede obtener información ejerciendo sus facultades de comprobación, en todos los casos está obligada a mencionar cómo fue que obtuvo la información, así como a precisar sus características.

Asimismo, las facultades a las que alude el artículo bajo análisis, están reguladas íntegramente, sin que exista certeza sobre los elementos restantes a que hizo alusión el Juez de Distrito respecto del Código Fiscal de la Federación.

De igual forma, el hecho de que se establezca el derecho a ofrecer pruebas en el procedimiento administrativo sancionador, debería obligar a la autoridad a demostrar la inexistencia de operaciones amparadas con comprobantes fiscales.

• **Violación al principio de presunción de inocencia.** El Juez de Distrito parte de supuestos incorrectos, pues justifica la constitucionalidad de la facultad presuntiva de la autoridad fiscal a partir de la práctica cotidiana, de una verdad jurídica distinta a la verdad real, el evitar un daño a la colectividad y el traslado de la carga de la prueba al particular en beneficio de la autoridad, lo cual afecta también el principio de presunción de inocencia.

• El Juez de Distrito debió considerar que el procedimiento previsto en el numeral impugnado viola lo dispuesto en el artículo 20 constitucional, ya que la carga de la prueba debería ser para la autoridad fiscal, y no para el contribuyente. En este sentido, tampoco se justificó en la sentencia recurrida la inaplicación de la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis ***** , emitida por el Tribunal Pleno.

No se analizan todas las disposiciones aplicables relacionadas con la presunción de inocencia, establecidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Es insuficiente que se pretenda justificar la constitucionalidad del precepto combatido sobre la base de que la resolución de determinación de inexistencia de operaciones se notifique en forma personal y se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

- **Violación al derecho de audiencia.** El acto regulado en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación constituye un acto privativo y no un acto de molestia, razón por la cual debe garantizarse el derecho de audiencia.

- **Violación a la protección de datos personales.** La resolución provisional que considera inexistentes las operaciones amparadas con comprobantes fiscales, al ser publicada en diversos medios afecta el derecho a la privacidad y protección de datos personales de la quejosa ya que, en contra de como se sostiene en la sentencia recurrida, la razón social sí es un dato privado, incluso confidencial.

- **Violación a la libertad de trabajo.** El artículo combatido viola el derecho a la libertad de trabajo previsto en el artículo 5o. constitucional, toda vez que pone en entredicho la actividad que realiza el contribuyente.

- **Violación al artículo 22 constitucional.** El artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación produce afectación desde su entrada en vigor, con independencia de que haya concluido el procedimiento ahí previsto. Esto afecta al contribuyente y a terceros y se traduce en una pena trascendental e inusitada prohibida por el artículo 22 constitucional.

CUARTO.—**Antecedentes.** Se advierte que la parte quejosa combate en específico los párrafos primero y segundo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, al tenor de los siguientes antecedentes:

1. Mediante el oficio 500-05-2014-3997 de catorce de enero de dos mil catorce, la Administración Central de Fiscalización Estratégica del Servicio de Administración Tributaria, con apoyo, entre otros, en los artículos 16 constitucional; 33, último párrafo, y **69-B, primer y segundo párrafos**, del Código Fiscal de la Federación, y en el artículo tercero, fracción III, del Acuerdo mediante el cual se delegan diversas atribuciones a Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de enero de dos mil catorce, determinó que dentro de las bases de datos a las que tiene acceso, en términos del artículo 63, primer párrafo, del citado código, diversos contribuyentes manifestaron operaciones con la persona moral ahora quejosa, ***** , en su declaración informativa de operaciones, por las cuales esta última emitió comprobantes fiscales.

Para mayor claridad a continuación se transcribe la parte que interesa del oficio 500-05-2014-3997:

“SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

OFICIO 500-05-2014-3997, por el que se deja sin efectos el Listado de contribuyentes que emitieron comprobantes fiscales que simulan operaciones inexistentes, publicado el 10 de enero de 2014, y por el que se notifica la presunción de operaciones inexistentes de conformidad con el artículo 69-B, primer y segundo párrafos del Código Fiscal de la Federación, respecto de los contribuyentes que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Servicio de Administración Tributaria.- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.- Administración Central de Fiscalización Estratégica.- Oficio: 500-05-2014-3997.

Asunto: Se notifica la presunción de operaciones inexistentes de conformidad con el artículo 69-B, primer y segundo párrafos del Código Fiscal de la Federación, respecto a los contribuyentes que se indican.

El Administrador Central de Fiscalización Estratégica, adscrito a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 7, fracciones VII, XII y XVIII y 8, fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, reformada por Decreto publicado en el propio Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 2003; 2 primer párrafo, apartado B, fracción III, inciso e); 10 primer párrafo, fracción I, en relación con el artículo 9 primer párrafo, fracción XXXVII y penúltimo párrafo, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2007, y reformado mediante Decretos publicados el 29 de abril de 2010, 13 de julio de 2012 y 30 de diciembre del 2013 en el mismo órgano oficial; artículo tercero, fracción III, del Acuerdo mediante el cual se delegan diversas atribuciones a Servidores Públicos del Servicio de Administración Tributaria que en el mismo se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero del 2014, así como en los artículos 33, último párrafo y 69-B, primer y segundo párrafos del Código Fiscal de la Federación, determina lo siguiente:

Se deja sin efectos la resolución contenida en el oficio 500-05-2014-1175 de fecha 8 de enero del 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del 2014, en consecuencia, dicha publicación no se tomará en cuenta para el computo del plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, debiendo considerarse para tales efectos la publicación del presente oficio en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, esta Administración Central notifica que derivado del ejercicio de las atribuciones y facultades conferidas en las disposiciones fiscales vigentes, esta unidad administrativa ha detectado que los contribuyentes que se listan en el presente oficio, emitieron comprobantes fiscales sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, razón por la cual se presume la inexistencia de las operaciones amparadas con dichos comprobantes.

En razón de lo anterior, con fundamento en el artículo tercero, fracción III, del Acuerdo mediante el cual se delegan diversas atribuciones a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, se ordena la publicación en el Diario Oficial de la Federación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, respecto de los contribuyentes que enseguida se detallan:

RFC	Contribuyente	Autoridad Emisora	Tipo de Documento
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

(...)

*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.
*****	*****	Administración Central de Fiscalización Estratégica.	Se notifica que se ha ubicado en el supuesto previsto en el artículo 69-B, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

(...)ⁿ.

2. La autoridad detectó que la ahora quejosa emitió comprobantes fiscales sin contar con el personal ni con los activos para realizar sus actividades económicas que amparan dichos comprobantes; ello en virtud de que de la consulta a la declaración informativa múltiple, presentada vía Internet el ocho de septiembre de dos mil ocho, con número de operación *****ⁿ, del análisis al anexo 1 denominado información anual de sueldos, salarios, conceptos asimilados, crédito al salario y subsidios para el empleo y para la nivelación del ingreso (incluye ingresos por acciones), se conoció que por el ejercicio fiscal del dos mil ocho, la presentó sin operaciones, y no enteró retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de un servicio personal subordinado en dicho ejercicio, y por lo que respecta a los ejercicios fiscales de dos mil nueve al dos mil doce no las presentó; que de las declaraciones anuales presentadas vía Internet el dos de septiembre de dos mil nueve, trece de agosto de dos mil diez, veintiuno de junio de dos mil doce, veintiuno de junio de dos mil doce y veinticinco de septiembre de dos mil trece, con números de operación *****ⁿ, *****ⁿ, *****ⁿ, *****ⁿ y *****ⁿ, del análisis al apartado de detalles de la declaración, conoció que por los ejercicios fiscales del dos mil ocho al doce, no declaró activos fijos, por lo que presume que la persona moral sujeta a revisión no cuenta con el personal ni con los activos para poder realizar sus actividades económicas, situaciones que actualizan el supuesto establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69-B, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, presumió la inexistencia de las operaciones amparadas con los comprobantes expedidos por esa contribuyente y, en términos del párrafo segundo del citado numeral, le informó a través del oficio 500-05-2014-3736 de catorce de enero de dos mil catorce, que contaba con un plazo de quince días hábiles contados a partir de que surtiera efectos

la última de las notificaciones a que se refiere dicho párrafo, para que pudiera manifestar lo que a su derecho conviniera y aportar ante la administración local de auditoría fiscal que correspondiera conforme a su domicilio fiscal, la documentación e información que considerara pertinente para desvirtuar los hechos que llevaron a la referida autoridad fiscal a presumir la inexistencia de las operaciones señaladas.

4. Asimismo, ordenó la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del oficio 500-05-2014-3997 de catorce de enero de dos mil catorce, por el que se notificó la presunción de operaciones inexistentes de conformidad con el artículo 69-B, primer y segundo párrafos, del Código Fiscal de la Federación, respecto de los contribuyentes que ahí se indican, entre otros, la aquí quejosa.

QUINTO.—Fijación de la litis. Como quedó precisado, el Juez de Distrito remitió el presente asunto, **en virtud de que en relación con el tema de inconstitucionalidad planteado en contra del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no existe jurisprudencia de este Alto Tribunal.**

En ese sentido, la litis que corresponde estudiar será la relativa a los agravios de constitucionalidad que hizo valer la quejosa, en su carácter de contribuyente, cuyos datos se incluyeron en la lista que publicó el Servicio de Administración Tributaria, debido a que se presumió que emitió comprobantes fiscales sin sustento en una operación o actividad, en relación con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación; publicado en el Diario Oficial de la Federación del nueve de diciembre de dos mil trece, en específico el artículo 69-B.

Lo anterior es así, ya que esta Segunda Sala se percató que, en la especie, el Juez de Distrito agotó el estudio de las causales de improcedencia que se hicieron valer sin que se advierta la actualización de alguna otra de oficio.

Además, debe declararse firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en relación con el acto atribuido al presidente de la República, debido a que la recurrente omite formular agravio alguno en su contra.

SEXTO.—Contexto normativo.

Para dar contestación a los agravios hechos valer por la ahora recurrente, resulta necesario tomar en cuenta el contexto normativo en el que se desarrolla la facultad prevista en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

El deber de contribuir al gasto público, se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; precepto del que deriva que tal obligación debe cumplirse bajo parámetros de legalidad, equidad y proporcionalidad.

I. Obligaciones formales tributarias

El cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, tiene un contenido económico que se traduce en un pago en dinero que el legislativo determina por medio de una contribución, cuya cuantía y forma de entero impone al causante.

En concordancia con lo anterior, las obligaciones del contribuyente se dividen en principales o sustantivas y secundarias, accesorias o formales.

La obligación principal o sustantiva, consiste específicamente en un dar, esto es, el deber de pago de la contribución; por lo que este tipo de normas afectan en forma relevante el patrimonio del gobernado y regulan los elementos de una contribución como sujeto, hecho imponible, procedimiento para cuantificar la base gravable, cuota, tarifa, no sujeciones, exenciones, entre otras figuras que inciden en el pago del tributo.

Por su parte, las obligaciones tributarias accesorias o formales son las que tienen por objeto vincular a los gobernados a desarrollar una determinada conducta, diversa al pago en sí de las contribuciones, que permite al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales de carácter público, y cuyo cumplimiento no supone el ingreso de cantidad alguna al erario público, pues sólo pormenorizan las obligaciones sustantivas con el fin de facilitar a los sujetos pasivos su cumplimiento.

Las obligaciones formales se dividen en tres grupos:

a) De hacer. Presentar declaraciones, inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, llevar determinados libros para su contabilidad, guardar la documentación referente a su actividad por determinado tiempo, expedir documentos determinados respecto a su giro, dar aviso de modificaciones a sus estatutos, en el caso de personas morales, entre otras.

b) De no hacer. No proporcionar datos falsos, no oponerse a las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, no llevar dos o más libros similares de contabilidad con datos diversos, etcétera.

c) De tolerar. Permitir la práctica de visitas domiciliarias, acceder a la revisión de sus libros de contabilidad, papeles, entre otras.

De lo expuesto, se pone de manifiesto que las obligaciones formales, tienen como objetivo que la autoridad hacendaria pueda comprobar el eficiente cumplimiento de los gobernados para contribuir al gasto público, para lo cual se implementan herramientas que le permitan a la autoridad fiscal un mayor control y el conocimiento de las actividades gravadas que realicen los contribuyentes (como por ejemplo el cruzado de datos de compras y ventas de los contribuyentes y el mantenimiento actualizado del registro de contribuyentes).

En este sentido, las obligaciones de carácter formal, tienen como finalidad dar cuenta fidedigna de la realización efectiva de las actividades por parte de los contribuyentes y del cumplimiento de sus obligaciones, para facilitar la tarea de control de los contribuyentes por parte del Estado.

Como se mencionó anteriormente, entre las obligaciones formales de hacer que tienen los contribuyentes, se encuentran la de conservar la documentación referente a su actividad, así como la de expedir los documentos determinados respecto a su giro.

Precisamente, los comprobantes fiscales, son los medios de convicción a través de los cuales los contribuyentes acreditan el tipo de actos o actividades que realizan para efectos fiscales. Esto es, si un contribuyente desempeña alguna actividad o interviene en un acontecimiento que actualiza el hecho imponible por el cual se debe pagar una contribución, entonces deberá emitir el correspondiente comprobante fiscal, para efectos de determinar su situación en particular respecto del tributo que en concreto tenga que pagar.

De igual forma, quien haya solicitado la actividad o haya intervenido en un hecho por el que se genera un tributo, tiene la obligación de solicitar el comprobante respectivo.

Estos comprobantes fiscales, deben cumplir con los requisitos previstos en los artículos 29⁶ y 29-A,⁷ del Código Fiscal de la Federación, para ser

⁶ "Artículo 29. Cuando las leyes fiscales establezcan la obligación de expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen, por los ingresos que se perciban o por las retenciones de contribuciones que efectúen, los contribuyentes deberán emitirlos mediante documentos

considerados por la autoridad, para efectos de las de las deducciones y/o acreditamiento del impuesto. De considerar que los comprobantes fiscales exhibidos por un contribuyente no amparan la operación realizada, pueden

digitales a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria. Las personas que adquieran bienes, disfruten de su uso o goce temporal, reciban servicios o aquellas a las que les hubieran retenido contribuciones deberán solicitar el comprobante fiscal digital por Internet respectivo.

"Los contribuyentes a que se refiere el párrafo anterior deberán cumplir con las obligaciones siguientes:

"I. Contar con un certificado de firma electrónica avanzada vigente.

"II. Tramitar ante el Servicio de Administración Tributaria el certificado para el uso de los sellos digitales. ...

"III. Cumplir los requisitos establecidos en el artículo 29-A de este código.

"IV. Remitir al Servicio de Administración Tributaria, antes de su expedición, el comprobante fiscal digital por Internet respectivo a través de los mecanismos digitales que para tal efecto determine dicho órgano desconcentrado ...

"V. Una vez que al comprobante fiscal digital por Internet se le incorpore el sello digital del Servicio de Administración Tributaria o, en su caso, del proveedor de certificación de comprobantes fiscales digitales, deberán entregar o poner a disposición de sus clientes, a través de los medios electrónicos que disponga el citado órgano desconcentrado mediante reglas de carácter general, el archivo electrónico del comprobante fiscal digital por Internet y, cuando les sea solicitada por el cliente, su representación impresa, la cual únicamente presume la existencia de dicho comprobante fiscal.

"VI. Cumplir con las especificaciones que en materia de informática determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general. ..."

⁷ "Artículo 29-A. Los comprobantes fiscales digitales a que se refiere el artículo 29 de este código, deberán contener los siguientes requisitos:

"I. La clave del Registro Federal de Contribuyentes de quien los expida y el régimen fiscal en que tributen conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta. ...

"II. El número de folio y el sello digital del Servicio de Administración Tributaria, referidos en la fracción IV, incisos b) y c) del artículo 29 de este código, así como el sello digital del contribuyente que lo expide.

"III. El lugar y fecha de expedición.

"IV. La clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona a favor de quien se expida.

"...

"V. La cantidad, unidad de medida y clase de los bienes o mercancías o descripción del servicio o del uso o goce que amparen. ...

"VI. El valor unitario consignado en número. ...

"VII. El importe total consignado en número o letra, ...

"VIII. Tratándose de mercancías de importación: ...

"IX. Los contenidos en las disposiciones fiscales, que sean requeridos y dé a conocer el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general.

"Los comprobantes fiscales digitales por Internet que se generen para efectos de amparar la retención de contribuciones deberán contener los requisitos que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

"Las cantidades que estén amparadas en los comprobantes fiscales que no reúnan algún requisito de los establecidos en esta disposición o en el artículo 29 de este Código, según sea el caso, o cuando los datos contenidos en los mismos se plasmen en forma distinta a lo señalado por las disposiciones fiscales, no podrán deducirse o acreditarse fiscalmente".

requerir toda la información atendiendo a dicha transacción en particular, y en su caso, no acceder a la pretensión del contribuyente considerando las situaciones fácticas de cada asunto.

La satisfacción de los requisitos legales por parte de los contribuyentes obedece a la necesidad de asegurar la adecuada recaudación en proporción a las distintas capacidades contributivas y las deducciones fiscales que deben regirse por los principios de veracidad y demostrabilidad razonables, permitiendo hacer deducibles los gastos del contribuyente estrictamente indispensables para su funcionamiento, en aras de evitar simulaciones de aquél con el firme propósito de disminuir ilícitamente su carga impositiva.

Así, los comprobantes fiscales son los medios de convicción a través de los cuales los contribuyentes acreditan el tipo de actos o actividades que realizan para efectos fiscales. Esto es, si un contribuyente desempeña alguna actividad o interviene en un acontecimiento que actualiza el hecho imponible por el cual se debe pagar una contribución, entonces deberá emitir el correspondiente comprobante fiscal, para efectos de determinar su situación en particular respecto del tributo que en concreto tenga que pagar. De igual forma, quien haya solicitado la actividad o haya intervenido en un hecho por el que se genera un tributo, tiene la obligación de solicitar el comprobante respectivo.

De lo anterior se advierte la importancia que tienen los comprobantes fiscales dentro de la relación jurídico-tributaria entre los contribuyentes y la autoridad fiscal, pues son los medios a través de los cuales comprueban la realización de actividades y constituyen una herramienta de control para que se pueda verificar la autenticidad de la información presentada por los sujetos pasivos para los efectos fiscales a que haya lugar.

II. Exposición de motivos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación

En ese contexto, resulta relevante considerar lo expuesto por el legislador para adicionar el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, relacionado con los comprobantes fiscales.

De acuerdo con la exposición de motivos del artículo reclamado, las prácticas indebidas respecto del uso de los comprobantes fiscales evolucionaron, por lo cual, para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, el legislador decidió adicionar el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

En esta propuesta, el legislador centra su atención en los contribuyentes que realizan fraudes tributarios a través del tráfico de comprobantes y tiene como objetivo enfrentar y detener este tipo de prácticas evasivas que ocasionan un grave daño a las finanzas públicas y perjudican a quienes sí cumplen con su deber constitucional de contribuir al gasto público.

Para mayor claridad a continuación se transcribe la exposición de motivos que dio origen al artículo reclamado:

"Uso indebido de comprobantes fiscales

"Una de las causas más dañinas y que más ha contribuido para agravar la recaudación fiscal, son los esquemas agresivos de evasión fiscal, por lo que deben eliminarse o corregirse los motivos que los originan, a través de instrumentos eficaces que permitan combatir frontalmente el referido fenómeno.

"Cuando no se cuenta con dichos instrumentos se provoca el avance de nuevas prácticas de evasión, las cuales erosionan de manera grave las bases gravables, sin poder reflejar incrementos significativos en la recaudación.

"Un ejemplo que ilustra la evolución y sofisticación en la forma en que los contribuyentes disminuyen o evaden el pago de sus obligaciones fiscales, es el derivado de la adquisición de comprobantes fiscales.

"Inicialmente este esquema consistía en usar comprobantes apócrifos, con la finalidad de deducir y acreditar las cantidades amparadas en los mismos, sin haber pagado las cantidades que se reflejaban en ellos.

"Posteriormente, con los controles de seguridad y requisitos que la autoridad implementó en diversas reformas tendientes a evitar y detectar la emisión de comprobantes fiscales apócrifos, disminuyó temporalmente el recurrir a esta práctica.

"Sin embargo, estas prácticas indebidas evolucionaron, llevando a los contribuyentes evasores a recurrir a estructuras mucho más complejas, para tratar de obtener beneficios fiscales en perjuicio del fisco federal.

"Tal es el caso del tráfico de comprobantes fiscales, que en esencia consiste en colocar en el mercado comprobantes fiscales auténticos

y con flujos de dinero comprobables, aunque los conceptos que se plasman en los mismos, carecen de sustancia o la poca que pudieran tener no es proporcional a las cantidades que amparan los referidos comprobantes.

"En estas operaciones el adquirente del comprobante fiscal generalmente recibe directamente o a través de interpósita persona la devolución de la erogación inicialmente facturada menos el cobro de las comisiones cobradas por el traficante de comprobantes fiscales.

"Con esta devolución se cierra el círculo del tráfico de comprobantes fiscales, en el cual el adquirente logra su objetivo de deducir y/o acreditar un concepto por el cual en realidad erogó una cantidad mucho menor, erosionando con ello la base del impuesto correspondiente en perjuicio del fisco federal y a su vez los traficantes de comprobantes fiscales obtienen una utilidad por expedir dichos comprobantes.

"Al día de hoy, las autoridades han combatido arduamente esta práctica ilegal, haciendo uso de todas las herramientas, procedimientos e instrumentos con las que cuenta para ello, como la facultad para rechazar una deducción o un acreditamiento amparado en un comprobante fiscal traficado; sin embargo, la complejidad y sofisticación que han alcanzado estos grupos criminales, obligan a implementar nuevas medidas que hagan frente a esta problemática y que permitan adaptarse al dinamismo y velocidad en que operan.

"Algo que se ha detectado y que se presenta de manera genérica en este grupo delictivo, tanto de la traficante, como de sus cómplices y, en ocasiones, hasta el adquirente final es que generalmente son partes relacionadas, donde sus accionistas, administradores u apoderados son las mismas personas.

"Adicionalmente este grupo delictivo ofrece una gran variedad de objetos sociales para poder adecuarse a las necesidades de los adquirentes, con la emisión de comprobantes fiscales con conceptos que ayuden a disfrazar mejor la operación.

"Asimismo, se ha detectado que los traficantes o emisores de facturas suelen tener una vida activa muy breve, liquidando la 'empresa' original o dejándola simplemente inactiva.

"El negocio de las personas que se dedican al tráfico de comprobantes fiscales, se basa en la constante constitución de sociedades, las cuales

comienzan en apariencia cumpliendo con sus obligaciones fiscales y, posteriormente comienzan a incumplirlas, confiados en que para cuando la autoridad fiscal pretenda fiscalizarlas, las mismas ya se encontrarán no localizadas o han sido preparadas corporativamente para dejar al frente de las mismas a testaferros, empleados, personal doméstico o similares y generalmente sin activos ni condiciones remotamente cercanas a las necesarias que puedan garantizar la prestación del servicio o el transporte, producción o comercialización de los bienes o servicios que sus facturas amparan.

"En suma, derivado de la información procesada por el Servicio de Administración Tributaria se han podido identificar una serie de patrones que generalmente están presentes en las sociedades que realizan el tráfico de comprobantes fiscales, como son:

"1. Tienen un objeto social muy amplio para poder ofrecer al cliente un comprobante fiscal con un concepto que pueda disfrazarse mejor dentro de las actividades preponderantes de éste.

"2. Emiten comprobantes fiscales correspondientes a operaciones que no se realizaron.

"3. Emiten comprobantes fiscales cuya contraprestación realmente pagada por las operaciones consignadas en los mismos es sólo un mínimo porcentaje y no tiene proporción con dichas operaciones.

"4. No tienen personal o éste no es idóneo o suficiente para llevar a cabo las operaciones que se especifican en los comprobantes fiscales.

"5. No tienen activos o éstos no son idóneos o suficientes para llevar a cabo las operaciones que se especifican en los comprobantes fiscales.

"6. Reciben ingresos que no tienen proporción a las características de su establecimiento.

"7. Tienen cuentas bancarias o de inversiones que se encuentran activas durante un periodo determinado y después son canceladas o las dejan con saldos ínfimos después de haber manejado cantidades elevadas.

"8. Tienen sus establecimientos en domicilios que no corresponden al manifestado ante el Registro Federal de Contribuyentes.

"9. Sus sociedades se encuentran activas durante un periodo y luego se vuelven no localizables.

"10. Sus ingresos en el ejercicio de que se trate son casi idénticos a sus deducciones o bien, éstas son mayores por escaso margen.

"11. Prestan servicios y a la vez reciben servicios por casi exactamente los mismos montos.

"12. Comparten domicilios con otros contribuyentes también prestadores de servicios.

"El fenómeno es grave y sólo por citar un ejemplo, derivado del análisis de la declaración informativa de operaciones con terceros de los ejercicios 2008 a 2012, se han identificado al menos 316 facturadores que realizaron operaciones por \$105,369 millones de pesos con más de 12 mil contribuyentes que utilizan indebidamente estas facturas que amparan operaciones simuladas y sólo por lo que se refiere al impuesto al valor agregado.

"Nótese que en estas estrategias irregulares no sólo actúan de mala fe quienes expiden y ofertan facturas por bienes o servicios inexistentes, sino que también lo hacen aquellos contribuyentes que pagan un precio o 'comisión' por una factura que, reuniendo todos los requisitos formales, ampara un servicio que no se prestó o un bien que no se adquirió con la única finalidad de erosionar o suprimir la carga tributaria.

"Es por todo lo anterior que se propone la adición del artículo 69-B mediante un procedimiento dirigido a sancionar y neutralizar este esquema. La propuesta centra atención en los contribuyentes que realizan fraudes tributarios –y no una elusión legal de la norma– a través del tráfico de comprobantes fiscales, esto es a quienes los adquieren, venden o colocan y quienes de alguna manera se benefician de este tipo de actividad ilegal que tanto perjudica al fisco federal.

"Conforme a la propuesta, la autoridad fiscal procedería a notificar en el buzón tributario del emisor de facturas, y a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación a las empresas o sociedades que presenten el padrón de comportamiento arriba indicado, otorgándoles la garantía de audiencia para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, procedería la publicación de una lista, cuyo efecto sería **la presunción de que las operaciones amparadas por los comprobantes fiscales por ellos emitidos nunca existieron y, por tanto, tales comprobantes no deben producir efecto fiscal alguno.**

"Acto seguido, se abre una ventana para que los contribuyentes que hayan utilizado en su beneficio los comprobantes fiscales puedan proceder a autocorregirse o, en su caso, acreditar que la prestación del servicio o la adquisición de bienes en realidad aconteció, destruyendo así la presunción de inexistencia.

"Ahora bien, si la autoridad fiscal –al ejercer sus facultades de comprobación– acredita que un contribuyente persistió en la utilización de comprobantes que simulan actos u operaciones, entonces procederá a recalcular el pago de contribuciones, sin tomar en cuenta dichos comprobantes y, en su caso, a liquidar las diferencias que procedan. Desde luego, igualmente procedería por la vía penal correspondiente **en virtud de la simulación que las conductas actualizan**.

"Es de vital relevancia tener en mente que esta propuesta no está en-derezada contra los contribuyentes honestos y cumplidos; ni siquiera versa sobre la elusión legal que permite a los ciudadanos elegir, por economía de opción, el régimen fiscal más benigno. Por el contrario, estamos en presencia de una práctica totalmente defraudadora y carente de la más elemental ética ciudadana por todas las partes que intervienen en ella.

"Mantener impune esta práctica se traduce no sólo en un grave daño a las finanzas públicas y una afrenta a quienes sí cumplen con su deber constitucional de contribuir al gasto público, sino también consentir en un desafío al Estado y acrecentar la falta de cultura de la legalidad en nuestro país".

En este sentido, de la exposición de motivos que le dio origen al artículo 69-B reclamado, se pretende que el objetivo de la adición de esta disposición fue:

1. Neutralizar el esquema de adquisición o tráfico de comprobantes fiscales centrando la atención en los contribuyentes que realizan fraude tributario a través de dicha actividad; y,

2. Evitar un daño a la colectividad, garantizando su derecho a estar informada sobre la situación fiscal de los contribuyentes que realizan este tipo de operaciones, a fin de que aquellos que hayan utilizado en su beneficio los comprobantes fiscales traficados puedan autocorregirse o, en su caso, acreditar que la prestación del servicio o la adquisición de bienes en realidad aconteció, para que puedan surtir efectos fiscales dichos comprobantes.

III. Artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación

Precisado lo anterior, se procede al análisis del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, cuyo tenor se reproduce a continuación:

"Artículo 69-B. Cuando la autoridad fiscal detecte que un contribuyente ha estado emitiendo comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, se presumirá la inexistencia de las operaciones amparadas en tales comprobantes.

"En este supuesto, procederá a notificar a los contribuyentes que se encuentren en dicha situación a través de su buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de que aquellos contribuyentes puedan manifestar ante la autoridad fiscal lo que a su derecho convenga y aportar la documentación e información que consideren pertinentes para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos. Para ello, los contribuyentes interesados contarán con un plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado.

"Transcurrido dicho plazo, la autoridad, en un plazo que no excederá de cinco días, valorará las pruebas y defensas que se hayan hecho valer; notificará su resolución a los contribuyentes respectivos a través del buzón tributario y publicará un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, únicamente de los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan y, por tanto, se encuentran definitivamente en la situación a que se refiere el primer párrafo de este artículo. En ningún caso se publicará este listado antes de los treinta días posteriores a la notificación de la resolución.

"Los efectos de la publicación de este listado serán considerar, con efectos generales, que las operaciones contenidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

"Las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente incluido en el listado a que se refiere el párrafo tercero de este artículo, contarán con treinta

días siguientes al de la citada publicación para acreditar ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien procederán en el mismo plazo a corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan, mismas que deberán presentar en términos de este código.

"En caso de que la autoridad fiscal, en uso de sus facultades de comprobación, detecte que una persona física o moral no acreditó la efectiva prestación del servicio o adquisición de los bienes, o no corrigió su situación fiscal, en los términos que prevé el párrafo anterior, determinará el o los créditos fiscales que correspondan. Asimismo, las operaciones amparadas en los comprobantes fiscales antes señalados se considerarán como actos o contratos simulados para efecto de los delitos previstos en este código".

Del precepto transcrito se desprende que las autoridades podrán presumir que son inexistentes las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirecta, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o contribuyentes que no se encuentren localizados.

Debe destacarse que, la presunción que con la norma se realizará por parte de la autoridad, en cuanto a la inexistencia de las operaciones que se avalan con los comprobantes fiscales emitidos, no es absoluta (*juris et de iure*) sino relativa (*juris tantum*), pues admite prueba en contrario; es decir, puede ser destruida por el propio contribuyente mediante la aportación de pruebas que demuestren lo contrario (párrafo segundo del propio numeral).

Esto es, las autoridades fiscales pueden presumir que las operaciones que soportan los comprobantes emitidos por los contribuyentes, que tienen las características referidas en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, son inexistentes; para lo cual, se establece un procedimiento para que se les dé a conocer a tales contribuyentes esta presunción y tengan la oportunidad de desvirtuarla.

Asimismo, esa disposición establece cuáles son los efectos de los comprobantes que tienen para los terceros que celebraron operaciones con los contribuyentes, cuyos datos se publicaron en la lista y que no lograron desvirtuar la presunción, así como la manera en que los terceros pueden corroborar la realización de los actos o actividades que amparan los comprobantes.

De lo anterior, se advierte que lo dispuesto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, prevé el procedimiento y consecuencias de la presunción en que las autoridades fiscales pueden considerar, salvo prueba en contrario, la inexistencia de las operaciones amparadas por los comprobantes expedidos, basándose en la prueba de un hecho distinto, en el caso, que no se cuente con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados, y las contradicciones entre el valor de los comprobantes y la capacidad de su emisor, según lo haya detectado la autoridad fiscal.

Una vez establecidas estas consideraciones, se procederá al análisis de cada uno de los agravios planteados por la recurrente, que por cuestión de método serán estudiados en orden diverso al propuesto.

SÉPTIMO.—**Irretroactividad.**

La recurrente señala que contrario a lo concluido por el Juez de Distrito, cuando la autoridad aplica lo dispuesto en el artículo reclamado, está cambiando la esencia de unas operaciones que ya se realizaron, pues está poniendo en duda, tanto su existencia, como sus efectos fiscales, lo cual implica una modificación a una situación realizada con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

Si no existiera una modificación a una situación existente, no habría razón para sujetar esa presunción a un procedimiento de revisión, ni mucho menos obligar al contribuyente a aportar pruebas en el procedimiento.

Que el Juez de Distrito confunde la inconstitucionalidad del artículo reclamado por contravenir derechos sustantivos, con las reglas procesales.

Asimismo, la parte quejosa manifiesta que el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, no establece como obligación de los contribuyentes para expedir los comprobantes que las operaciones que amparen, existan.

Estos argumentos se consideran **infundados**, por las siguientes consideraciones:

Sobre el principio de irretroactividad cuestionado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteradamente ha sostenido el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio impug-

nado, se encuentra referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a las autoridades que las aplican a un caso determinado y para explicarlo se ha acudido a las teorías de los derechos adquiridos y a la de los componentes de la norma.

En la teoría de los derechos adquiridos, se distingue entre dos conceptos, a saber: el de *derecho adquirido*, que lo define como aquél que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico y, el de *expectativa de derecho*, el cual ha sido definido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado. Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal. (teoría de los derechos adquiridos)

Esta teoría establece que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se registrarán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley hubiese dejado de tener vigencia al haber sido sustituida por otra diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.⁸

⁸ Corroboración lo anterior, la tesis 2a. LXXXVIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 306 del Tomo XIII, junio del año dos mil uno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo tenor es: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.—Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de

Por lo que se refiere a la teoría de los componentes de la norma,⁹ la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posi-

derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado".

⁹ Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 123./2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 16, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos rubro y texto son: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.—Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan."

bilidad de ejercer aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda examinar la retroactividad o irretroactividad de las normas, es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

- Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

- Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

- Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley, no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecidos bajo la vigencia de la nueva disposición).

Así, conforme con la teoría de los componentes de la norma, la estructura lógica de las normas jurídicas se compone por los elementos siguientes: supuesto jurídico y las consecuencias que –en general–, necesariamente derivan de su actualización.

En otras palabras, el propio supuesto jurídico se compone de uno o varios hechos, situaciones o actos jurídicos previstos en la norma de cuya realización dependerá que se materialicen la o las consecuencias de derecho.

En este orden, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las teorías admitidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar el tema de retroactividad, resulta que una norma transgrede el precepto constitucional antes señalado, cuando la ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que conculca en perjuicio de los gobernados, el principio de irretroactividad, lo cual no ocurre cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

En este caso, los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación establecen que las autoridades fiscales presumirán la inexistencia de las operaciones que amparan los documentos que emitieron los contribuyentes que no cuenten con activos, personal, infraestructura, capacidad material, directa o indirecta, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes o que esos contribuyentes se encuentren como no localizados, así como el procedimiento para probar esa presunción.

Es decir, tales porciones normativas señalan que las autoridades fiscales pueden verificar mediante el procedimiento indicado, si se actualizan los supuestos señalados en el párrafo primero de esa disposición, razón por la cual se considera que es una norma de procedimiento.

En efecto, las porciones normativas reclamadas se tratan de una norma de procedimiento, ya que contienen los pasos que la autoridad debe seguir para verificar que los contribuyentes que emiten comprobantes hayan realizado las operaciones que se amparan en éstos.

Así, es claro que el procedimiento al que hacen referencia los párrafos antes mencionados, va dirigido a verificar la realización de las operaciones de los contribuyentes que emiten comprobantes fiscales.

Al respecto, conforme a los párrafos primero y segundo del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, las normas procedimentales se aplican

desde su entrada en vigor, sin importar cuándo se generaron las obligaciones fiscales, su determinación o liquidación, considerando los límites que se establecen para el ejercicio de las facultades de comprobación y de determinación que ese código señala.

Esto es, los párrafos del artículo reclamado, no violan la garantía de irretroactividad por tomar en cuenta las operaciones que soportan las facturas emitidas con anterioridad a su entrada en vigor, toda vez que es una norma de procedimiento y las facultades de las autoridades se encuentran limitadas, por el plazo de caducidad que establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

Siendo menester destacar que, el procedimiento previsto en el numeral reclamado, va dirigido al sujeto a quien se le imputan los actos o actividades, pues precisamente, su finalidad es verificar que el contribuyente que emitió las facturas, efectivamente haya realizado las operaciones que se mencionan en éstos, y no al tercero que le da efectos fiscales a esos comprobantes, ya que no son las facturas las que verifica la autoridad mediante el procedimiento contenido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, sino la realización de los actos que las soportarían en su caso.

Incluso, la autoridad fiscal, para corroborar que los comprobantes cumplen con los requisitos fiscales o que fueron idóneos para soportar la deducción o el acreditamiento realizado por el tercero a quien se le emitió el comprobante, cuenta con las facultades contenidas en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, específicamente en las fracciones II, III y V, las cuales podrá ejercer, siempre y cuando no hayan caducado.

Ello tomando en cuenta que, si bien el documento con el que se amparan los actos o actividades pudo expedirse con anterioridad a la entrada en vigor del artículo reclamado, no por ese simple hecho ya gozaba de eficacia, pues para ello necesita cumplir con los requisitos que se establecen en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación para emitir comprobantes, por los actos o actividades que realicen.

Además, en el penúltimo párrafo del artículo reclamado, se establece la posibilidad para que los terceros que tengan comprobantes expedidos por los contribuyentes que se encuentran en los supuestos del párrafo primero del artículo reclamado, acrediten que efectivamente adquirieron el bien o el servicio, con lo que se corrobora que el dar o no efectos a los comprobantes fiscales, no es la finalidad de esta disposición.

En esas condiciones, si el comprobante fiscal no se encuentra sustentado desde un principio por una operación real o existente, no se puede considerar que con el procedimiento previsto en el precepto reclamado, se modifica una situación previamente creada, cuando ni siquiera existió, pues lo único que se realiza a través del procedimiento en cuestión, es evidenciar una situación que ya estaba presente desde un principio –relativa a la inexistencia de la operación respecto a los comprobantes fiscales–, y aun así se le otorga un plazo a los terceros para que, en caso de que, la falta de acreditación de las operaciones fuera una cuestión imputable al sujeto pasivo revisado, tengan la oportunidad de demostrar la existencia de las operaciones que soportan la documentación que éste les expidió.

De esta manera se corrobora que mediante este procedimiento, no se busca eliminar los efectos que produjeron los comprobantes fiscales, sino sólo detectar quiénes son los contribuyentes que emiten documentos que soportan actividades o actos inexistentes, pues si los terceros acreditan que efectivamente realizaron la operación que ampara ese documento, éstos no tendrán que corregir su situación fiscal.

De acuerdo con lo dicho, el procedimiento establecido en la disposición reclamada, no elimina los efectos de las facturas, sino que este artículo señala que existe un medio de prueba para que la autoridad pueda verificar una presunción que consiste en que los contribuyentes que emitieron comprobantes –con las características previstas en el artículo reclamado–, realmente realizaron los actos o actividades que ahí constan.

Esto es, el efecto del precepto reclamado, sólo consiste en permitir a la autoridad que detecte a los contribuyentes que emiten una documentación sin soporte, pero ello no significa que le quite validez a un comprobante fiscal, más bien, evidencia una realidad jurídica y es que esos comprobantes, que en su caso hubieran sido utilizados, carecen de un requisito de existencia.

De esta manera, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no transgrede la garantía de irretroactividad, ya que no afecta derechos adquiridos ni modifica situaciones ya existentes con anterioridad a la vigencia de la norma.

OCTAVO.—**Derecho de audiencia.**

La recurrente aduce que el procedimiento administrativo sancionador, debió analizarse como un todo y su estudio debió partir de que, desde el inicio

tenía por objeto el privar de efectos fiscales a los comprobantes fiscales, como el derecho a deducir, por lo que debía respetarse la garantía de audiencia previa, aun cuando es de forma presunta y provisional.

En otro aspecto, deben desestimarse los agravios en los que se manifiesta que el precepto reclamado es violatorio del derecho de la garantía de audiencia previa, al establecer un acto privativo.

Contrariamente a lo aducido por la recurrente, y tal como se demostró en consideraciones anteriores, el procedimiento previsto en el artículo que se analiza, no prevé un acto privativo –consistente en la primera publicación que se notifica a los contribuyentes que están en el supuesto de presunción–, con base en el cual se deba otorgar la garantía de previa audiencia.

La publicación de la lista de las personas que se encuentran en los supuestos de presunción de operaciones inexistentes, prevista en el segundo párrafo del artículo en cuestión, tiene por objeto garantizar a los contribuyentes referidos en la misma, el derecho a manifestar lo que consideren conveniente y ofrecer las pruebas pertinentes para desvirtuar los hechos que motivaron la notificación, de forma previa a la resolución que declare que efectivamente se encuentran en supuestos de operaciones inexistentes.

Dicha publicación es una notificación por parte de las autoridades, con el objeto de hacer del conocimiento del contribuyente dicha situación, así como las posibles consecuencias derivadas de encontrarse en los supuestos referidos, en caso de no desvirtuar la presunción en su contra.

En esos términos, al ser un acto de comunicación procesal público, que sólo da a conocer la existencia de una situación con ciertas consecuencias jurídicas –que aún no se han actualizado– no genera ningún efecto privativo y se trata de un acto de molestia que es regido por las formalidades del artículo 16 constitucional, y no le es exigible el respeto de la garantía de audiencia previa.

El carácter de acto de molestia también se desprende de la finalidad del procedimiento reclamado, a la que hace referencia la exposición de motivos del decreto Legislativo del que derivó el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que a través de dicho artículo se estableció un medio de control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, entre otras, la relativa al cabal cumplimiento de obligaciones en materia de comprobantes fiscales.

Cabe señalar que la anterior consideración, es consistente con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno, al establecer la distinción entre actos de privación y actos de molestia prevista en la jurisprudencia P./J. 40/96, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."¹⁰

No obstante ello, para efectos de determinar en la segunda publicación los contribuyentes que expiden comprobantes de operaciones inexistentes, esto es que efectivamente emiten comprobantes sin contar con los elementos necesarios para realizar las operaciones que amparan, en términos del tercer párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, dicho artículo sí respeta la garantía de audiencia.

Dicho artículo, sí prevé un procedimiento previo a la publicación, en la que se señalan los contribuyentes que no acreditan que los comprobantes fiscales expedidos por éste se encuentran sustentados con las operaciones y

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, registro digital: 200080, página 5, cuyo texto es el siguiente: "El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional."

actividades correspondientes, que es diversa a la publicación de contribuyentes presuntos, referida en el segundo párrafo del artículo en cuestión.

Como ya se precisó, la primera publicación, es parte de los actos procesales con los que inicia el procedimiento que culminará con determinar si efectiva y definitivamente, los contribuyentes se encuentran en la situación de emitir comprobantes fiscales sin las operaciones y actividades que los amparan.

Con dicha publicación, se notifica al contribuyente que dentro del plazo de quince días contados a partir de la última de las notificaciones que se hayan efectuado, debe manifestar lo que a su derecho convenga y, en su caso, aportar la documentación e información que considere pertinente para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlo.

Asimismo, se advierte que recibida esa documentación por parte del contribuyente, la autoridad procederá a valorarla y determinará en un plazo que no excederá de cinco días si se desvirtuó o no la presunción, estando obligada a notificar su resolución a través del buzón tributario y de la publicación de un listado en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, en la que únicamente se incluirá a los contribuyentes que no hayan desvirtuado los hechos que se les imputan.

Esta segunda publicación tendrá a la vez, el efecto de dar oportunidad a las personas físicas o morales que hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes fiscales expedidos por un contribuyente, incluido en el listado, para que en un plazo de treinta días siguientes al de la citada publicación acrediten ante la propia autoridad, que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios que amparan los citados comprobantes fiscales, o bien para corregir su situación fiscal, mediante la declaración o declaraciones complementarias que correspondan.

En dichos términos, la garantía de audiencia es respetada por el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, al prever un procedimiento de prueba previo a la publicación del Registro Federal de Contribuyentes y de su razón social, como sujetos cuyas operaciones fiscales son inexistentes —a la que se refiere el párrafo tercero de dicho artículo—; y por otro lado, la garantía de audiencia previa, no es exigible tratándose de la publicación prevista en el segundo párrafo del mismo artículo, al ser un acto de molestia.

NOVENO.—Presunción de inocencia.

La recurrente aduce en su agravio, medularmente, que si el Juez concluyó que el procedimiento administrativo regulado en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, es de carácter sancionador, entonces debió reconocer todas las características que lo catalogan como tal, entre ellas, que la carga de la prueba es para quien afirma, que en este caso sería la autoridad.

Asimismo, la recurrente señala que el Juez de Distrito parte de supuestos incorrectos, pues justifica la constitucionalidad de la facultad presuntiva de la autoridad fiscal, a partir de la práctica cotidiana, de una verdad jurídica distinta a la verdad real, el evitar un daño a la colectividad y el traslado de la carga de la prueba al particular en beneficio de la autoridad, lo cual afecta también el principio de presunción de inocencia.

Que debió considerar que el procedimiento previsto en el numeral reclamado, viola lo dispuesto en el artículo 20 constitucional, ya que la carga de la prueba debería ser para la autoridad fiscal, y no para el contribuyente, y que tampoco se justificó en la sentencia recurrida la inaplicación de la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis ***** , emitida por el Tribunal Pleno.

Que no analizó todas las disposiciones aplicables relacionadas con la presunción de inocencia, establecidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Que es insuficiente que se pretenda justificar la constitucionalidad del precepto combatido sobre la base de que la resolución de determinación de inexistencia de operaciones se notifique en forma personal y se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.

Los argumentos antes sintetizados se estiman ineficaces por las consideraciones siguientes:

El argumento de la recurrente, parte del supuesto que el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación prevé el procedimiento administrativo sancionador respecto del cual, resulta aplicable el principio de presunción de inocencia.

Dicho argumento es ineficaz, toda vez que si bien lo adujo la recurrente derivado de lo expuesto por el Juez, parte de una premisa falsa, consistente en que dicho artículo prevé un procedimiento administrativo sancionador, respecto del cual se debe analizar la violación al principio de presunción de inocencia, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno.¹¹

Para corroborar que efectivamente el artículo reclamado no prevé un procedimiento administrativo sancionador y que en consecuencia, no le es aplicable el principio de presunción de inocencia en los términos que señala, es importante considerar lo siguiente:

El procedimiento administrativo sancionador, se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción.

Por infracción administrativa, ha de entenderse aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

Ahora bien, como se precisó anteriormente, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación prevé y regula el procedimiento con base en el cual se establecen las condiciones para destruir las presunciones determinadas por la autoridad, sin que de éste derive en una sanción.

Esto es así, debido a que la presunción consiste en **considerar como inexistentes las operaciones respaldadas en comprobantes con ciertas características**, es decir, se actualiza cuando la autoridad fiscal detecta que un contribuyente emite comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirecta, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparen esos comprobantes.

¹¹ En efecto, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento sancionador, según se desprende de la jurisprudencia cuyos título y subtítulo son: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.", localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, Décima Época, registro digital: 2006590, jurisprudencia del Pleno, materia constitucional, tesis P./J. 43/2014 (10a.), página 41 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas»

tes, o bien, tal causante se encuentre como no localizado, de lo cual, no deriva una sanción.

En efecto, esta presunción no deriva en una sanción, sino que consiste en un procedimiento mediante el cual, se verifica si sus documentos carecen de sustento para ser utilizados para efectos fiscales por no haber demostrado haber realizado las operaciones o las actividades.

Así, lo previsto en el artículo 69-B del código tributario, se trata de una presunción, que de no demostrarse lo contrario, puede derivar en que los comprobantes fiscales emitidos por el contribuyente, no produzcan efectos fiscales, cuestión que si bien implica una consecuencia "negativa", conduce a que sea cierta la presunción que se efectuó, en el sentido de que no se llevaron a cabo las operaciones que pretenden acreditar con los documentos, porque el hecho de que cumplan con los requisitos formales que caracterizan a los comprobantes fiscales y que se encuentran contenidos en el artículo 29-A del mismo ordenamiento, no significa que en realidad sean comprobantes fiscales, pues para tener tal naturaleza, deben amparar operaciones que realmente se realizaron.

En esos términos, no tiene el carácter de sanción o de privación de derechos, la presunción contenida en el artículo reclamado, sino que es un procedimiento mediante el cual, se otorga la verdadera naturaleza a unos documentos, que al no contener todos los requisitos necesarios, no producirán efecto fiscal alguno, porque no son comprobantes fiscales en los términos de la ley.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en principio, sólo se presumiría la inexistencia de las operaciones amparadas con esos comprobantes fiscales, cuando el que los emite, no demuestre que cuenta con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirecta, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes se encuentren no localizados; pero si el contribuyente desvirtúa esa presunción, sus documentos continuarán produciendo los efectos fiscales correspondientes, como comprobantes fiscales.

De esta forma, la posibilidad con que cuenta el contribuyente para desvirtuar la presunción, permite que las operaciones amparadas por los documentos en cuestión, produzcan los efectos fiscales correspondientes, pues basta con que presente las pruebas que así lo acreditan para que obtengan validez; pero si no pudiera acreditarlo, se entenderá que dichos documentos no produjeron ni producen efecto fiscal alguno.

En otras palabras, el hecho de no otorgarle los alcances legales a los documentos de que se trata, no se traduce en una limitación de derechos, pues si tales documentos no cuentan con un respaldo que cumpla con los requisitos legales, entonces no existe derecho alguno que pueda derivarse de ellos.

Así, el procedimiento contenido en el artículo reclamado no es un procedimiento administrativo sancionador, pues, no tiene como objeto conocer irregularidades de los particulares con el fin de imponerles alguna sanción, sino que establece las condiciones en que los contribuyentes pueden desvirtuar las presunciones de la autoridad y en caso de que no logren desvirtuarla, se le otorgará la verdadera naturaleza a los documentos con los que se pretende amparar un acto o actividad determinada.

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que aunque el principio constitucional que se analiza pudiera actualizarse en los procedimientos administrativos que, sin tener el carácter de sancionadores, se instauran por la administración con el gobernado, en tanto se erige como principio rector y como un derecho legítimo reconocido a favor de las personas; cabría concluir que éste no se ve vulnerado por el artículo reclamado.

El precepto impugnado, no contraviene el aludido principio de presunción de inocencia, en tanto que en los párrafos primero y segundo, solamente se establece una presunción sobre la inexistencia de operaciones atribuible al contribuyente emisor, la cual no es definitiva porque admite prueba en contrario.

Además, tal facultad de la autoridad, deriva de la correlativa obligación del gobernado contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la cual, los sujetos pasivos, deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada, lo que tratándose de comprobantes fiscales, se traduce en que los gobernados integren la base gravable de los tributos considerando las deducciones y acreditamientos a que haya lugar, sin pretender justificar operaciones que no realizaron o que se encuentran contenidas en documentos apócrifos.

Como se advierte, la presunción a la que arribe la autoridad, debe fundarse en información objetiva, en tanto que debe tener como fundamento alguna de las causas detalladas en ese párrafo, las que en general, aluden a la falta de capacidad operativa del contribuyente para llevar a cabo las operaciones a las que se refieren los comprobantes fiscales o que no esté localizable.

Ante esta presunción, la autoridad debe proceder a notificar al contribuyente en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo, en el que se establece que tal comunicación, se hará a través de tres medios, a saber, del buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, contrariamente a lo que argumenta la hoy recurrente, la notificación a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria y del Diario Oficial de la Federación, no vulnera el principio de presunción de inocencia, en virtud de que como ya quedó referido, a través de ésta, se hace del conocimiento del contribuyente, la presunción a la que ha arribado la autoridad con base en la información que obra en su poder, atendiendo a las características del contribuyente (que emita comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes o que esté como no localizado). Esta primera publicación que obedece a esa presunción, origina la posibilidad de que el contribuyente afectado comparezca ante la autoridad con los elementos comprobatorios que tenga a su alcance para desvirtuar aquella determinación de la autoridad.

Consecuentemente, al tratarse de una presunción que admite prueba en contrario, no se vulnera el principio de presunción de inocencia, en virtud de que no se establecen ni fincan determinaciones definitivas, ni se atribuye responsabilidad al gobernado, sino que constituye un llamamiento, para que éste aduzca lo que a su interés convenga y aporte la documentación e información que considere pertinente para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a notificarlos.

En esta línea, la función de la presunción a la que se refiere el precepto impugnado, es la de dar certeza a la relación tributaria, ante el probable indebido cumplimiento del contribuyente de sus obligaciones formales y materiales, de tal manera que resulta legítima desde el punto de vista constitucional, porque corresponde a criterios de razonabilidad, ya que no se establece arbitrariamente y, por otro lado, porque admite prueba en contrario.

No es óbice para la anterior conclusión, el hecho de que el numeral impugnado, no prevea la obligación a cargo de la autoridad de acreditar esa inexistencia, porque como ya quedó de manifiesto, la presunción se funda en límites objetivos, tales como no contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios

o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan los comprobantes, o bien, que dichos contribuyentes estén como no localizados.

Cabe destacar que incluso ante la publicación que se hace respecto de los contribuyentes que no lograron desvirtuar esa presunción –párrafos tercero y cuarto, que no fueron aplicados a la recurrente–, el contribuyente tiene expedita la vía para hacer valer los medios de defensa que estime oportunos, en los que tendrá la posibilidad de ofrecer los medios de prueba que acredite el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Por las razones expuestas, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no vulnera el principio de presunción de inocencia.

DÉCIMO.—**Violación al artículo 22 constitucional.**

La recurrente argumenta, que con la publicación de la lista de contribuyentes que se ubican en el supuesto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, se logra que los terceros eviten celebrar operaciones con esos contribuyentes, lo que ocasiona una pena infamante.

Que si el Juez de Distrito consideró que con esa lista no se causaba una pena infamante, en virtud de que ésta tiene un carácter preventivo para la sociedad, pues su finalidad es que los terceros sean informados de la situación de los comprobantes emitidos por esos contribuyentes, debió señalar cuáles eran los supuestos derechos de los terceros que se veían afectados.

Asimismo, la parte quejosa expresa que el Juez de Distrito sostuvo, que el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no detenta una sanción, pero no explicó por qué la publicación del listado referido no era susceptible de considerarse como pena infamante.

Los anteriores agravios son **infundados**, como se demostrará a continuación:

El primer párrafo del artículo 22 constitucional establece que quedan prohibidas, entre otras, las penas inusitadas y trascendentales:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. ..."

En relación con lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal ha emitido la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 188555

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XIV, octubre de 2001

"Tesis: P./J. 126/2001

"Página: 14

"PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.—Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada. Así, por 'pena inusitada', en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad."

De acuerdo con ese criterio, se considera que una pena inusitada, es aquella inhumana, cruel, infamante y excesiva o que no corresponde a los fines que persigue la penalidad y entre las penas inusitadas, se encuentran las penas infamantes.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, de la *Real Academia Española* se entiende por infamante y por la conducta de infamar, lo siguiente:

"*infamante. Pa. de infamar. Que infama. 2. Adj. Que causa deshonra.*"

"*infamar. (Del latín infamare) tr. Quitar la fama honra y estimación a una persona o cosa personificada.*"

Por su parte, la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha definido así a la difamación:

"Difamación. I. De difamar. Desacreditar a uno respecto a terceros. Supone un ataque a la fama o reputación de una persona; es decir, rebajar a alguien en la estima o concepto que los demás tienen de él...". (Enciclopedia Jurídica Mexicana, Editorial Porrúa, México 2002, Tomo D-E, página 527)."

De las anteriores definiciones, se puede concluir que las penas infamantes son aquellas que atacan la fama o reputación de una persona, buscando deshonrarla o desacreditarla permanentemente respecto a terceros; lo cual está prohibido por el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, en este caso, la recurrente alega que la lista que publica la autoridad fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo reclamado constituye una pena infamante, pues esa publicación desacredita su imagen frente a terceros.

El agravio antes expuesto es infundado, pues la lista que la autoridad fiscal publica conforme a lo dispuesto en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no constituye una pena infamante debido a que sólo es un medio de notificación que utiliza para darle a conocer a los contribuyentes –que actualizaron las características de la presunción establecida en el artículo reclamado–, y que éstos tengan un plazo para desvirtuar esa presunción.

En efecto, en la primera lista que se publica, la autoridad notifica a los contribuyentes que se ubican en los supuestos de la presunción, sin que ello constituya una sanción, porque como se advirtió con anterioridad, no constituye una privación de un derecho, sino que únicamente la autoridad les da a conocer que existe una presunción respecto de los documentos que soportan sus operaciones y que tienen un plazo para desvirtuar esa presunción.

Por lo que se refiere a la segunda publicación, únicamente tiene como finalidad dar a conocer a los contribuyentes, así como a los terceros que celebraron operaciones con éstos, que los actos o actividades que soportan sus comprobantes son inexistentes, esto es, la segunda publicación, sólo tiene como consecuencia hacer una declaración de la realidad jurídica –precisamente sobre la inexistencia de las operaciones celebradas por esos contribuyentes–, por lo que tampoco se puede considerar como una pena.

De ahí que tanto la primera como la segunda publicación a que hace referencia en el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no constituyen una pena infamante, pues sólo son un medio para dar a conocer a los interesados la existencia de una presunción sobre sus operaciones, así como otorgarles un plazo para desvirtuarla y que a su vez, los terceros tengan cono-

cimiento respecto de los comprobantes que se les hubiera expedido por esa persona moral, para que tengan la oportunidad de desvirtuar, si es su caso, la presunción actualizada.

De tal manera, contrario a lo sostenido por la recurrente, la determinación de la presunción, no es una sanción, porque como se advirtió con anterioridad, no se le está privando de algún derecho al contribuyente; además, el que la presunción pudiera conducir a que los documentos emitidos por el contribuyente carezcan de efectos, deriva de que éste no desvirtuó la presunción, por lo que en su caso, pudo haber acreditado que efectivamente están amparados sus documentos con las operaciones y así evitar la actualización de la presunción.

Por otro lado, el agravio de la recurrente en el sentido de que la publicación de la lista le genera una pena infamante, toda vez que desacredita su imagen, es un argumento inoperante, pues está basándolo en su situación particular, ya que el hecho de que lo desacredite ante terceros, no es por el procedimiento por virtud del cual la autoridad fiscal se cerciora de la eficacia de los actos emitidos por el contribuyente de que se trate, por lo que en su caso, la desacreditación del contribuyente que produzca el dar a conocer a terceros que no existe un respaldo, deriva de su propia conducta y no del procedimiento.

Por lo antes expuesto, el agravio de la recurrente es infundado, ya que dicho precepto no es contrario al artículo 22 constitucional, toda vez que no establece una sanción, ya que no se deshonra o desacredita al contribuyente ante la sociedad, pues como ya se vio, dichas publicaciones del inicio del procedimiento, así como de la resolución con que culmine, sólo tienen como finalidad hacer saber a los interesados (contribuyentes directos que expedieron los comprobantes fiscales, o bien, a los terceros quienes hayan dado cualquier efecto fiscal a los comprobantes), la existencia del procedimiento, así como las consecuencias que acarrearía, que podría consistir en dado caso en que las operaciones referidas en los comprobantes fiscales expedidos por el contribuyente en cuestión, no producen ni produjeron efecto fiscal alguno.

DÉCIMO PRIMERO.—Derecho a la privacidad y a la protección de datos.

La recurrente reclama, que contrario a lo afirmado por el Juez de Distrito, el nombre o razón social, sí debe considerarse como datos de carácter privado, incluso confidencial y, por ende, como protegidos de su difusión a terceros conforme a los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El anterior agravio planteado por la recurrente es **infundado** por lo siguiente:

El derecho de acceso a la información implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a toda persona, la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema, en posesión de la autoridad por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

En este sentido, el artículo 6o. constitucional, en su fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Efectivamente, el artículo 6o. constitucional reconoce el derecho de acceso a la información de los gobernados; sin embargo, como todo derecho fundamental, no es absoluto, siendo el propio precepto el que contempla sus limitantes.

En efecto, de conformidad con la fracción II del artículo 6o. constitucional, la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

De acuerdo con la fracción II del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,¹² se entiende por datos personales cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, esto es, cualquier información que esté asociada a su titular, es información de carácter personal, es decir, la información no es personal en sí, sino en la medida en que pueda ser asociada a su titular.

Los datos personales pueden ser de carácter privado o público. Se considera que un dato personal es privado, cuando por su naturaleza, sólo interesa

¹² "Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

II. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable;

..."

a su titular y para su tratamiento se requiere autorización expresa de éste, como por ejemplo, las creencias, la religión o las preferencias sexuales.

En cambio, un dato personal es público cuando una norma los ha determinado expresamente con tal carácter, y para cuya recolección o tratamiento no es necesaria la autorización del titular de la información.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles, las sociedades deben inscribir su contrato social ante el Registro Público de Comercio¹³ y entre la información que contiene la escritura constitutiva, se encuentra la razón o denominación social de las sociedades mercantiles.¹⁴

La finalidad que tiene la disposición anterior, de imponer a las sociedades mercantiles, el deber de inscribirse en el Registro Público de Comercio, es para dar publicidad sobre sus actos a los terceros.

¹³ Artículo 2o., en relación con el artículo 7o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

"Artículo 2o. Las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta de la de los socios.

"Salvo el caso previsto en el artículo siguiente, no podrán ser declaradas nulas las sociedades inscritas en el Registro Público de Comercio.

"Las sociedades no inscritas en el Registro Público de Comercio que se hayan exteriorizado como tales, frente a terceros consten o no en escritura pública, tendrán personalidad jurídica.

"Las relaciones internas de las sociedades irregulares se regirán por el contrato social respectivo, y, en su defecto, por las disposiciones generales y por las especiales de esta ley, según la clase de sociedad de que se trate.

"Los que realicen actos jurídicos como representantes o mandatarios de una sociedad irregular, responderán del cumplimiento de los mismos frente a terceros, subsidiaria, solidaria (sic) e ilimitadamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal, en que hubiere incurrido, cuando los terceros resultaren perjudicados.

"Los socios no culpables de la irregularidad, podrán exigir daños y perjuicios a los culpables y a los que actúen como representantes o mandatarios de la sociedad irregular".

"Artículo 7o. Si el contrato social no se hubiere otorgado en escritura o póliza ante fedatario público, pero contuviere los requisitos que señalan las fracciones I a VII del artículo 6o., cualquiera persona que figure como socio podrá demandar en la vía sumaria el otorgamiento de la escritura o póliza correspondiente.

"En caso de que la escritura social no se presentare dentro del término de quince días a partir de su fecha, para su inscripción en el Registro Público de Comercio, cualquier socio podrá demandar en la vía sumaria dicho registro.

"Las personas que celebren operaciones a nombre de la sociedad, antes del registro de la escritura constitutiva, contraerán frente a terceros responsabilidad ilimitada y solidaria por dichas operaciones".

¹⁴ Artículo 6o., fracción III, de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

"Artículo 6o. La escritura o póliza constitutiva de una sociedad deberá contener:

...

III. Su razón social o denominación."

De hecho, de acuerdo con el artículo 2o. del Reglamento del Registro Público de Comercio,¹⁵ el objeto de este registro, es dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y los que conforme a las legislaciones correspondientes lo requieran para surtir efectos contra terceros.

Asimismo, este artículo dispone que la inscripción de los actos se efectuará en un folio mercantil electrónico, el cual contendrá el nombre, denominación o razón social y comprenderá todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad.

Así las cosas, la razón o denominación social de las personas morales es de carácter público, toda vez que esa información está contenida en los folios mercantiles electrónicos, los cuales, de acuerdo con el artículo 21¹⁶ del Reglamento del Registro Público de Comercio, tienen ese carácter y además son consultables por cualquier persona.

Esto es, el artículo antes mencionado del Reglamento del Registro Público de Comercio, señala que los actos inscritos en ese registro, son de carácter público, luego, si las sociedades mercantiles deben inscribir sus escrituras constitutivas en ese registro y dentro de los datos que contienen éstas, se encuentra la razón o denominación social, en consecuencia, esa información es de carácter público y por tanto, no transgrede el artículo 6o. constitucional.

En efecto, de acuerdo con la fracción II del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la información que se refiere a los datos personales, será protegida en los términos y con las excepciones que señalen las leyes, por lo que si en el caso de la razón o denominación social,

¹⁵ "Artículo 2o. El Registro Público de Comercio tiene por objeto dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran para surtir efectos contra terceros. Para la inscripción de los actos mercantiles que conforme a las leyes sean susceptibles de ello, se utilizarán las formas precodificadas que la Secretaría, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 del Código de Comercio, dé a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los responsables de las oficinas del registro, no podrán solicitar otros requisitos distintos a los que se incorporen en dichas formas. "La inscripción de actos a que se refiere este artículo se efectuará en el folio mercantil electrónico, en atención al nombre, denominación o razón social de cada comerciante o sociedad mercantil, el cual comprenderá todos los actos mercantiles relacionados con dicho comerciante o sociedad."

¹⁶ "Artículo 21. **Los actos mercantiles inscritos en las bases de datos del registro son de carácter público**, cualquier persona podrá consultarlos y solicitar certificaciones respecto de los asientos contenidos en ellas conforme a lo previsto en los lineamientos que al efecto expida la Secretaría, previo el pago, en su caso, de los derechos correspondientes."

la propia legislación ha determinado que es de carácter público, esa información no se considera confidencial y, por tanto, la autoridad puede darla a conocer a terceros.

Por lo antes expuesto, toda vez que en el caso el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación prevé la obligación de publicar el listado que contiene el Registro Federal de Contribuyentes y el nombre del contribuyente que se encuentre en el supuesto de tal artículo, no transgrede el artículo 6o. de la Constitución Federal, ya que la razón o denominación social, se considera de carácter público, por lo que el agravio de la recurrente es infundado.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Libertad de trabajo.**

En relación con la libertad de trabajo y comercio, la recurrente se duele de que el artículo combatido viola dicha libertad prevista en el artículo 5o. constitucional, toda vez que pone en entredicho la actividad que realiza el contribuyente.

La recurrente aduce, que a diferencia de lo sostenido por el Juez de Distrito del conocimiento, la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas por comprobantes fiscales, sí tiene repercusión en la actividad o prestación de servicios económicos, al ponerla en entredicho ante terceros.

Dicho agravio resulta **infundado**, como se demostrará a continuación:

El artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en lo conducente, lo siguiente:

"Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. ...

"La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo."

De lo transcrito, se deduce lo siguiente:

1. Que la libertad contenida en el precepto constitucional es permisiva; esto es, a ninguna persona se le puede impedir que se dedique a cualquier actividad que esté permitida por la ley.

2. Que el ejercicio de esta libertad permisiva sólo, podrá vedarse por determinación judicial cuando se afecten los derechos de tercero.

3. Que dicha libertad también podrá vedarse, por resolución gubernativa, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

4. Que la ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

En relación con la naturaleza del derecho a la libertad de trabajo, comercio e industria, el Tribunal Pleno ha fijado que si bien es un derecho humano, no puede pasarse por alto que se trata de un derecho que la Constitución Federal consagra en una fórmula que alude a una extensa estructura regulativa condicionante.¹⁷

Nuestro Máximo Tribunal también ha sostenido que dicha garantía constitucional está dirigida a las personas en particular y no a una transacción específica que los contribuyentes puedan llevar a cabo en ejercicio de una actividad comercial, pues la prohibición prevista en el artículo 5o. constitucional estriba en que no se impida a las personas dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomoden, siendo lícitos.¹⁸

De igual forma, ha establecido que la libertad de trabajo 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.¹⁹

Bajo tales premisas, debe concluirse que para que el derecho de libertad de comercio cobre efectividad, es necesario precisar que la misma debe

¹⁷ Novena Época, registro digital: 161222, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 29/2011, página 20. "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO."

¹⁸ Registro digital: 166917, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 69, tesis P. XLV/2009, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE DICHA GARANTÍA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO SE REFIERE A OPERACIONES MERCANTILES ESPECÍFICAS INDIVIDUALMENTE CONSIDERADAS."

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XI, junio de 2000, tesis P. LXXXVIII/2000, página 28, registro digital: 191691.

entenderse sin perjuicio de sujetarse a las disposiciones de interés público que, no contraviniendo su ejercicio, dicten las autoridades para reglamentar su realización, ya que la libertad de comercio, no es irrestricta y su ejercicio debe darse sin perjuicio de la sujeción a las diversas disposiciones que dicten las autoridades legislativas para reglamentar su realización y proteger el interés público.

Asimismo, no toda regulación del ejercicio y goce del derecho a la libertad del trabajo y del comercio, como el establecimiento de requisitos, condiciones o modalidades, implica una limitación o restricción a dicho derecho, sino sólo lo serán aquellas medidas que incidan en el núcleo del derecho a elegir un oficio o profesión, impidiendo su ejercicio libre.

En esos términos, la publicación del listado de contribuyentes, al que se refiere el párrafo segundo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no incide de modo central o determinante en el derecho a elegir una profesión u oficio, toda vez que no implica una limitación a la posibilidad de ser titular de un establecimiento mercantil o realizar cierta actividad.

Dicha publicación es una medida temporal y contingente, al depender de que el contribuyente se ubique en uno de los supuestos que generan la presunción de que las operaciones amparadas en los comprobantes que expide, son inexistentes, así como de que desvirtúe dichos hechos, con pruebas en contrario.

Así, dicha medida tiene por objeto hacer del conocimiento del contribuyente una situación en la que se encuentra, que podría generar ciertos consecuencias sobre los efectos fiscales de las operaciones que realiza, por la posibilidad de que se declaren inexistentes en el ámbito fiscal, en aplicación del artículo en cuestión.

De tal modo, dicha publicación sólo tiene como efecto notificar a través de un medio público, a los contribuyentes que se encuentran en las situaciones que generan la presunción, sin que la inexistencia de operaciones se haya declarado y sin que ello genere algún otro efecto sobre las operaciones que realizan, ni sobre la posibilidad de ser titular de un establecimiento mercantil o realizar su actividad habitual.

Sólo en caso de no desvirtuarse dicha presunción dentro del plazo de quince días que prevé el referido artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, se considerará que los documentos que amparan las operaciones no

tuvieron efectos fiscales, toda vez que los actos o actividades que amparaban, resultan inexistentes.

Así, dicha medida en sí misma no imposibilita u obstaculiza la realización de operaciones con posterioridad a dicha publicación.

Conforme a lo hasta aquí expuesto, se observa que la publicación del listado de contribuyentes a que se refiere el párrafo segundo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no impide el ejercicio de las actividades comerciales de la quejosa, en tanto que se trata de una presunción que admite prueba en contrario y únicamente en relación con la emisión de comprobantes fiscales relacionados con su situación fiscal, en específico con la determinación de si tales documentos simularon o no operaciones inexistentes, pero no coartan el normal desarrollo de las actividades de la negociación.

De tal forma, la publicación del listado de contribuyentes, referida en el segundo párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no incide sobre el núcleo del derecho a elegir una profesión u oficio, al no ser una restricción de entrada, ya que no condiciona la posibilidad de tener la propiedad o la explotación de un establecimiento mercantil, así como la realización de su objeto social.

Por tanto, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no viola el principio de libertad de trabajo y comercio previsto en el artículo 5o. constitucional.

DÉCIMO TERCERO.—**Legalidad y seguridad jurídica.**

La recurrente señala que en el caso del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no le aplica lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se trata de una visita domiciliaria, por lo que la presunción de inexistencia de operaciones, no tiene fundamento legal.

Por otra parte, la parte quejosa sostiene que suponiendo sin conceder que para lo dispuesto en el artículo reclamado fuera aplicable el artículo 16 constitucional, de todos modos esa disposición no faculta a la autoridad para determinar la inexistencia de operaciones amparadas con comprobantes fiscales.

Contrario a lo que expresa la recurrente, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación tiene fundamento constitucional y, además cumple con el principio de seguridad jurídica, como se demostrará a continuación:

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por lo anterior, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal,²⁰ el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

De esta manera, el legislador tiene la facultad de establecer cualquier disposición que permita a los gobernados a que contribuyan al gasto público, siempre y cuando se cumplan las condiciones que determina la fracción IV del artículo 31 constitucional, y por otro lado, la facultad de la autoridad para verificarlo.

Con el fin de cerciorarse que los gobernados contribuyan al gasto público, las autoridades tienen la facultad de verificar que los contribuyentes estén cumpliendo correctamente sus obligaciones fiscales y, precisamente, una manera es establecer mecanismos para comprobar que realmente los contribuyentes realicen los actos u operaciones que soportan los comprobantes que emiten para efectos fiscales, pues con éstos, los sujetos pasivos a quienes se les expiden, están en posibilidad de realizar las deducciones y acreditamientos correspondientes, para determinar su impuesto a pagar.

En efecto, en el artículo reclamado, se prevén los supuestos bajo los cuales la autoridad podrá presumir la inexistencia de las operaciones y la manera en que las autoridades darán a conocer a los contribuyentes esta información, así como la forma en que éstos podrán desvirtuarla.

En la exposición de motivos se menciona que la finalidad del procedimiento contenido en el artículo reclamado, es controlar los fraudes tributarios a través del tráfico de comprobantes fiscales, pues esta actividad perjudica al fisco federal y en consecuencia, merma al gasto público.

Por lo anterior, contrario a lo que consideró la recurrente, el artículo reclamado sí tiene fundamento constitucional, que es precisamente el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este sentido, el acto legislativo que dio origen al artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, no transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica.

²⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto."

DÉCIMO CUARTO.—**Revisión adhesiva.** Dado el sentido de la conclusión alcanzada se declara sin materia el recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable, al haber cesado su interés jurídico, en virtud de haberse confirmado la negativa de amparo.

Resulta aplicable la siguiente tesis emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que establece:

"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."²¹

En virtud de lo anterior, al haberse declarado infundados e inoperantes los agravios formulados por la parte recurrente, lo que procede en la materia de la revisión competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a ***** respecto de los actos reclamados a las autoridades señaladas como responsables, en relación con el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del primero de enero de dos mil catorce.

Finalmente, atendiendo a que subsisten agravios de legalidad, los cuales se encuentran reseñados en el considerando tercero procede reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno en el Primer Circuito para los efectos de su competencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida.

²¹ Novena Época, registro digital: 171304, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, septiembre de 2007, materia común, tesis 2a./J. 166/2007, página 552.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

TERCERO.—Se declara sin materia la revisión adhesiva.

CUARTO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos voto en contra de consideraciones.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO DE AUDIENCIA. El precepto aludido prevé un procedimiento para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. Asimismo, establece que los terceros que hayan utilizado estos documentos para soportar una deducción o un acreditamiento, tendrán un plazo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal. Ahora bien, la primera publicación que se efectúa en dicho procedimiento constituye un medio de comunicación entre la autoridad fiscal y el contribuyente que

se encuentra en el supuesto de presunción de inexistencia de operaciones, siendo que la finalidad de esa notificación es hacer del conocimiento del gobernado la posibilidad que tiene de acudir ante la autoridad exactora, a manifestar lo que a su interés legal convenga, inclusive a ofrecer pruebas para desvirtuar el sustento de la referida presunción, esto de manera previa a que se declare definitivamente la inexistencia de sus operaciones; por lo que la mencionada primera publicación resulta ser un acto de molestia al que no le es exigible el derecho de audiencia previa; por otra parte, en relación con la segunda publicación a que se refiere el precepto citado, quedan expeditos los derechos de los contribuyentes que dieron efectos fiscales a los comprobantes que sustentan operaciones que se presumen inexistentes, para que aquéllos acudan ante la autoridad hacendaria con el fin de comprobar que efectivamente recibieron los bienes o servicios que amparan, lo que constituye un periodo de prueba, y en caso de no lograr desvirtuar esa presunción, pueden impugnar la resolución definitiva a través de los medios de defensa que estimen convenientes. En esas condiciones, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación que prevé el procedimiento descrito, no viola el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2a./J. 133/2015 (10a.)

Amparo en revisión 51/2015. Multiservicios Empresariales de Negocios B&V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 302/2015. Corporativo Miler en R.H., S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 354/2015. Alta Capacitación B y V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 361/2015. Grupo Empresarial de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 424/2015. Si al Capital Humano, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 133/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVE, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

El precepto aludido prevé un procedimiento para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. Asimismo, establece que los terceros que hayan utilizado estos documentos para soportar una deducción o un acreditamiento, tendrán un plazo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal. Ahora bien, el efecto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación sólo consiste en permitir que se detecte a los contribuyentes que emitieron una documentación sin que hubiera existido la operación o actividad que las soporte, pero ello no significa que se le quite validez a un comprobante, más bien evidencia una realidad jurídica y es que las operaciones contenidas en esos comprobantes, que en su caso hubieran sido utilizados, no cuentan con aquel soporte, por lo que si bien pudieron expedirse con anterioridad a la entrada en vigor del precepto aludido, no por ese hecho gozaban de eficacia, pues para ello necesitaban cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación. En esas condiciones, si el comprobante no se encuentra soportado, desde un principio, por una operación real, no puede considerarse que con el procedimiento en

cuestión se modifique una situación previamente creada, cuando ésta ni siquiera existió, ya que a través de este procedimiento sólo se evidencia la inexistencia de la operación, por lo que es claro que el artículo 69-B indicado no contraviene el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2a./J. 132/2015 (10a.)

Amparo en revisión 51/2015. Multiservicios Empresariales de Negocios B&V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 302/2015. Corporativo Miler en R.H., S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 354/2015. Alta Capacitación B y V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 361/2015. Grupo Empresarial de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 424/2015. Si al Capital Humano, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 132/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

El precepto aludido prevé un procedimiento para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. Asimismo, establece que los terceros que hayan utilizado estos documentos para soportar una deducción o un acreditamiento, tendrán un plazo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal; es decir, a través del indicado procedimiento se hace del conocimiento del contribuyente la presunción a la que ha arribado la autoridad con base en la información que obra en su poder, que encuadran en las hipótesis contenidas en aquel artículo. Ante esta presunción, la autoridad debe notificar al contribuyente en términos del párrafo segundo del propio numeral, que señala que esa comunicación se hará a través de tres medios: del buzón tributario, de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como del Diario Oficial de la Federación. Esta primera publicación origina la posibilidad de que el contribuyente afectado comparezca ante la autoridad con los elementos probatorios a su alcance para desvirtuar aquella determinación de la autoridad, consecuentemente, al tratarse de una presunción que admite prueba en contrario y que debe fundarse en información objetiva que aluda a la falta de capacidad operativa del contribuyente para llevar a cabo las operaciones a las que se refieren los comprobantes fiscales, el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación no contraviene el principio de presunción de inocencia, en virtud de que no se establecen ni fincan determinaciones definitivas ni se atribuye responsabilidad al gobernado, sino que prevé un llamamiento para que éste alegue lo que a su interés convenga y aporte la documentación e información que considere pertinente para desvirtuar los hechos que llevaron a la autoridad a presumir la inexistencia de las operaciones que avalan los comprobantes. Advirtiéndose así, que dicho precepto tiene una finalidad constitucionalmente legítima al buscar dar certeza a la relación tributaria ante el probable indebido cumplimiento del contribuyente de sus obligaciones formales y materiales.

2a./J. 135/2015 (10a.)

Amparo en revisión 51/2015. Multiservicios Empresariales de Negocios B&V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 302/2015. Corporativo Miler en R.H., S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 361/2015. Grupo Empresarial de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 424/2015. Si al Capital Humano, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 755/2015. ByL Seguridad Privada, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 135/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO. El artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la libertad de trabajo y comercio señalando que no podrá ser vedada

sino por determinación judicial cuando se afecten los derechos de terceros o por resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Ahora bien, el artículo 69-B, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación que prevé la publicación del listado de contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente, no viola el derecho referido, pues a través de esa comunicación no se impide el ejercicio de sus actividades comerciales, porque la facultad de la autoridad constituye una presunción que admite prueba en contrario en relación con la inexistencia de las operaciones que amparan los documentos que emiten los contribuyentes que tienen las características señaladas en el artículo del código citado, pero no limita o restringe el normal desarrollo de las actividades de la negociación, ya que puede desvirtuarse a través de los medios de defensa a su alcance. Concluir lo contrario podría menoscabar el interés de la colectividad en prevenir actividades que puedan resultar ilícitas, las que no encuentran protección constitucional, precisamente, por contravenir el marco normativo a cuyo cumplimiento se encuentra obligado el gobernado.

2a./J. 134/2015 (10a.)

Amparo en revisión 51/2015. Multiservicios Empresariales de Negocios B&V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 302/2015. Corporativo Miler en R.H., S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 354/2015. Alta Capacitación B y V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 361/2015. Grupo Empresarial de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 424/2015. Si al Capital Humano, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 134/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. LOS DATOS DE LOS CONTRIBUYENTES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN SON DE CARÁCTER PÚBLICO Y, POR ENDE, PUEDEN DARSE A CONOCER A TERCEROS. El citado precepto prevé un procedimiento para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes, o bien, cuando esos contribuyentes se encuentren no localizados. Asimismo, del propio artículo deriva que una vez que la autoridad presume la inexistencia de las operaciones o la falta de localización del contribuyente, publicará en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, así como en el Diario Oficial de la Federación, un listado que contiene el registro federal de contribuyentes y el nombre del contribuyente que se encuentra en el supuesto relativo, con el fin de que los terceros que hayan celebrado operaciones con estos causantes tengan la posibilidad de acreditar que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal. Ahora bien, de la obligación jurídica de las sociedades mercantiles de inscribir sus escrituras constitutivas en el Registro Público de Comercio, en cuyos testimonios se encuentra

la razón o denominación social, se sigue que la propia legislación nacional ha determinado que esos datos son de carácter público, ya que cualquier persona puede consultarlos y, por ende, la publicación de esa información no se considera que viola lo dispuesto en el artículo 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2a./J. 140/2015 (10a.)

Amparo en revisión 51/2015. Multiservicios Empresariales de Negocios B&V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 302/2015. Corporativo Miler en R.H., S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 354/2015. Alta Capacitación B y V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 361/2015. Grupo Empresarial de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 424/2015. Si al Capital Humano, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Tesis de jurisprudencia 140/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). AL RETENER EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE LA SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 423/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEXTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: 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 de 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 formula ***** , quien fue parte tercero interesada en los recursos de revisión 226/2014 y 240/2014 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, es decir, una de las partes en los juicios que motivan la presente de contradicción.

TERCERO.—**Criterio del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.** Dicho órgano jurisdiccional, al resolver el veintiocho de mayo de dos mil catorce el amparo en revisión número ***** , sostuvo, en lo que interesa al caso, lo siguiente:

"SEXTO.—Con fundamento en el artículo 62 de la Ley de Amparo, este tribunal advierte de oficio las causas de improcedencia que a continuación se indican.

"a) Se actualiza la causa de improcedencia derivada de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 1o. y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, respecto de los actos reclamados, por vicios propios, al encargado o director general de ***** , pues carece del carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

"Esto es, para que un particular adquiera la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo en términos de la legislación de la materia se requiere:

"1. Que realice actos equivalentes a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido.

"2. Que afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas.

"3. Que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.

"En el caso, este Tribunal Colegiado considera que no se reúnen los requisitos a que se refiere el punto 1 que antecede, para considerar que el encargado o director general de ***** , tiene el carácter de particular equivalente a autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en

términos del artículo 5o., fracción II, de la ley de la materia, porque al haber actuado como retenedor del impuesto sobre la renta que generó el quejoso, no realizó actos equivalentes a los de autoridad, pues no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar acto alguno en forma unilateral y obligatoria, ni omitió actuar en determinado sentido.

"En efecto, el encargado o director general de *****, quien retuvo el impuesto sobre la renta causado por la parte quejosa, con motivo del retiro del monto correspondiente a su subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), prevista en la Ley del Seguro Social, desplegó su actividad de retención del tributo, como auxiliar de la autoridad fiscal, pues el mecanismo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en particular, de lo dispuesto en los artículos 109, fracción X y 170, tercer párrafo, de dicho ordenamiento tributario, le impone el deber de retener la contribución causada, como parte del propio mecanismo de tributación que se regula en la Ley del Impuesto sobre la Renta, dada la posición de cercanía que tiene el retenedor con el hecho imponible, pues, como se puntualizará más adelante, las administradoras de fondos para el retiro son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como a administrar sociedades de inversión.

"En ese contexto, el numeral 26, fracción I, del Código Fiscal de Federación, establece lo siguiente:

"Artículo 26. Son responsables solidarios con los contribuyentes:

"I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones. ..."

"Como puede verse, no existe determinación propia del encargado o director general de *****, en relación con el impuesto aplicado a la parte quejosa, ya que dicha administradora, atendiendo a la mecánica del impuesto sobre la renta, se concretó a cumplir con el deber de retener el impuesto causado; de ahí que no pueda considerarle un particular que despliega actos de autoridad para efectos del juicio de derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, sobre todo, porque en su carácter de retenedor, de no cumplir con la obligación que le impone la ley fiscal (retener el tributo), le surge el carácter de obligado solidario; circunstancia que lejos de considerarla como autoridad responsable, la ubica como subordinada ante la autoridad fiscal.

"En efecto, si bien la Ley de Amparo establece la posibilidad de tener a los particulares como autoridades responsables, siempre que actúen con fundamento en una disposición legal y con base en ella puedan dictar, ordenar, ejecutar, tratar de ejecutar u omitir algún acto en forma unilateral y obligatoria que conlleve a la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas que afecten derechos; tratándose de la recaudación de contribuciones, como el impuesto sobre la renta, su mecánica involucra en ciertos casos, la obligación de retener el impuesto para su posterior entero, lo que queda a cargo de un tercero en la relación tributaria, permitiendo al fisco un mayor control de las contribuciones y hacer rápida y efectiva su recaudación.

"A propósito, nuestro Más Alto Tribunal ha interpretado diversas normas fiscales en las cuales se prevé la figura del tercero o auxiliar, quienes intervienen en la determinación y recaudación de los impuestos, como es el caso de los patrones que retienen el importe del impuesto sobre productos del trabajo a sus empleados y otros supuestos en los que los particulares, auxiliares del fisco federal, también tienen el carácter de deudores solidarios cuando no retienen los impuestos conforme al mecanismo tributario respectivo o no se cercioran de que se cumplan los requisitos que determinan las leyes fiscales.

"Dentro de los numerosos criterios, resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 52/2004 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 557 del Tomo XIX, mayo de 2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el rubro y texto siguientes:

"IMPUESTO SOBRE LA RENTA. SU RETENCIÓN POR EL PATRÓN AL EFECTUAR EL PAGO DE ALGÚN CONCEPTO QUE LA LEY RELATIVA PREVÉ COMO INGRESO POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO, CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN PARA EFECTOS DEL AMPARO, Y ES SUSCEPTIBLE DE GENERAR LA IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO, SIEMPRE Y CUANDO EN EL DOCUMENTO RESPECTIVO SE EXPRESEN LOS CONCEPTOS SOBRE LOS CUALES SE EFECTÚA DICHA RETENCIÓN Y SU FUNDAMENTO LEGAL. ..."

"Se insiste que en numerosos criterios de los órganos del Poder Judicial de la Federación, se ha establecido que la legislación mexicana admite la posibilidad de que los particulares funjan como terceros auxiliares de la administración pública cuando retienen el impuesto a cargo de los contribuyentes a fin de eficientar la recaudación de las contribuciones que establece la ley, obligación que surge en atención a la intervención que tienen en la realización o formalización del hecho imponible.

"Se trata de una carga que el legislador les impuso a determinadas personas en las normas tributarias en atención a sus cualidades, con el único propósito de hacer efectiva la recaudación pero que, de ninguna forma, corresponde al cúmulo de obligaciones derivadas de las normas jurídicas que regulan su función y naturaleza.

"Ahora, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las administradoras de fondos para el retiro son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como a administrar sociedades de inversión.

"Además, deben efectuar todas las gestiones necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades que administren y, en cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores asegurando que todas las operaciones que efectúen para la inversión de sus recursos se realicen con ese objetivo.

"La función que la norma jurídica les otorga a las entidades financieras es simplemente la de administrar los fondos de ahorro de los trabajadores procurando la salvaguarda de sus recursos y velando por sus intereses.

"De lo que se sigue que la obligación de retener el impuesto sobre la renta respecto de los fondos que entreguen a los trabajadores no es en sí la obligación de pago que repercute en el peculio del contribuyente, por lo que, no es la retención en estas condiciones un acto de autoridad, dado que no se da en una relación de supra a subordinación entre la Afore y el particular, en la cual la Afore tenga conferidas facultades de imperio o ejecutivas sobre el adeudo tributario causado que pueda emprender motu proprio (por sí mismo) con base en una habilitación normativa, sino que actúa como auxiliar recaudador, de conformidad con el numeral 170, primer y tercer párrafos, de la Ley el Impuesto sobre la Renta (vigente en 2012); máxime que de no retener la contribución causada, la autoridad fiscal puede determinarle el crédito respectivo como obligado solidario, por esa omisión, lo que implica que la Afore en su carácter de retenedora, carece de facultades decisorias sobre el adeudo fiscal, al serle exigible en el caso de incumplimiento del mandato normativo indicado, tal y como se advierte de la tesis 1a. CXVII/2013 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 974 del Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"SUJETO PASIVO DEL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO Y SUJETO PASIVO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. SUS DIFERENCIAS. ...'

"Este Tribunal Colegiado, a diferencia de lo que sostuvo en la queja 102/2013, sesionada el diecinueve de septiembre de dos mil trece, en la cual, contrariamente a lo antes expuesto, se sustentó que el encargado o director general de la *****, tiene el carácter de autoridad responsable al aplicar los numerales 109, fracción X, y párrafo tercero, en relación con los diversos 166 y 170, primer y tercer párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, toma en cuenta que sobre las características de los particulares que actúan como autoridades responsables en términos de la nueva Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 46/2013 en sesión de veintinueve de enero de dos mil catorce, abordó el tema relativo al concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, a la luz de la actual Ley de Amparo, de cuya ejecutoria consideró que la hipótesis que prevé el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en el sentido de que un particular tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, es porque el despliegue de sus actos se lleva a cabo en ejecución de atribuciones legales, colocándose en un plan equivalente al de la autoridad.

"Ciertamente, destacó los tipos de relaciones jurídicas que existen en el Estado, a efecto de identificar la naturaleza del acto reclamado; señalando para tal propósito que el Máximo Tribunal del País y la doctrina constitucional, han sostenido que en el Estado existen tres fundamentales tipos de relaciones:

"1. Las de supra a subordinación:

"2. La de supraordinación; y,

"3. Las de coordinación.

"Las primeras, son las que descansan sobre una dualidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad y el gobernado, por actuar los primeros en beneficio del orden público y del interés social; estas relaciones se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad, lo cual supone la posibilidad legal de que la propia autoridad, u otras facultadas para ello, venzan cualquier tipo de resistencia que pudiera presentar el cumplimiento voluntario de los actos de autoridad correspondientes.

"Por cuanto hace a las segundas, son las que se llevan a cabo entre los órganos del propio Estado, en las que éstos actúan en un plano de igualdad superior, por encima de los particulares.

"Las relaciones de coordinación son las entabladas entre sujetos que actúan en un plano de igualdad y bilateralidad; es decir, son los vínculos que se entablan con motivo de una variedad de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados, por lo que para dirimir sus diferencias e impedir que se hagan justicia por ellos mismos, se han instituido procedimientos jurisdiccionales a esos efectos.

"Esas notas distintivas de cada uno de los tipos de relaciones jurídicas que existen en el Estado, sirven para entender que la vinculación que guarda el quejoso con la autoridad señalada como responsable *****, al informarle que procedió a la aplicación de los numerales 109, fracción X, y 170, párrafos primero y tercero, de la ley reclamada, lo que denota la obligación de dicha institución financiera de retener el impuesto sobre la renta, sin margen de discrecionalidad sobre el entero de ese adeudo; de ahí que la retención efectuada por la Afore, no se puede considerar como un acto de forma unilateral y revestido de imperio y obligatoriedad.

"Bajo esa óptica, dada la mecánica que se prevé en la Ley del Impuesto sobre la Renta, el retenedor actúa como un auxiliar del fisco en la recaudación; su actuar deriva del cumplimiento de la ley, de ahí que la retención y entero no lo hace con facultades de imperio y ejecutivas, sino en acatamiento a la mecánica compleja de las normas impositivas.

"A manera de corolario, conforme a los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, un particular puede ser autoridad responsable para efectos del juicio de derechos fundamentales, siempre que: 1) Realice actos equivalentes a los de autoridad (dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria u omitir actuar en determinado sentido); 2) Con su acto, afecte derechos del particular, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas (en una relación de supra a subordinación); y, 3) Sus funciones estén determinadas en una norma general que le confieran atribuciones (que lo habilite), para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad. Así, cuando se reclamen actos de aplicación de una contribución al funcionario o agente de una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) no puede considerarse a esta última como autoridad responsable, por ejemplo, cuando actúa como retenedora del impuesto sobre la renta que causó el quejoso, con motivo del retiro de su subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) prevista en la Ley del Seguro Social, la administradora no realiza actos equi-

valentes a los de autoridad, pues no dictó, ordenó, ejecutó o trató de ejecutar acto alguno en forma unilateral y obligatoria, ni omitió actuar en determinado sentido; sobre todo, porque la retención del tributo la hizo como auxiliar de la autoridad fiscal, dado el mecanismo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta (artículos 109, fracción X, y 170, tercer párrafo) el cual le impone el deber de retener la contribución causada, ante su posición de cercanía con el hecho imponible, ya que las administradoras de fondos para el retiro, en términos del artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como a administrar sociedades de inversión.

"Ahora bien, de conformidad con el artículo 26, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de no retener y enterar el monto del impuesto causado, dicha administradora adquiere el carácter de responsable solidaria respecto de esa contribución; de ahí que no pueda considerársele como un particular que despliega actos de autoridad, pues de no cumplir con la obligación que le impone la ley fiscal (retener el tributo), adquiere dicha responsabilidad solidaria, respecto del adeudo que no retuvo, ni enteró a la autoridad correspondiente; circunstancias que lejos de dar a la Afore el carácter de autoridad responsable (a través de sus funcionarios o agentes) la ubican como subordinada, pues tratándose de la recaudación del impuesto sobre la renta, su mecánica involucra en ciertos casos, la obligación de retener el impuesto para su posterior entero, lo que queda a cargo de un tercero en la relación tributaria, permitiendo al fisco un mayor control de las contribuciones y hacer rápida y efectiva su recaudación.

"De ahí que se concluya que, no es posible considerar que la retención del impuesto sobre la renta atribuida a la administradora de fondos para el retiro *****", por conducto de su encargado o director general, sea un acto de autoridad en términos de los artículos 1o., último párrafo y 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, por lo que opera la improcedencia del juicio de conformidad con lo dispuesto por los artículos en cita, en relación con el 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo."

El criterio precitado, dio lugar a la jurisprudencia I.16o.A.14 A (10a.),¹ que establece:

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2891, registro digital: 2007876.

"ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). NO SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE LES RECLAMEN A SUS ENCARGADOS O DIRECTORES GENERALES ACTOS DE APLICACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN DE LA CUAL SON RETENEDORAS.—Conforme a los artículos 1o., último párrafo y 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, un particular puede ser autoridad responsable para efectos de la procedencia del juicio de derechos fundamentales, siempre que: 1) Realice actos equivalentes a los de autoridad (dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria u omitir actuar en determinado sentido); 2) Afecte derechos del particular, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas (en una relación de supra a subordinación); y, 3) Sus funciones estén determinadas en una norma general que le confieran atribuciones (que lo habilite), para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad. Consecuentemente, las administradoras de fondos para el retiro (Afores) no son autoridades responsables para los efectos señalados, cuando se les reclamen a sus encargados o directores generales actos de aplicación de una contribución de la cual son retenedoras, por ejemplo, del impuesto sobre la renta causado con motivo del retiro de su subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) prevista en la Ley del Seguro Social, pues al retener el tributo no dictan, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar acto alguno en forma unilateral y obligatoria, ni omiten actuar en determinado sentido, sino que intervienen como auxiliares de la autoridad fiscal, dado el mecanismo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta (artículos 109, fracción X y 170, tercer párrafo), vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, y su cercanía con el hecho imponible, ya que en términos del artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como a administrar sociedades de inversión, máxime que acorde con el artículo 26, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de no retener y enterar el monto del impuesto causado, adquieren el carácter de responsables solidarias respecto de esa contribución; circunstancias que, lejos de darles el carácter de autoridades responsables las ubican como subordinadas, pues tratándose de la recaudación del impuesto sobre la renta, su mecánica involucra, en ciertos casos, la obligación de retener el impuesto para su posterior entero, lo que queda a cargo de un tercero en la relación tributaria, permitiendo al fisco un mayor control de las contribuciones y hacer rápida y efectiva su recaudación."

CUARTO.—Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. Dicho órgano jurisdiccional plasmó el criterio denunciado como contradictorio en las ejecutorias recaídas a los recursos de revisión 226/2014 y 240/2014, ambos fallados en sesión de treinta de octubre de dos mil catorce. En el primero de esos asuntos sostuvo, en lo que interesa al caso, las siguientes consideraciones:

"SÉPTIMO.—En la primera parte del primer concepto de agravio, señala el quejoso que es ilegal que el Juez de Distrito en el considerando quinto de la sentencia recurrida, no reconociera como autoridad responsable respecto a los actos reclamados al encargado o director general de *****, consistentes en la retención del impuesto que reclama, y decretara el sobreseimiento al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista por la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el artículo 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo.

"Pues, en dicho concepto señala el ahora recurrente, que conforme a las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el mes de junio de dos mil once, en materia de derechos humanos y amparo, el pasado 2 de abril de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Amparo que abroga la ley anterior y deroga todas las disposiciones que se le opongan (incluyendo jurisprudencias), misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación y, dentro de sus principales modificaciones, se encuentra la posibilidad de promover demandas de amparo en contra de los particulares, los cuales deberán ser considerados autoridades responsables cuando realicen actos equivalentes a éstas y sus funciones estén determinadas en una norma general; que con base en lo anterior, la redacción del artículo 1o. de la Ley de Amparo, prevé entre otras cosas, que: '... El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por la ley. ...', lo que fue plasmado en el precepto 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente; por lo que estima dicho recurrente, que: '... contrario a lo determinado por el Juez a quo, el encargado o director general de *****', sí tiene el carácter de autoridad responsable por efectos del juicio de amparo, al haber realizado la retención del impuesto sobre la renta en aplicación de los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como los párrafos tercero, cuarto y séptimo de la Regla I.3.10.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2013, de los cuales se solicita se declare su inconstitucionalidad. ... ya que el acto que se le reclama, consistente en la retención del impuesto sobre la renta, fue realizado en cumplimiento a lo establecido en las disposi-

ciones legales, sin necesidad de mi consentimiento o de acudir a los órganos judiciales, provocándome con ello una afectación a mi esfera legal ...'

"Lo así planteado, es fundado.

"Para arribar a la anterior conclusión, es de indicarse que el dos de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Amparo, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación, y de las principales modificaciones asentadas en este ordenamiento, se tiene la posibilidad de promover el juicio de amparo en contra de los particulares, que deberán ser considerados como autoridades responsables, cuando realicen actos equivalentes a éstas y, sus funciones estén determinadas en una norma general; para mejor comprensión del caso a estudio, es necesario acudir a lo dispuesto en los artículos 1o. y 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo vigente, que enseguida se transcriben: ...

"De las hipótesis del primer numeral transcrito se obtiene, que el juicio de amparo se estableció con el fin de proteger a las personas de las normas generales, actos u omisiones de particulares, entre otros.

"En el segundo precepto, se contempla que los particulares podrán tener la calidad de autoridad responsable, cuando realicen actos equivalentes a los de una autoridad, siempre que afecten derechos, y que sus funciones estén determinadas por una norma general.

"Luego, si en el caso a estudio se tiene que conforme a lo señalado por el quejoso aquí recurrente, el acto que le reclama al encargado o director general de ***** , se hizo consistir en la aplicación de los artículos 109, (sic) fracción X y párrafo tercero, en relación con los artículos 166 y 170, primer y tercer párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como el tercer, cuarto, quinto y octavo párrafos de la Regla I.3.10.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil trece.

"Entonces, si el acto reclamado no deriva de un ente que formalmente tenga el carácter de autoridad, no menos cierto es, que se trata de un particular al que se le reclaman actos equivalente a los de una autoridad, que emitió de manera unilateral, imperativa y determinada por una norma, pues según lo dicho por el quejoso, aún en contra de su voluntad, la Afore citada llevó a cabo la retención del impuesto sobre la renta en términos de lo dispuesto en los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo párrafos, de la Regla I.3.10.5. de

la Resolución Miscelánea Fiscal para el año dos mil trece, modificando así la esfera jurídica del citado quejoso, respecto de su subcuenta de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en detrimento de su patrimonio.

"En esa virtud, no hay duda de que el encargado o director general de la ***** , se trata de un particular con calidad de autoridad responsable, que actuó como tal y violó derechos del citado quejoso, ahora recurrente, mediante actos que modifican situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, como lo prevé el texto del artículo 5o., párrafo II, de la Ley de Amparo en vigor.

"Lo anterior implica, que este órgano colegiado, proceda a revocar el sobreseimiento decretado en la resolución recurrida, y resolver en consecuencia el planteamiento de la litis constitucional –en el aspecto que si el encargado o director general de la ***** , se trata o no de un particular con calidad de autoridad responsable, que actuó como tal y violó derechos del citado quejoso, ahora recurrente, mediante actos que modifican situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, como lo prevé el texto del artículo 5o, párrafo II, de la Ley de Amparo en vigor–, conforme al artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Con base en lo antes considerado, a juicio de este Tribunal Colegiado, el acto reclamado al encargado o director general de ***** –relativo a la aplicación de los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como por lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo párrafos, de la Regla I.3.10.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el año dos mil trece, respecto de la subcuenta de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del quejoso–, sí es un acto de particular equivalente a los de autoridad, cuyas funciones están determinadas en la ley, toda vez que el encargado o director general de la ***** , actuó como un particular con calidad de autoridad responsable, y con su actividad pretende violar derechos del citado quejoso, ahora recurrente, mediante actos que modifican situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, como lo prevé el texto del artículo 5o., párrafo II, de la Ley de Amparo en vigor.

"Lo anterior es así, pues aun en contra de la voluntad del quejoso, según su dicho, la Afore citada llevó a cabo la retención del impuesto sobre la renta –en términos de lo dispuesto en los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo párrafos, de la Regla I.3.10.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para el año

dos mil trece—, modificando así la esfera jurídica del citado quejoso, respecto de su subcuenta de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en detrimento de su patrimonio.

"Así al resultar fundados los argumentos planteados por el recurrente, en el aspecto antes analizado, lo que procede es revocar el sobreseimiento dictado por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, en la parte en la que se duele dicho recurrente, y, al no existir reenvío, por así disponerlo el artículo 103 de la Ley de Amparo, este órgano colegiado estima que en el caso de que se trata, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo en vigor, en el caso a estudio se tiene como autoridad responsable al encargado o director general de *****."

QUINTO.—Existencia de la contradicción. 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

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

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.

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, 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 considerandos tercero y cuarto, en lo conducente, ponen de relieve que los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se enfrentaron a una misma problemática jurídica.

Dicha problemática consistió en determinar si las sociedades administradoras de fondos para el retiro deben o no considerarse como particulares con calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo en términos de lo dispuesto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, al realizar la retención del impuesto sobre la renta conforme a lo ordenado por los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como en los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo de la Regla I.3.10.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal dos mil trece.

A pesar de lo anterior, los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron posturas contradictorias respecto del problemática aludida, esto es, en relación a la decisión relativa a si las administradoras de fondos para el retiro son particulares con calidad de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, al retener el impuesto sobre la renta en los términos que establecen los preceptos legales citados en el párrafo anterior.

Al respecto, el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que, derivado de lo dispuesto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, las administradoras de fondos para el

retiro, al actuar como retenedoras del impuesto sobre la renta sobre el monto obtenido de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no realizan actos equivalentes a los de una autoridad, pues no ordenan ejecutan o tratan de ejecutar acto alguno en forma unilateral y obligatoria, ni omiten actuar en determinado sentido, sino que actúan como auxiliares del fisco federal, además de tener el carácter de obligadas solidarias para el supuesto de no cumplir con la obligación que les impone la ley fiscal de retener el impuesto, circunstancia que las ubica como subordinadas ante la autoridad fiscal.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, sostuvo que a pesar de que la retención del impuesto sobre la renta que efectúan por mandato de ley las administradoras de fondos para el retiro, no es un acto proveniente de un ente que formalmente tenga el carácter de autoridad, debe considerárseles como particulares que realizan actos equivalentes a los de una autoridad, en tanto que la retención la hacen de manera unilateral, imperativa y determinada, con fundamento en diversas disposiciones legales, modificando con ello la esfera jurídica de la persona a la que se retiene el impuesto respecto de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en detrimento de su patrimonio.

En esa tesitura, se evidencia que existe la contradicción de criterios en tanto los Tribunales Colegiados de Circuito implicados examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual y llegaron a conclusiones diferentes, ya que uno estimó que debe entenderse que la retención realizada por una administradora de fondos para el retiro del impuesto sobre la renta que deriva de una subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, resulta un acto de autoridad y, por ende, es suficiente para tener a la retenedora como autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, el otro tribunal determinó que dicho acto carece de los elementos que distinguen a un acto de autoridad, por lo que debe sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto de retención que se reclame.

Así, existe la contradicción de tesis denunciada, cuyo materia se construye a determinar si las administradoras de fondos para el retiro deben ser consideradas, o no, como sociedades particulares con el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, al realizar la retención del impuesto sobre la renta derivado de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que contempla la Ley del Seguro Social.

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:

Para resolver el punto jurídico materia de la presente contradicción, en primer lugar se hará una reconstrucción de los criterios que este Alto Tribunal ha emitido en torno al concepto de autoridad responsable y las características que revisten a éstas, mismos que quedaron plasmados, al resolver el amparo en revisión *****⁴, para posteriormente explicar las cualidades que debe reunir un particular para que pueda ser considerado como autoridad para efectos del juicio de amparo y, finalmente, determinar si las administradoras de fondos para el retiro reúnen esas cualidades al retener el impuesto sobre la renta correspondiente al retiro de cantidades de su cuenta individual del seguro de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, apareció publicada la tesis de jurisprudencia que define "autoridad para efectos del amparo" de la siguiente manera:

"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.—El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."⁵

A partir de la idea concebida en la jurisprudencia de que se trata, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el importante criterio en el que amplió y explicó con más detalle la concepción primaria de autoridad para efectos del juicio de amparo. El texto de la tesis dice:

"AUTORIDAD, CARÁCTER DE, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.—En derecho público, se entiende por autoridad, a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado; pero tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se

⁴ Fallado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de abril de dos mil diez.

⁵ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, tesis 300, página 519.*

llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo, estos casos, indudablemente, los que requieren más frecuentemente, y con más imperiosa necesidad, la intervención de la justicia federal. Así lo ha entendido la Suprema Corte en la ejecutoria dictada en el amparo del señor Marcolfo F. Torres, en la que textualmente se dice: 'En efecto, al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales, no significa, en manera alguna, que por autoridades deba entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquéllas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trate, hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar los actos que se reputan violatorios de garantías individuales. Lejos de eso, el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de derecho constitucional, sostienen que el término «autoridad», para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen; ...'. Encontrándose que el criterio que debe servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de esos actos, los que pueden ser, según la doctrina antes expresada, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución, con esa misma característica, provenientes, unos y otros, de órganos del Estado, dentro o fuera de las órbitas de sus atribuciones legales, debe concluirse que, independientemente de que, en términos generales, determinada oficina o dependencia del Ejecutivo, tenga, o no, el carácter de autoridad, en los términos de las leyes que regulen esa dependencia oficial, debe atenderse, en el caso de que se trate, a precisar si el acto se considera una decisión y la amenaza de la ejecución correspondiente, y si así fuere, debe considerarse que tiene el carácter de acto de autoridad, para los efectos del amparo, pues por ejemplo, la declaración administrativa de la caducidad de un contrato, es un acto típico de autoridad, y también lo es el requerimiento que se hace sobre la entrega del local dado en arrendamiento.⁶

Don Ignacio L. Vallarta, con motivo del problema relativo al concepto de autoridad competente y al tema de la "incompetencia de origen", delineó el camino para la interpretación del concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLV, Número 20, página 5033, registro digital: 335181.

Concretamente, el Ministro Vallarta distinguió entre las autoridades *de iure* y las *de facto*:

1. Autoridad de derecho (*de iure*), es aquella persona encargada por voluntad de la ley de ejercer determinadas funciones públicas, contra la cual procede el juicio de amparo, puesto que existe la posibilidad de que ejerza de manera indebida dichas atribuciones en perjuicio de los particulares.

2. Autoridad de hecho (*de facto*); respecto de la cual, a su vez, distinguió dos hipótesis:

- Aquella persona que ejerce funciones públicas, aun cuando el nombramiento que le fue conferido se encuentre viciado; no existe vínculo entre la competencia de un órgano de Estado y la legitimidad de la persona que lo encarna. La competencia se vincula con el órgano del Estado y se forma con el conjunto de facultades que la Constitución o la ley le otorgan a ese órgano. Vallarta ponía el siguiente ejemplo: un Juez Civil que no haya cumplido con los requisitos para ser designado como tal, es un Juez ilegítimo, pero ese Juez es absolutamente competente para conocer del juicio respectivo.

- Aquella persona que por voluntad de la ley ejerce determinadas funciones públicas, pero que rebasando su órbita de competencia produce actos que lesionan los intereses de los particulares "**tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensable para que un funcionario, agente o empleado, pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo, estos casos, indudablemente, los que requieren más frecuentemente, y con más imperiosa necesidad, la intervención de la Justicia Federal**".

Contra todas ellas, consideró el Ministro Vallarta, procede el juicio de amparo.

Tales conclusiones pueden apreciarse en las discusiones de los juicios de amparo promovidos por los señores León Guzmán y Salvador Dondé, entre otros, en donde Don Ignacio L. Vallarta expresó su punto de vista:⁷

⁷ Ignacio L. Vallarta, *Votos*, imprenta Francisco Díaz de León, Tomo I, p. 20 y Tomo III, p. 252, 1882.

"La Constitución dice en su artículo citado y en el 39, que todo poder (es decir, toda autoridad) dimana del pueblo, y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes Federales y de los Estados, en los términos de las respectivas constituciones: éstas ordenan que sólo el legislador tiene atribuciones para fijar las condiciones de habilidad y requisitos con que deben ser nombradas todas las autoridades.

"Luego, si esas leyes prohíben que determinados individuos sean autoridad o no les confiere autoridad pública sino con determinados requisitos; si por otra parte esas leyes son la única fuente de toda autoridad, porque toda autoridad se ejerce sólo por medio de los poderes establecidos en la Constitución, y la Constitución establece que determinados poderes se ejerzan por las personas que designe la ley y no por otras, es inconcuso que todo poder ilegal es contrario a la Constitución, que todo poder contrario a la Constitución, no es poder, y que no siendo poder, mal puede llamarse verdadera autoridad a la persona que pretende ejercer ese poder.

"... por autoridad se entiende la persona o personas encargadas por voluntad de la ley de ejercer determinadas funciones públicas; no puede existir por lo mismo autoridad verdadera contra la voluntad de la misma ley, pues esta es la única razón, la sola causa eficiente de esa autoridad. En consecuencia, cuando el artículo 16 garantiza el que nadie pueda ser molestado sin mandato de autoridad, clara, expresa y terminantemente garantiza, con sólo usar de esa palabra, la necesidad de un poder público conferido a determinadas personas con arreglo a la ley, y no contra la misma ley, violando la ley, en oposición a la ley.

"... hoy no existe autoridad legítima, ni válida, ni competente, si no deriva sus títulos de la soberanía de la Constitución y leyes de ella emanadas.

"... En derecho público se reconocen autoridades de hecho y autoridades de derecho: el que ilegalmente ejerce una autoridad, no es una autoridad de jure, pero sí de facto y, en este caso, el que promueve un amparo se encamina a que no le gobierne una autoridad de hecho, porque ésta carece de jurisdicción política legal.

"Es una verdad que ante el Texto Constitucional no se puede negar que ese recurso sólo procede contra los actos de las autoridades y nunca contra los de los particulares.

"Si en concepto de los amigos de la incompetencia de origen, la autoridad de hecho no es tal autoridad, sino mero delincuente, que ha usurpado

el ejercicio de funciones públicas, el amparo no puede pedirse contra ella, por la concluyente razón de no ser autoridad. Inconsecuencia y grande hay en solicitar amparo contra los actos de los usurpadores del poder, cuando se quiere fundarlo precisamente en la consideración de que ellos no son más que simples particulares: ocurrir al amparo para probar el hecho de que la autoridad no es más que un particular, el hecho que basta para hacer improcedente el recurso, es una de las contradicciones en que aquella doctrina incurre.

"El amparo jamás juzga de la ilegitimidad de la autoridad sino sólo de su competencia, y sirve precisamente para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridades, aun de facto ... Si en el amparo otra cosa pudiera hacerse, so pretexto de que él protege no sólo la libertad personal, sino las otras garantías individuales, quedaría por completo desconocido el principio filosófico que ambos recursos engendra, y será él la más absurda de las instituciones, porque o en un juicio sumario tendría que fallar aún sin datos, sin pruebas y sin audiencia de los interesados sobre las más trascendentales cuestiones políticas, o debería diferir la protección inmediata, urgente, de la garantía violada, hasta obtener todos los datos necesarios para resolver esas cuestiones. Abstracción hecha de que así el amparo confundiría las atribuciones de los poderes públicos, que haría que el Judicial se sobrepusiera al Legislativo y al Ejecutivo, él tendría que llegar hasta ese absurdo, si no respetara los fines y el objeto de su institución, a saber: la protección de las garantías individuales, aunque sea una autoridad de facto quien la viole ... inevitable consecuencia existe en la doctrina, que enseña que el amparo sirve para que no gobiernen las autoridades de hecho. Es una verdad que ante el Texto Constitucional no se puede negar que ese recurso sólo procede contra los actos de las autoridades y nunca contra los de los particulares. Si en concepto de los amigos de la incompetencia de origen, la autoridad de hecho no es tal autoridad, sino mero delincuente, que ha usurpado el ejercicio de funciones públicas, el amparo no puede pedirse contra ella, por la concluyente razón de no ser autoridad.'

"Consecuentemente, debe llegarse a la conclusión que no es el tipo de organismo lo que determina si tiene o no el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo, sino más bien, si el acto que realiza satisface los requisitos esenciales del acto autoritario, en perjuicio de un particular. Esto aun cuando dicho organismo no disponga de la fuerza pública para obligar al gobernado a cumplir sus determinaciones."

Con independencia de que el criterio de Don Ignacio L. Vallarta admite, en la actualidad, diversos matices, lo que interesa apuntar es que el jurista nunca sostuvo que el juicio de amparo resultara procedente contra actos de particulares.

Los criterios sostenidos, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, hasta la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, conducen a determinar que los requisitos del acto de autoridad, para efectos del amparo son los siguientes: 1) que provenga de un órgano del Estado; y, 2) que esté revestido de las características de imperatividad, unilateralidad, coercitividad y uso de la fuerza pública.

Ahora bien, es necesario puntualizar que existen otros organismos que, si bien dependen de la administración pública centralizada, no realizan actos de autoridad propiamente dichos, ya que dentro de sus atribuciones no existe facultad decisoria alguna, sino que se limitan a emitir meras opiniones, las cuales de ninguna manera se consideran actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, como sucede en muchas ocasiones con los dictámenes que realizan los departamentos jurídicos de diversas dependencias. Así se observa en los criterios siguientes, entre otros que han sido sustentados:

"DIRECCIÓN JURÍDICA Y CONSULTIVA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, NO TIENE CARÁCTER DE AUTORIDAD LA.—La Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una dependencia destinada a desahogar las consultas que le formulen las demás dependencias de la secretaría, y no a dictar resoluciones, sino a emitir dictámenes, y dar su opinión sobre las cuestiones de carácter legal que se sometan a su estudio, por lo que los dictámenes que producen, no pueden considerarse como acto de autoridad, y por lo mismo, no son reclamables en el juicio de garantías. Ahora bien, si se señaló a dicha dirección como autoridad responsable, por haber emitido dictamen en el sentido de que es improcedente la devolución de las cantidades reclamadas por el quejoso, debe sobreseerse el amparo, de acuerdo con el criterio que dice: "Los departamentos jurídicos dependientes de las secretarías de Estado, no tienen el carácter de autoridad, por ser órganos de consulta y porque sus dictámenes y actos carecen de imperio, característica de los actos provenientes de autoridad."⁸

"AGRARIO. COMISIÓN AGRARIA MIXTA. CUÁNDO NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.—En tanto que la Comisión Agraria Mixta, en cumplimiento de los artículos 9o., 39, fracción III, 275 y 276 del Código Agrario, y sus correlativos los artículos 4o., 12, fracción III, 332 y 333 de la Ley Federal de Reforma Agraria, limite sus atribuciones en el

⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Número 5, Segunda Sala, Tomo LXXVII, página 1504, registro digital: 324439.

trámite de expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población agrícola a intervenir en la emisión de la opinión técnica que establece la ley, debe considerarse que no es autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que en tales supuestos actúa como órgano auxiliar de carácter técnico."⁹

"SECRETARÍA DEL TRABAJO, EL JEFE DEL DEPARTAMENTO JURÍDICO DE LA, NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.—No es de tomarse en consideración el agravio en el sentido de que el amparo no debió ser sobreseído en cuanto al jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, porque dicho funcionario, con las demás autoridades, contribuyó a dictar la resolución reclamada en el juicio de garantías, por lo que debe tenersele 'como responsable de la sentencia' y de su ejecución; porque independientemente de la intervención que haya tenido dicho jefe del Departamento Jurídico en el pronunciamiento de la resolución dictada por el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, basta el hecho de que aquél no tenga el carácter de autoridad, para que deba sobreseirse todo amparo que se promueva contra actos del susodicho jefe del Departamento Jurídico."¹⁰

Otra línea de evolución del concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, ha tenido lugar por causa de los actos y resoluciones que emiten los organismos públicos descentralizados.

En un principio, el Máximo Tribunal del País estimó que, si bien los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública conforme al artículo 90 de la Constitución, lo cierto es que no actúan en representación del Estado, sino que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio; además, que las actividades que tienen encomendadas no constituyen relaciones de supra a subordinación, por lo cual no se les reconoció el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, al considerarse órganos sin facultades decisorias ni disposición de fuerza pública, según se advierte de la tesis siguiente:

"COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.—La Comisión para

⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, Volúmenes 133-138, Tercera parte, página 131, registro digital: 237938.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Cuarta Sala, Tomo XCIV, Número 3, página 620, registro digital: 370898.

la Regularización de la Tenencia de la Tierra creada por acuerdo presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 y reestructurada en posterior decreto de 6 de noviembre de 1974, es una institución técnica cuya función es emitir opiniones tendientes a regular la correcta planeación de los asentamientos humanos, pero no es un organismo público descentralizado que cuente con facultades decisorias que impliquen la afectación de la esfera jurídica de los particulares y tampoco tiene facultades para disponer de la fuerza pública; en virtud de lo cual, no puede ser considerada como autoridad para los efectos del juicio de amparo."¹¹

Esta evolución se actualizó en la época en que se examinaron los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando el legislador le otorgó la facultad de cobrar las cuotas obrero-patronales a través del procedimiento económico coactivo, reconociéndole, para esos efectos, el carácter de organismo fiscal autónomo, como se aprecia en las siguientes tesis jurisprudenciales:

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD.— A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga."¹²

"SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. ES AUTORIDAD.—El Instituto Mexicano del Seguro Social aunque es una persona moral en términos de lo dispuesto por el artículo 25, fracción II, del Código Civil, sí es una autoridad, porque la ley que lo rige, le da facultad tanto de decisión al poder determinar sus créditos, como de ejecución a fin de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no le hubiesen sido cubiertas oportunamente y, por ende, esos actos gozan de las características de los actos de autoridad, como son unilateralidad, imperatividad y coercitividad."¹³

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Segunda Sala, Volumen 175-180, Tercera Parte, página 58, registro digital: 237460.

¹² *Apéndice 1917-1995*, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo III, Materia Administrativa. Parte SCJN, página 403, registro digital: 391447.

¹³ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Pleno, Tomo II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988, página 121, registro digital: 206017.

Un diverso criterio que ha permitido desarrollar el concepto de acto de autoridad para efectos del amparo, es el relativo a los actos de las universidades.

De algunas tesis construidas desde la Séptima Época es posible apreciar que el Máximo Tribunal estimó que las universidades no debían reputarse como autoridades responsables en el juicio constitucional:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE TAL CARÁCTER LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.— La autoridad para los efectos del juicio de amparo debe ser un órgano del Estado, sea persona o funcionario; o bien, entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispongan de la fuerza pública y estén en posibilidad, por ende, de ejercer actos públicos, es decir, en ejercicio del poder de imperio. No todos los órganos del Estado tienen tal carácter de autoridad, sólo aquellos que están investidos con facultades de decisión y ejecución y con poder de imperio en el ejercicio de tales facultades, cuyo desempeño afecte situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dentro del régimen estatal. Ahora bien, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que es un organismo descentralizado encargado de impartir la enseñanza superior, con personalidad jurídica, patrimonio y plena autonomía en su régimen jurídico, económico y administrativo, según lo previsto por el artículo 1o. de su ley orgánica, no puede considerarse como autoridad para los efectos del juicio de amparo en tanto que no es un órgano del Estado depositario del poder público ni realiza actos en ejercicio del poder de imperio."¹⁴

Sin embargo, en la Novena Época, el Pleno de esta Suprema Corte determinó ya no considerar como requisito del acto de autoridad "el uso de la fuerza pública" y, en consecuencia, aceptó la posibilidad de que los organismos descentralizados, y las universidades, en ocasiones, pueden emitir actos autoritarios susceptibles de impugnarse en amparo. En la inteligencia de que, por su propia naturaleza, ese tipo de órganos emiten, además, otros actos que no resultan impugnables en juicio constitucional. Las tesis son del tenor siguiente:

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tercera Sala, Tomo IX, febrero de 1992, página 29, registro digital: 206858.

EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.—Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.—El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.', cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateral-

mente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.¹⁵

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL.—Los funcionarios de los organismos públicos descentralizados, en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados; esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de garantías, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades. Así, las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no se constituye como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza. Por ello, para analizar si los funcionarios de dichos entes, con fundamento en una ley de origen público ejercen o no un poder jurídico que afecte por sí o ante sí y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso de la fuerza pública, debe atenderse al caso concreto. En el que se examina, ha de considerarse que la universidad señalada por el quejoso como responsable, al negar el otorgamiento y disfrute del año sabático a uno de sus empleados académicos, actuó con el carácter de patrón en el ámbito del derecho laboral que rige las relaciones de esa institución con su personal

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo V, febrero de 1997, página 118, registro digital: 199459.

académico, dentro del marco constitucional previsto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ello en este caso no resulta ser autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que desde luego, no implica que en otros supuestos, atendiendo a la naturaleza de los actos emitidos, sí pueda tener tal carácter.¹⁶

Asimismo, al analizar el papel de los notarios públicos en los actos que se someten a su protocolización, el Alto Tribunal destacó como elementos del acto de autoridad, que la relación en que se produce sea de supra a subordinación y que la actuación implique crear, modificar o extinguir por sí o ante sí situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular de manera unilateral. Dicho criterio es del tenor siguiente:

"NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN).— Conforme a los artículos 934, 935, 936, 937 y 938 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco y 800, 881, 882, 883, 884 y 885 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, una vez radicada la sucesión ante el Juez Natural y hecha la declaratoria de herederos, cuando éstos sean mayores de edad, los menores estén debidamente representados y haya designación del albacea, podrá continuarse extrajudicialmente el trámite sucesorio ante notario público, siempre y cuando no se suscite controversia, pues en caso de haberla, el mencionado fedatario debe suspender su intervención y a costa de los interesados remitir testimonio de lo que haya practicado al juzgado que previno, para que judicialmente continúe el procedimiento, sin que los interesados puedan volver a separarse de éste. Así, el notario público actúa en dicho trámite como simple fedatario de los actos o hechos que para su protocolización le someten los particulares, de manera que si entre éstos y aquél no existe una relación de supra a subordinación, en tanto que la actividad del fedatario no es un acto unilateral que pueda prescindir del consentimiento de los gobernados, pues son ellos quienes la solicitan, es evidente que su intervención no puede considerarse acto de autoridad; máxime que no actúa unilateralmente para crear, modificar o extinguir por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los particulares, sino que sólo las hace constar. En ese sentido, se concluye que cuando un tercero que se dice extraño al trámite de una sucesión llevada ante notario público, lo

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo V, febrero de 1997, página 119, registro digital: 199460.

reclama alegando que se le desconocieron sus derechos hereditarios, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo el aludido fedatario no tiene el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, además de que la falta de llamamiento al trámite indicado no constituye un acto definitivo sino una controversia que debe resolver el Juez Natural que previno en el conocimiento del juicio sucesorio."¹⁷

El Tribunal Pleno, al resolver el citado amparo en revisión *****¹⁸, realizó un análisis de los actos de los particulares con relación al juicio de amparo y determinó lo siguiente:

"Por otra parte, no todo acto emitido por un órgano público constituye un 'acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo', sino solamente aquéllos que impliquen el ejercicio de facultades unilaterales que otorguen a la autoridad privilegios sustentados en el orden público y el interés social, de tal magnitud que actualicen una relación de supra a subordinación.

"Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos, en beneficio del orden público y del interés social; se regulan por el derecho público, que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado. Este tipo de relaciones se caracterizan por la imperatividad, la coercitividad y la unilateralidad, lo cual supone la posibilidad legal de que la propia autoridad, u otras facultadas para ello, venzan cualquier tipo de resistencia que pudiera presentar el cumplimiento voluntario de los actos de autoridad correspondientes.

"Sobre estas bases, cabe señalar que el juicio de amparo, al ser un medio de control constitucional de los actos de autoridad, resulta improcedente respecto de actos de particulares.

"...

"En tal sentido, este tribunal ha interpretado que basta que el acto de aplicación se produzca y cause perjuicio al gobernado, para que se acredite su interés jurídico y se abra la posibilidad de intentar el juicio de amparo, sin que sea necesario llamar como responsable al particular que ejecuta el acto

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 199, registro digital: 167897.

¹⁸ Fallado el diecinueve de abril de dos mil diez.

de aplicación en su calidad de auxiliar de la administración pública, pues el juicio de amparo no procede en contra de actos de particulares.

"...

"La actual integración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reitera que el juicio de amparo es improcedente contra actos de particulares.

"Esta consideración no conduce a determinar, en modo alguno, que los derechos, las libertades y los bienes jurídicamente protegidos por la Norma Suprema sean vulnerables en las relaciones entre particulares, pues tales intereses se salvaguardan a través de los procesos ordinarios (penales, civiles, mercantiles, laborales, familiares, etcétera), cuyas resoluciones son impugnables a través del juicio de amparo. ..."

Es importante señalar, que el marco legal en el que se han desarrollado los criterios anteriores, ha sufrido diversas modificaciones. Como primer antecedente, puede señalarse el Código de Procedimientos Federales promulgado en mil novecientos nueve, que regulaba en capítulos especiales el juicio de amparo y, en cuyo artículo 670 establecía que en los juicios de amparo serían considerados como partes, el agraviado, la autoridad responsable y el agente del Ministerio Público. Adicionalmente en el artículo 671 del mismo ordenamiento legal se disponía:

"Es autoridad responsable la que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una judicial o administrativa, se tendrá también responsable a la autoridad que la haya dictado."

El diez de enero de mil novecientos treinta y seis, fecha en la que entró en vigor una nueva Ley de Amparo, el texto legal sufrió cambios, al disponer en su artículo 11:

"Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

En las reformas a la Ley de Amparo publicadas en el Diario Oficial de la Federación el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, mismas que entraron en vigor a partir del quince siguiente se modificó el artículo 11, quedando como sigue:

"Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Como se observa, el legislador únicamente ejemplificó las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos objeto del juicio de garantías (dictar, promulgar, publicar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto reclamado), pero no abordó las características que deben reunir aquéllas para ser consideradas como autoridades para efectos de la procedencia de dicho juicio. El artículo precitado se mantuvo incólume hasta su derogación el dos de abril de dos mil trece.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la presente contradicción de tesis debe resolverse a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, que dio lugar a las modificaciones sufridas, entre otros, por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de fortalecer el juicio de amparo **"a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección"**.

En la exposición de motivos de la iniciativa relativa se destacó la importancia de precisar en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, que el juicio de amparo protege a las personas no sólo contra actos de autoridad, sino también contra actos de particulares. Al respecto, se señaló:

"Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en la Ley de Amparo, en cuyo texto deberá enfatizarse que a través del juicio de garantías se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva en forma individual o conjuntamente por dos o más personas, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección de los derechos sociales.

"En ese sentido se reconoce la posibilidad de que los particulares violen derechos cuando tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público, o bien, cuando actúen en ejercicio de funciones públicas, transformando de esta forma la protección en una protección sustantiva y no puramente formal."

Lo así previsto por el Constituyente Reformador de la Constitución, se ve reflejado en los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que son del tenor siguiente:

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgados para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"...

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley."

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trate de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos en los términos de esta fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

Cabe mencionar que del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se desprende que al desarrollar las bases constitucionales establecidas por el Constituyente Reformador de la Constitución para ampliar el ámbito de protección del juicio de amparo, el legislador ordinario destacó que **"el concepto de autoridad debe modificarse"**, entre otras razones, porque **"hoy en día, en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tal derechos no sólo proviene del Estado, sino también proviene de la actuación de los particulares en determinadas circunstancias"**.

Señaló que lo anterior de modo alguno implica desconocer las vías ordinarias previstas para la solución de conflictos entre particulares ni la exigencia de agotarlas antes de acudir al juicio de amparo; sin embargo, precisó, **"siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que permitan solventar su pretensión"**.

Por tal motivo, el legislador ordinario determinó que los particulares tendrán el carácter de autoridad cuando **"sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II (del artículo 5o.) y cuya potestad o función deriva de una norma general y abstracta"**, de modo tal que su reconocimiento como tal **"dependerá del planteamiento realizado por el quejoso y la posibilidad de evaluar, por el tribunal, el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales"**.¹⁹

Así, se puede decir que de conformidad con lo previsto en los artículos 1o., último párrafo, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, los actos de particulares tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo cuando crean, modifican o extinguen una situación jurídica de forma unilateral y obligatoria, siempre que su actuación esté prevista en una norma general y afecte directamente algún derecho fundamental, o bien, omite dictar el acto que de realizarse produciría tal afectación, lo que deberá valorarse por el tribunal de amparo.

Debe destacarse que el concepto de los particulares que actúan con carácter de autoridad, ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su trabajo jurisprudencial, sobre todo al referirse a los alcances de la "responsabilidad estatal". Ejemplo de ello resulta la sentencia dictada en el Caso Ximenes Lopes vs. Brasil,²⁰ en el cual determinó que **"la responsabilidad estatal también puede generarse por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado"**, toda vez que las **"obligaciones erga omnes que tienen los Estados de respetar y garantizar las normas de protección, y de asegurar la efectividad de los derechos, proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales"**. Sin embargo, dicha responsabilidad estatal, en el caso de actos realizados por particulares no es ilimitado, sino debe entenderse acotado a que exista **"conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos deter-**

¹⁹ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores a la iniciativa del decreto por el que se expide la Ley de Amparo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras.

²⁰ Sentencia de 4 de julio de 2006.

minado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo",²¹ es decir, debe atenderse a "las circunstancias particulares de cada caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía".²²

De todo lo anteriormente transcrito, se concluye que a la luz del nuevo alcance del concepto de "autoridad" para efectos del juicio de amparo, no resulta posible que se reclamen todos los actos de particulares que pudieran dar lugar a una violación derechos fundamentales, sino sólo aquellos homologables a los de autoridad y que tengan su origen en una norma general. En este contexto, el particular que actúa con carácter de autoridad se ubica en una situación de supra a subordinación respecto de un gobernado, con lo cual dicha relación se reviste del imperio similar al de la fuerza pública, entendiendo ésta no como un poder coactivo material, en consecuencia, tiene un carácter estatal similar al de la actuación de una entidad pública, misma que tiene como base una autorización de carácter legal.

En este orden de ideas, al actuar el particular como un ente con poder público, se encuentra constreñido a la observancia de los derechos fundamentales en un plano jurídico subjetivo, en consecuencia, los actos que fueran realizados sin apego a los derechos humanos pueden ser materia de reclamo a través del juicio de amparo el cual resulta ser el medio de control constitucional idóneo para que los gobernados puedan impugnar los actos de autoridad estatal, o sus equivalentes, que estimen violatorios de su esfera jurídica.

En resumidas cuentas, las características que deben ostentar los actos realizados por particulares con calidad de autoridad son los siguientes:

1. Que realice actos equivalentes a los de autoridad, esto es, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omita actuar en determinado sentido.
2. Que afecte derechos creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas.
3. Que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.

²¹ Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008.

²² Caso de la masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006.

Ahora bien, teniendo en cuenta la evolución que ha tenido el concepto de "autoridad responsable", resulta evidente que tal concepto se encuentra íntimamente vinculado al de acto reclamado. En efecto, para determinar quién puede ser autoridad para efectos de este proceso constitucional, es preciso que se reúnan los elementos que distinguen a un acto de autoridad, por tanto, determinar el concepto de autoridad, es una labor compleja en la que hay que atender las particularidades de cada caso concreto y a la naturaleza del acto mismo.

Se procede a continuación a destacar los elementos que atañen al acto materia de estudio en la presente contradicción.

El acto que las ejecutorias contendientes analizaron consiste en la aplicación de una mecánica a través de la cual la administradora de fondos de ahorro para el retiro retiene el impuesto sobre la renta causado respecto del monto obtenido de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que se integró con motivo de las aportaciones de seguridad social enteradas por los patrones en términos de la Ley del Seguro Social vigente a partir del uno de julio de mil novecientos noventa y siete.

Para analizar la naturaleza del acto en comento, resulta conveniente determinar en primer lugar, la naturaleza del ente jurídico que lo lleva a cabo, es decir, la administradora de fondos para el retiro.

Al respecto, importa destacar que la fuente legal de dicha administradora se encuentra inserta en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en cuyos artículos 3o., 18 y 80, se establece lo siguiente:

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"I. Administradora, a las administradoras de fondos para el retiro;

"II. Base de datos nacional SAR, aquélla conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado;

"III. La comisión, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;

"III Bis. Cuenta individual, aquélla de la que sea titular un trabajador en la cual se depositarán las cuotas obrero patronales y estatales y sus rendimientos, se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y se depo-

sitarán los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas otras que se abran a otros trabajadores no afiliados en términos de esta ley;

"IV. Empresas operadoras, a las empresas concesionarias para operar la base de datos nacional SAR;

"V. Fondos de previsión social, a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, de primas de antigüedad, así como fondos de ahorro establecidos por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales o por cualquier otra persona, como una prestación laboral a favor de los trabajadores;

"V Bis. Rendimiento neto, en singular o en plural, a los indicadores que reflejan los rendimientos menos las comisiones, que hayan obtenido los trabajadores por la inversión de sus recursos en las sociedades de inversión.

"La Junta de Gobierno de la Comisión deberá autorizar la metodología que se establezca para construir los indicadores de rendimiento neto, fijando en dicha metodología el periodo para su cálculo;

"VI. Institutos de Seguridad Social, a los Institutos Mexicano del Seguro Social, del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y las instituciones de naturaleza análoga;

"VII. Leyes de Seguridad Social, a las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

"VIII. Nexo patrimonial, el que tenga una persona física o moral, que directa o indirectamente a través de la participación en el capital social o por cualquier título tenga la facultad de determinar el manejo de una sociedad;

"VIII Bis. Partes Independientes, a las personas morales que no tengan nexo patrimonial con una administradora;

"IX. Participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, a las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, empresas operadoras, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro y las entidades receptoras previstas en el reglamento de esta ley;

"X. Sistemas de Ahorro para el Retiro, aquéllos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas;

"XI. Sociedades de inversión, a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;

"XII. Trabajador, a los trabajadores afiliados, así como a cualquier otra persona que tenga derecho a la apertura de una cuenta individual en los términos de esta ley;

"XIII. Trabajador afiliado, a los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social;

"XIII Bis. Trabajador no afiliado, a los trabajadores que no se encuentren inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, y

"XIV. Vínculo laboral, la prestación de servicios subordinados de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo o la prestación de servicios profesionales."

"Artículo 18. Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión.

"Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.

"Las administradoras, tendrán como objeto:

"I. Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores.

"Tratándose de trabajadores afiliados, sus cuentas individuales se sujetarán a las disposiciones de las leyes de seguridad social aplicables y sus reglamentos, así como a las de este ordenamiento. Para el caso de las sub-

cuentas de vivienda, las administradoras deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se hará en los términos previstos por sus propias leyes;

"I Bis. Abrir, administrar y operar cuentas individuales, con sus respectivas subcuentas, en las que se reciban recursos de los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos previstos en el artículo 74 Bis de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la comisión;

"I Ter. Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados, o que no se encuentren inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que así lo deseen, destinados a la contratación de rentas vitalicias, seguros de sobrevivencia o retiros programados en los términos previstos en el artículo 74 Ter de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la comisión;

"I Quáter. Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados de las dependencias o entidades públicas de carácter estatal o municipal cuando proceda, en los términos previstos en el artículo 74 quinquies de esta ley y conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la comisión;

"II. Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser recibidos en las cuentas individuales y administrar los recursos de los fondos de previsión social;

"III. Individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;

"IV. Enviar, por lo menos tres veces al año de forma cuatrimestral, al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales conforme a lo dispuesto en el artículo 37-A de esta ley. Asimismo, se deberán establecer servicios de información, vía Internet, y atención al público personalizado;

"V. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;

"VI. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;

"VII. Operar y pagar, bajo las modalidades que la comisión autorice, los retiros programados;

"VIII. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;

"IX. Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia;

"X. Funcionar como entidades financieras autorizadas, en términos de lo dispuesto por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otros ordenamientos, y

"XI. Los análogos o conexos a los anteriores que sean autorizados por la Junta de Gobierno.

"Las administradoras, además de las comisiones que cobren a los trabajadores en términos del artículo 37 del presente ordenamiento, podrán percibir ingresos por la administración de los recursos de los fondos de previsión social."

"Artículo 80. El saldo de la cuenta individual, una vez deducido el importe de los recursos provenientes de la subcuenta de aportaciones voluntarias, será considerado por el Instituto Mexicano del Seguro Social para la determinación del monto constitutivo, a fin de calcular la suma asegurada que se entregará a la institución de seguros elegida por el trabajador o sus beneficiarios para la contratación de las rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia en los términos previstos en la Ley del Seguro Social. En cada caso, el trabajador o sus beneficiarios decidirán libremente si los recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias los reciben en una sola exhibición o los utilizan para incrementar los beneficios de la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia."

De lo anteriormente transcrito, disputan las siguientes proposiciones:

- Las administradoras de fondos para el retiro son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos previstos por la ley.

- En el caso de las subcuentas de vivienda, las administradoras deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social.
- Las administradoras deberán operar y pagar, bajo las modalidades que se autoricen, los retiros programados.
- Las administradoras deberán entregar los recursos a las instituciones de seguros, que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.
- Para determinar el monto constitutivo, que servirá de base para calcular la suma asegurada que será entregada a la institución de seguros para la contratación de las rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social considerará el saldo de la cuenta individual, una vez deducido el importe de los recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias.
- El trabajador o sus beneficiarios decidirán libremente si los recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias los reciben en una sola exhibición o los utilizan para incrementar los beneficios de la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia.

De todo lo anterior, es dable advertir que las administradoras de fondos para el retiro o Afores como cotidianamente se les denomina, son entidades financieras, cuyo principal objetivo es **"administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas"**, para lograr ese fin se encuentran facultadas para **"efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren"**.

Por otra parte, conforme a los preceptos transcritos, el manejo de las subcuentas de los trabajadores afiliados se realizará conforme a las disposiciones legales en materia de seguridad social y las que señale la propia Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y, asimismo, la canalización de los recursos se llevará a cabo en los términos previstos por las disposiciones legales aplicables.

De esto se colige que las administradoras de fondos para el retiro deben vigilar en todo momento que el manejo de los recursos de las subcuentas, sea apegado a las disposiciones normativas aplicables emitidas por las autoridades correspondientes, procurando la salvaguarda de los recursos y velando por los intereses de los trabajadores, es decir, que los actos

que llevan a cabo tienen como fin un interés público, por lo que su génesis se encuentra en disposiciones de aplicación general a cuyo cumplimiento se encuentran constreñidas.

Ahora bien, en el caso de la retención del impuesto sobre la renta que fue materia de los juicios de amparo en revisión en que los Tribunales Colegiados sostuvieron su postura, quedó establecido que el acto de retención por parte de la administradora de fondos para el retiro se llevó a cabo con base en diversas disposiciones legales, específicamente, los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como en los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo de la Regla I.3.10.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para el año dos mil trece, que establecen lo siguiente:

Ley del Impuesto sobre la Renta

"Artículo 109. No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

"...

"X. Los que obtengan las personas que han estado sujetas a una relación laboral en el momento de su separación, por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, así como los obtenidos con cargo a la subcuenta del seguro de retiro o a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previstas en la Ley del Seguro Social y los que obtengan los trabajadores al servicio del Estado con cargo a la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, hasta por el equivalente a noventa veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente por cada año de servicio o de contribución en el caso de la subcuenta del seguro de retiro, de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez o de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro. Los años de servicio serán los que se hubieran considerado para el cálculo de los conceptos mencionados. Toda fracción de más de seis meses se considerará un año completo. Por el excedente se pagará el impuesto en los términos de este título. ..."

"Artículo 166. Las personas físicas que obtengan ingresos distintos de los señalados en los capítulos anteriores, los considerarán percibidos en el monto en que al momento de obtenerlos incrementen su patrimonio, salvo en los casos de los ingresos a que se refieren los artículos 168, fracción IV y 213 de esta ley, caso en el que se considerarán percibidos en el ejercicio fiscal

en el que las personas morales, entidades, fideicomisos, asociaciones en participación, fondos de inversión o cualquier otra figura jurídica, cuyos ingresos estén sujetos a regímenes fiscales preferentes, los acumularían si estuvieran sujetas al título II de esta ley."

"Artículo 170. Los contribuyentes que obtengan en forma esporádica ingresos de los señalados en este capítulo, salvo aquéllos a que se refieren los artículos 168 y 213 de esta ley, cubrirán como pago provisional a cuenta del impuesto anual, el monto que resulte de aplicar la tasa del 20% sobre el ingreso percibido, sin deducción alguna. El pago provisional se hará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas dentro de los 15 días siguientes a la obtención del ingreso.

"Los contribuyentes que obtengan periódicamente ingresos de los señalados en este capítulo, salvo aquéllos a que se refieren los artículos 168 y 213 de esta ley, efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto anual, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago, mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas. El pago provisional se determinará aplicando la tarifa del artículo 113 de esta ley a los ingresos obtenidos en el mes, sin deducción alguna; contra dicho pago podrán acreditarse las cantidades retenidas en los términos del siguiente párrafo.

"Cuando los ingresos a que se refiere este capítulo, salvo aquéllos a que se refiere el artículo 168 de esta ley, se obtengan por pagos que efectúen las personas morales a que se refiere el título II de esta ley, dichas personas deberán retener como pago provisional la cantidad que resulte de aplicar la tasa del 20% sobre el monto de los mismos, sin deducción alguna, debiendo proporcionar a los contribuyentes constancia de la retención; dichas retenciones deberán enterarse, en su caso, conjuntamente con las señaladas en el artículo 113 de la propia ley. ..."

Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil trece

"Procedimiento para determinar los años de cotización de los trabajadores afiliados al IMSS en el retiro de los recursos de la cuenta individual

"I.3.10.5. Para determinar los años de cotización a que se refiere el artículo 109, fracción X de la Ley del ISR, las administradoras de fondos para el retiro o PENSIONISSSTE, que entreguen al trabajador o a su beneficiario en una sola exhibición, recursos con cargo a la subcuenta del seguro de retiro (SAR92) de acuerdo a la Ley del Seguro Social, deberán utilizar la resolución o la negativa de pensión, emitidas por el IMSS, o bien, la constancia que acredite que

el trabajador cuenta con una pensión o jubilación derivada de un plan privado de jubilación autorizado y registrado por la Consar. Cuando el trabajador adquiera el derecho a disfrutar de una pensión en los términos de la Ley del Seguro Social de 1973, se deberá utilizar la constancia emitida por el empleador con la que se acredite el derecho, de conformidad con las disposiciones de carácter general que emita la Consar. En cualquier caso, el documento deberá indicar el número de años o semanas de cotización del trabajador.

"En caso de que el documento emitido por el IMSS no indique el número de años de cotización del trabajador, las administradoras de fondos para el retiro o PENSIONISSSTE podrán utilizar la información que el IMSS proporcione a través de los mecanismos de intercambio de información que prevea la Consar para la disposición y transferencia de recursos.

"Cuando la cotización se emita en número de semanas se dividirá entre 52. En ningún caso el número de semanas de cotización que se consideren en el cálculo podrá exceder de 260 semanas. Para los efectos de este párrafo, toda fracción igual o mayor a 0.5 se considerará como un año completo.

"En los casos en los que las administradoras de fondos para el retiro o PENSIONISSSTE desconozcan el área geográfica de cotización del trabajador, la exención a que se refiere el artículo 109, fracción X de la Ley del ISR, se determinará a partir del salario mínimo general del área geográfica C de acuerdo a la Resolución del Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

"Para determinar el monto de los ingresos gravados, las administradoras de fondos para el retiro o PENSIONISSSTE disminuirán del total retirado de la subcuenta referida, la cantidad exenta determinada a partir de la información proporcionada por el trabajador o su beneficiario, de acuerdo a lo establecido en los párrafos anteriores. El monto así obtenido se sujetará a lo dispuesto en el capítulo IX del título IV de la Ley del ISR y las administradoras o PENSIONISSSTE que lo entreguen deberán efectuar sobre dicho monto la retención a que se refiere el artículo 170 de la misma ley.

"Cuando la administradora de fondos para el retiro o PENSIONISSSTE entreguen los recursos SAR92 por el solo hecho de que el titular haya cumplido los 65 años de edad, conforme a lo señalado en la Ley del Seguro Social vigente al momento de cotización de tales recursos, la administradora o PENSIONISSSTE obtendrá los años de cotización de la subcuenta con la información que al efecto proporcione el titular de la cuenta en los términos

que señalen las disposiciones administrativas que emita la Consar, pudiendo el titular de la cuenta acreditar el impuesto que le haya sido retenido por este concepto.

"Tratándose del pago en una sola exhibición de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez 'RCV' prevista en la Ley del Seguro Social, cuando se obtenga la negativa de pensión por parte del IMSS o se acredite que el trabajador cuenta con una pensión o jubilación derivada de un plan privado de jubilación autorizado y registrado por la Consar, se estará a lo dispuesto en esta regla, salvo por lo señalado a continuación:

"a) Cuando la jubilación o pensión del plan privado se pague en una sola exhibición, los fondos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez 'RCV' se le sumarán a dicho pago y se aplicará al total obtenido la exención indicada en los artículos 125, 140 y 141 del Reglamento de la Ley del ISR.

"b) El máximo de semanas referido en el segundo párrafo de esta regla se podrá aumentar en 52 semanas por año transcurrido a partir de 2003 y hasta el momento en el que se efectúe el retiro. Para los efectos de este inciso, cuando el número de semanas sea igual o mayor a 26 se considerará como un año completo.

"Cuando se pague en una sola exhibición el importe correspondiente al ramo de retiro de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez 'RCV' a que se refiere el párrafo anterior y se cumpla con lo dispuesto en el 'Decreto por el que se reforma el artículo noveno transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro', publicado en el D.O.F el 24 de diciembre de 2002, para determinar los años de cotización, así como el monto de los ingresos gravados y la retención del impuesto, se estará a lo dispuesto en esta regla salvo lo relativo al número máximo de semanas cotizadas. El número máximo de semanas cotizadas será el número de semanas transcurridas entre el 1 de julio de 1997 y la fecha en que se emita el documento resolutivo de pensión del IMSS mediante el cual se acredite la disposición de tales recursos de conformidad con el artículo noveno transitorio antes mencionado.

"El trabajador o su beneficiario, en todos los casos podrán considerar la retención a que se refiere el cuarto párrafo y el párrafo anterior como definitiva cuando a los ingresos obtenidos por el trabajador o su beneficiario, según el caso, en el ejercicio en que se hayan recibido los fondos de las subcuentas mencionadas sean iguales o inferiores al límite superior señalado por la tarifa del artículo 177 de la Ley del ISR correspondiente a la tasa aplicable del 16%."

Del primero de los preceptos transcritos se advierte que los ingresos que obtenga una persona física de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se encuentran exentos de gravámenes fiscales hasta por un monto equivalente a noventa veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente por cada año de servicio o de contribución. En caso de rebasar esa exención fiscal, la regla I.3.10.5. establece que la diferencia recibirá el tratamiento establecido en el capítulo IX del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se refiere a los demás ingresos que obtengan las personas físicas, en específico el artículo 166, para posteriormente determinar la cantidad de ingresos gravados, a la cual se aplicará la tasa del veinte por ciento que establece el artículo 170 de la misma ley y sobre dicho monto debe efectuarse la retención correspondiente.

Tal como se ha advertido a lo largo del proyecto, el acto concreto que se debe analizar es la mecánica de retención explicada en el párrafo anterior, misma que llevan a cabo las administradoras de fondos para el retiro al tener la calidad de personas morales contenidas en el título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tal como lo establece el artículo 80., párrafo tercero, de dicha ley²³ y con motivo del retiro del monto correspondiente a la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, prevista en la Ley del Seguro Social.

²³ "Artículo 80. Cuando en esta ley se haga mención a persona moral, se entienden comprendidas, entre otras, las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.

"...

"El sistema financiero, para los efectos de esta ley, se compone por el Banco de México, las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, sociedades controladoras de grupos financieros, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, uniones de crédito, sociedades financieras populares, sociedades de inversión de renta variable, sociedades de inversión en instrumentos de deuda, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero. Asimismo, se considerarán integrantes del sistema financiero a las sociedades financieras de objeto múltiple a las que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que tengan cuentas y documentos por cobrar derivados de las actividades que deben constituir su objeto social principal, conforme a lo dispuesto en dicha ley, que representen al menos el setenta por ciento de sus activos totales, o bien, que tengan ingresos derivados de dichas actividades y de la enajenación o administración de los créditos otorgados por ellas, que representen al menos el setenta por ciento de sus ingresos totales. Para los efectos de la determinación del porcentaje del setenta por ciento, no se considerarán los activos o ingresos que deriven de la enajenación a crédito de bienes o servicios de las propias sociedades, de las enajenaciones que se efectúen con cargo a tarjetas de crédito o financiamientos otorgados por terceros. ..."

Respecto al acto tributario de la retención realizada por instituciones diversas a las autoridades fiscales, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión *****²⁴, determinó lo siguiente:

"Este tribunal encuentra que es válida la posibilidad de que los particulares funjan como auxiliares de la administración pública a fin de recaudar las contribuciones que señala la ley.

"La obligación de retener un impuesto a cargo de compradores y posteriormente su entero a las oficinas hacendarias respectivas, son deberes impuestos a terceros que corresponden a la facultad que el fisco tiene para mayor control de los impuestos y hacer rápida y efectiva su recaudación; esta facultad se encuentra implícita en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al conceder atribuciones a la autoridad para establecer contribuciones, no consigna una relación jurídica simple en la que el contribuyente tenga sólo la obligación de pagar el tributo y el Estado el derecho correlativo de recaudarlo, sino que de ese precepto se deriva un complejo de derechos, obligaciones y atribuciones, que forman el contenido del derecho tributario, y entre éstas se halla la de imponer medidas eficaces para la recaudación del tributo mediante el señalamiento de obligaciones a terceros; esta actividad puede catalogarse como una cooperación de los particulares en la realización de los fines del Estado.

"En nuestro sistema jurídico, este tribunal ha convalidado diversas legislaciones en las que están presentes ese tipo de intervenciones que desempeñan particulares dentro de la determinación y recaudación de los impuestos, como es el caso de los patrones que retienen el importe del impuesto sobre productos del trabajo a sus empleados; el caso de los notarios públicos que tienen la obligación de calcular y vigilar el pago de impuestos por las personas que solicitan su intervención; y otros supuestos en los que los particulares, auxiliares del fisco federal, también tienen el carácter de deudores solidarios cuando no retienen los impuestos que deben, o no se cercioran de que se cumplan los requisitos que determinan las leyes fiscales.

"Sirven de apoyo, los criterios siguientes:

"'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO AUXILIAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CUANDO RECAUDA EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS.' (se transcribe)

²⁴ Fallado en sesión de ocho de febrero de dos mil once.

"HOSPEDAJE, IMPUESTO SOBRE. LA ACEPCIÓN DEL TÉRMINO RETENCIÓN, COMO SINÓNIMO DE RECAUDACIÓN, SE JUSTIFICA EN EL IMPERATIVO DE CONTRIBUIR AL GASTO PÚBLICO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 177 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).'" (se transcribe)

"Máxime que los contribuyentes pueden controvertir las leyes tributarias a partir de su entrada en vigor y/o desde la aplicación que realicen los particulares encargados legalmente de la recaudación del impuesto.

"Como se sabe, las retenciones que realizan los particulares de las contribuciones, son actos de aplicación de las leyes respectivas para efectos del amparo, siempre y cuando en el documento respectivo se expresen los conceptos sobre los cuales se efectúa dicha retención y su fundamento legal.

"Sirven de apoyo, las siguientes jurisprudencias:

"ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LA LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO INFORMADA POR PARTE DEL NOTARIO PÚBLICO AL CONTRIBUYENTE, CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE REGULAN ESE TRIBUTO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.'" (se transcribe)

"IMPUESTO SOBRE LA RENTA. SU RETENCIÓN POR EL PATRÓN AL EFECTUAR EL PAGO DE ALGÚN CONCEPTO QUE LA LEY RELATIVA PREVÉ COMO INGRESO POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO, CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN PARA EFECTOS DEL AMPARO, Y ES SUSCEPTIBLE DE GENERAR LA IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO, SIEMPRE Y CUANDO EN EL DOCUMENTO RESPECTIVO SE EXPRESEN LOS CONCEPTOS SOBRE LOS CUALES SE EFECTÚA DICHA RETENCIÓN Y SU FUNDAMENTO LEGAL.'" (se transcribe)."

Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis P. LV/2011 (9a.),²⁵ misma que a continuación se transcribe para una mejor comprensión:

"DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, II Y IV, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL PREVER QUE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO DEBEN RECAUDAR Y ENTERAR EL TRIBUTO, NO

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 576, registro digital: 160898.

VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007).—El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede atribuciones a las autoridades para establecer contribuciones, pero no consigna una relación jurídica simple en la que el contribuyente tenga sólo la obligación de pagar el tributo y el Estado el derecho correlativo de recaudarlo, sino que establece un complejo de derechos, obligaciones y atribuciones que forman el contenido del derecho tributario, entre las que se encuentra la de imponer medidas eficaces para la recaudación del tributo mediante el señalamiento de obligaciones a terceros. De acuerdo con lo anterior, el artículo 4, fracciones I, II y IV, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, al establecer la obligación a cargo de las instituciones del sistema financiero de recaudar (retener) y enterar el impuesto, no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque si bien para ello dichas instituciones deben determinar, cobrar y entregar el impuesto a los depósitos en efectivo conforme a las disposiciones aplicables, no lo hacen en calidad de autoridades, sino que sólo fungen como auxiliares de la administración pública en una actividad que puede catalogarse como de cooperación de los particulares en la realización de los fines del Estado, derivada de la facultad que el legislador tiene para imponerles obligaciones en ese sentido con la finalidad de ejercer un mayor control de los tributos y hacer rápida y efectiva su recaudación. Además, con ello no se deja en estado de indefensión e incertidumbre jurídica a los contribuyentes, ya que pueden controvertir el acto de aplicación -con motivo de las retenciones efectuadas por las instituciones financieras- a través del juicio de amparo, siempre que en el documento respectivo se expresen los conceptos sobre los cuales se realiza dicha retención y su fundamento legal."

Del criterio transcrito se desprende lo siguiente: 1) que las retenciones para efectos fiscales, son las cantidades que deben descontar, por concepto de contribuciones, las personas físicas o morales que realicen pagos a los contribuyentes y posteriormente enterarlas a las oficinas hacendarias respectivas, lo cual constituye un deber impuesto legalmente a terceros con la finalidad que el fisco tenga un mayor control de los impuestos y hacer rápida y efectiva su recaudación; 2) este Máximo Tribunal ha determinado que no produce incertidumbre jurídica alguna esta intervención de particulares en esta actividad fiscal; y, 3) los particulares, al participar como auxiliares del fisco federal en la retención de impuestos, se encuentran sujetos al carácter de deudores solidarios cuando no retienen los impuestos que deben, o no se cercioran de que se cumplan los requisitos que determinan las leyes fiscales.

En otras palabras, el sujeto retenedor debe, por disposición legal, detraer de los pagos que realice a los contribuyentes directos, el gravamen tributario correspondiente y posteriormente efectuar su entero en las arcas públicas. Tal como se advierte de los párrafos precedentes, la función de los retenedores está justificada por la jurisprudencia como una forma de colaboración con el fisco y se encuentra sujeta a distintas penalidades para el caso que no cumplan con su cometido, tal como se establece a continuación:

El carácter de deudores solidarios que tienen los retenedores cobra relevancia, al tomar en cuenta lo establecido en el artículo 26, fracción I, del Código Fiscal de la Federación,²⁶ como consecuencia de dicho carácter, en caso de que no se realice de manera adecuada la retención correspondiente, el fisco pudiera repetir contra de ellos y solicitar el cumplimiento de la obligación fiscal por la totalidad de la prestación tributaria omitida. Por tanto, las administradoras de fondos para el retiro, al actuar como retenedoras, son responsables del cumplimiento de la obligación establecida a cargo de los contribuyentes, a pesar de no tener este carácter.

Lo anterior demuestra que dichas instituciones financieras no pueden ser ubicadas en un plano de supra a subordinación con respecto a los trabajadores titulares de las subcuentas, por el contrario, aquéllas se encuentran en un plano de subordinación con respecto a las autoridades hacendarias, toda vez que ésta, al utilizar diversos agentes económicos como recaudadores impositivos por su ubicación en los distintos actos que dan lugar al pago de las contribuciones, lo que busca es disminuir el costo de su actividad y percibir el monto de las contribuciones con más eficacia y celeridad que si fuera el obligado quien debiera ingresarlo directamente. Para lograr dicho objetivo, resulta necesario ubicar al retenedor en un plano de subordinación respecto a la autoridad hacendaria, a fin de que sea ésta quien vigile el debido cumplimiento de dichas disposiciones tributarias.

No resulta óbice para llegar a dicha conclusión el hecho de que la obligación ejecutada por la administradora de fondos para el retiro provenga de disposiciones legales ya que, tal como se ha mencionado, sólo actúan como auxiliares del fisco al momento de realizar la retención de la respectiva cantidad y no así como autoridad tributaria.

²⁶ "Artículo 26. Son responsables solidarios con los contribuyentes: I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones. ..."

Una vez determinada la naturaleza del acto que se les imputa a las administradoras de fondos como actos de autoridad, resulta necesario determinar el carácter con el que las administradoras de fondos intervienen al realizar la mecánica de retención descrita.

Ya ha sido señalado que para que una autoridad pueda ser llamada como responsable a un juicio de amparo los actos que lleve a cabo deben ser ejercidos de manera unilateral, con cierto margen de discrecionalidad, y tener como consecuencia la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los particulares.

Es necesario reiterar que el acto de retención de un tributo que llevan a cabo las administradoras de fondos, tiene su fundamento en disposiciones legales tales como los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, todos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como en lo dispuesto en los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo, de la Regla I.3.10.5. de la Resolución Miscelánea Fiscal para el año dos mil trece, y que el carácter con el que llevan a cabo dicha retención es únicamente el de auxiliar de la autoridad hacendaria, en virtud de lo cual se les considera como responsables solidarios, por lo tanto, se colige que la unilateralidad de dicho acto, entendida como el margen discrecional con el que las administradoras pueden realizar dicho acto, resulta inexistente. En otras palabras, el retenedor que interviene como un tercero en la relación entre el contribuyente y el fisco lo hace con motivo de la obligación impuesta por la ley, en virtud de lo cual, se convierte en un responsable solidario frente al fisco junto con el propio contribuyente.

En vía de consecuencia, se concluye que la administradora de fondos, en el caso concreto de la retención de un porcentaje de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez por concepto de impuesto sobre la renta, no implica que está actuando con imperio, característica que identifica a las relaciones de supra a subordinación, por tanto, debe arribarse a la conclusión que en este caso en concreto no nos encontramos ante un particular que ejerza el carácter de autoridad, sino de un auxiliar de la actividad tributaria del Estado y, en consecuencia, no debe ser considerado como autoridad para efectos del juicio de amparo.

Resulta importante señalar, que la afirmación anterior debe ser entendida en el contexto del acto que en la especie se analiza, es decir, la retención de un impuesto determinado llevada a cabo por una administradora de fondos para el retiro. Es conveniente realizar esta precisión, toda vez que, de la lectura del artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se desprende

la diversidad de funciones que legalmente le han sido conferidas a dichas administradoras. Sin embargo, esta Segunda Sala omite realizar pronunciamiento alguno respecto a dichas obligaciones, por no resultar materia de la presente contradicción de tesis.

Por otra parte, esta Segunda Sala no pierde de vista que la retención de un determinado impuesto por parte de un particular puede ser considerado como acto de aplicación para efectos de la interposición de un juicio de amparo; sin embargo, dicha circunstancia no resulta parte del punto de contradicción aquí analizado, sino únicamente el determinar si el particular que lleva a cabo dicha retención debe ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.

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 título, subtítulo y texto:

ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). AL RETENER EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE LA SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Conforme al artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en términos de la fracción indicada, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general que les confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad, esto es, cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Ahora bien, las AFORES que, en cumplimiento a los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, así como los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo de la Regla I.3.10.5 de la Resolución de Miscelánea Fiscal para el año 2013, retienen el impuesto sobre la renta derivado de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no tienen el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en tanto que no actúan de manera unilateral y con imperio en un plano de supra a subordinación con respecto a los trabajadores titulares de las subcuentas, sino como auxiliares del fisco federal y responsables solidarios del cumplimiento de la obligación a cargo de los contribuyentes.

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 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 legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). AL RETENER EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE LA SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. Conforme al artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en términos de la fracción indicada, y cuyas funciones estén determinadas

por una norma general que les confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad, esto es, cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Ahora bien, las AFORES que, en cumplimiento a los artículos 109, fracción X, 166 y 170, primer y tercer párrafos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, así como los párrafos tercero, cuarto, quinto y octavo de la Regla I.3.10.5 de la Resolución de Miscelánea Fiscal para el año 2013, retienen el impuesto sobre la renta derivado de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no tienen el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en tanto que no actúan de manera unilateral y con imperio en un plano de supra a subordinación con respecto a los trabajadores titulares de las subcuentas, sino como auxiliares del fisco federal y responsables solidarios del cumplimiento de la obligación a cargo de los contribuyentes.

2a./J. 112/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 423/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Sexto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.16o.A.14 A (10a.), de título y subtítulo: "ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). NO SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE LES RECLAMEN A SUS ENCARGADOS O DIRECTORES GENERALES ACTOS DE APLICACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN DE LA CUAL SON RETENEDORAS.", aprobada por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2891, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver los amparos en revisión 226/2014 y 240/2014.

Tesis de jurisprudencia 112/2015 (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 2 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

AMPARO ADHESIVO. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO AL PROCEDIMIENTO NATURAL ALEGADA POR EL QUEJOSO ADHERENTE, QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO, NO OBLIGA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO A DECLINAR LA COMPETENCIA EN UN JUEZ DE DISTRITO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 125/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. 26 DE AGOSTO 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. 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 entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, quien está facultada para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en auxilio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo directo auxiliar ***** , en sesión de treinta de marzo de dos mil quince, en la parte que interesa determinó:

"NOVENO. Corresponde en este apartado, el examen de los conceptos de violación del quejoso adhesivo.—En esencia, el quejoso adherente aduce la ilegalidad o falta de emplazamiento verificado en el juicio de origen, al indicar que desconocía este último, así como a quien se le emplazó al mismo, de ahí que no se respetó su garantía de audiencia previamente al acto privativo.—Es inatendible tal motivo de queja.—Se califica así, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 182 de la ley reglamentaria, el amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:—I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y:—II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.—Entonces, dado que el quejoso adherente reclama no haber sido emplazado o que fue citado en forma distinta de la prevenida por la ley, se le equipara a una persona extraña a juicio, de ahí que no pueda ser analizado como una violación al procedimiento por la vía directa adhesiva, ya que su ilegalidad o ausencia debe ser impugnada a través del amparo indirecto, 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 107, fracción VI, de la Ley de Amparo.—Por lo anterior, no se actualiza ninguno de los supuestos que establece el propio artículo 182 de la Ley de Amparo para abordar el análisis por la vía de amparo adhesivo.—No es óbice a lo anterior, que los artículos 34, 170 y 172, fracción I, de la Ley de Amparo, establezcan como violación procesal reclamable en amparo directo la falta o ilegalidad del emplazamiento, pues no es posible aplicar esos dispositivos legales cuando la parte quejosa se ostenta como persona extraña al juicio por equiparación, pues de hacerlo, se le dejaría en estado de indefensión, dado que no se le daría oportunidad de acreditar con medio de prueba alguna, las supuestas irregularidades del emplazamiento a juicio de las que se duele, con independencia de que tuviera conocimiento del laudo definitivo.—Al respecto, no pasa desapercibida la jurisprudencia P/J. 70/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 9, Tomo XXXII, agosto de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:—'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). (Se transcribe)'.—Sin embargo, se estima que en el caso no se está en condiciones de establecer una competencia escalonada de un Juez de Distrito, es decir, remitirle la demanda para que primero se resuelva si el emplazamiento reclamado fue legal, y reservar jurisdicción a un Tribunal Cole-

giado que corresponda, para que resuelva sobre el distinto al emplazamiento (laudo y violaciones procesales) por ser materia del amparo directo.—Lo anterior, habida cuenta que el demandado optó por promover el amparo directo por la vía adhesiva, cuya característica principal es que depende de la suerte del principal.—Dicho de otra manera, este tribunal estaría en condiciones de declarar su incompetencia legal para conocer del emplazamiento, sólo en el supuesto de que el quejoso promueva demanda principal, pues se insiste, de conformidad con el artículo 182 de la Ley de Amparo, el adhesivo se tramita en el mismo expediente principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.—En lo conducente, ilustra a lo anterior, la tesis I.2o.C.5 K (10a.) (registro digital: 2006198), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en la página mil cuatrocientos cuarenta y seis, Libro 5, abril de dos mil catorce, Tomo II, materia común, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que dice:—‘AMPARO ADHESIVO. ES IMPROCEDENTE SI CONTROVIERTE ASPECTOS DE FONDO DEL FALLO RECLAMADO QUE CAUSAN PERJUICIO AL ADHERENTE, PORQUE AQUÉLLOS SÓLO PUEDEN SER MATERIA DEL AMPARO DIRECTO PRINCIPAL.’ (Se transcribe).—Estimar lo contrario, esto es, declarar la incompetencia legal por lo que respecta a lo reclamado en el amparo adhesivo (falta o ilegalidad en el emplazamiento), implicaría cambiar o modificar la vía adhesiva por la principal, lo que no se encuentra contemplado en la Ley de Amparo.—Lo anterior conduce a determinar que, si el quejoso promueve amparo por la vía adhesiva, el juicio debe ser tramitado como tal, en el que como quedó evidenciado, no es factible analizar el emplazamiento cuando el quejoso adherente se ostenta como tercero extraño a juicio por equiparación.—En virtud de lo anterior, es que resulta inatendible del concepto de violación vertido por la parte quejosa adhesiva.—Por otra parte, en la demanda adhesiva, refiere el impetrante que si se analiza el dicho del actor trabajador —aquí quejoso principal— se advierte que ocupó puestos de confianza dentro del ***** y su función concluía al término de cada administración, por lo que resulta ilógico que pretenda el cobro por todo el tiempo que laboró, ya que contraviene el título quinto del Código Municipal del Estado de Tamaulipas, concretamente los artículos 202, 203 y 204, los cuales establecen a los trabajadores de base y de confianza.—Es inoperante lo anterior.—Esto es así, pues la cuestión que plantea la aquí parte quejosa, debió ser hecha a través de un juicio de amparo principal y no adhesivo, porque la violación a las disposiciones del Código Municipal del Estado de Tamaulipas que aduce, tienen relación con la acción principal de despido y el pago de las prestaciones que derivan de éste, lo que le causaba un agravio personal a su esfera jurídica de derechos.—Cuestión que no puede ser materia de análisis en un amparo adhesivo, pues se insiste, en éste únicamente se pueden plantear argumentos para fortalecer las consideraciones del laudo reclamado y las violaciones procesales que trasciendan al resultado del fallo,

concluyendo en un punto decisorio que le perjudique, por lo que la violación de fondo hecha valer debió formularse mediante un juicio amparo directo principal, de conformidad con la fracción I del citado artículo 107 constitucional, así como 170, fracción I, de la Ley de Amparo.—Ilustra a lo anterior, en lo conducente, la tesis I.2o.C.5 K (10a.) (registro digital: 2006198), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, consultable en la página mil cuatrocientos cuarenta y seis, Libro 5, abril de dos mil catorce, Tomo II, materia común, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, que dice:—'AMPARO ADHESIVO. ES IMPROCEDENTE SI CONTROVIERTE ASPECTOS DE FONDO DEL FALLO RECLAMADO QUE CAUSAN PERJUICIO AL ADHERENTE, PORQUE AQUÉLLOS SÓLO PUEDEN SER MATERIA DEL AMPARO DIRECTO PRINCIPAL.' (Se transcribe)—En las relatadas consideraciones, ante lo inatendible e inoperante de los conceptos de violación hechos valer en el amparo adhesivo, lo procedente es negar la protección solicitada."

CUARTO.—El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***** , en sesión de doce de septiembre de dos mil trece, en la parte que interesa determinó:

"SEGUNDO. Competencia del amparo adhesivo. La tercera interesada, ***** , como propietaria de la finca ubicada en calle ***** , colonia ***** , en el Municipio de Guadalajara, Jalisco, el cinco de agosto de dos mil trece, presentó promoción ante este órgano colegiado a manera de amparo adhesivo.—Luego, la Ley de Amparo, en su artículo 182, prevé los casos en que procede el amparo directo adhesivo y qué debe entenderse por él, como a continuación se cita:—'Artículo 182.' (se transcribe).—De lo anterior se obtiene, que el amparo adhesivo es el medio que tienen la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, de promover demanda de garantías de manera adhesiva al amparo principal, en los casos siguientes:—a) Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y,—b) Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.—Ahora bien, según lo ha sustentado de manera reiterada la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ente juzgador al analizar la demanda de amparo, debe interpretar el escrito en su integridad, en un sentido amplio y no restringido, para determinar con exactitud la intención del promovente y así, al emitir sentencia, fijar con exactitud el acto o actos reclamados por éste, tal como se advierte de las tesis jurisprudenciales P./J. 40/2000 y 2a./J. 55/98, que a continuación se citan (la primera del Pleno y la siguiente de la Segunda Sala del Alto Tribunal):—'DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU

INTEGRIDAD.’ (se transcribe)—‘ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS.’ (se transcribe)—Asimismo, este órgano colegiado se encuentra facultado para corregir errores en la denominación de las promociones, para lo cual, debe interpretar el sentido del ocurso respectivo para determinar con precisión la voluntad del promovente, debiendo considerar en su integridad el escrito presentado, tomando en cuenta la norma que, en su caso, fundamenta su promoción, lo aducido en su escrito respecto de la vía que intenta, así como lo esgrimido en los puntos petitorios; y, en caso de que las expresiones resulten incongruentes, para descubrir la voluntad de su autor, será necesario interpretar con sentido extensivo y no restrictivo.—Sirven de apoyo a lo anterior, las razones que integran el criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:—‘RECURSOS EN AMPARO. INTERPRETACIÓN DEL ESCRITO MEDIANTE EL CUAL SE INTERPONEN.’ (se transcribe).—En el mismo sentido, se cita el criterio de la Primera Sala del Alto Tribunal, que en su tesis 1a. CCLXIV/2013 sustenta, la cual si bien no se encuentra publicada, resulta orientadora para este órgano colegiado por las razones que la integran, misma que se cita a continuación:—‘INCONFORMIDAD. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO QUE CONOZCA DE DICHO RECURSO, DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA VÍA Y DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER POR EL PROMOVENTE.’ (se transcribe).—En este contexto, este órgano colegiado luego de hacer un análisis integral de la demanda de amparo promovida como adhesivo, tal como le es obligatorio, advierte que en el mismo se combate de manera destacada el emplazamiento a juicio laboral y subsecuentes actuaciones, ostentándose la promovente tercera extraña a juicio por equiparación, al manifestar haberse enterado de su existencia hasta después del dictado del laudo; lo que es propio de combatirse en la vía indirecta, competencia de un Juez de Distrito.— Cierto, del análisis de la demanda de garantías que se analiza, se evidencia que este órgano colegiado carece de competencia legal para conocerla, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracciones III, inciso c), V, VI y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción VI, 170 y 172, fracción I, de la Ley de Amparo.— Para advertirlo así, conviene citar los artículos, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como de la Ley de Amparo, que señalan los supuestos en que procede el amparo indirecto o biinstancial, así como el directo o uniinstancial, los cuales disponen lo siguiente:— ‘Artículo 107.’ (se transcribe)—Por su parte, la Ley de Amparo, al reglamentar los principios contenidos en las citadas fracciones III, V, VI y VII del artículo 107 Constitucional, en sus numerales 107, fracción VI, 170 y 172, fracción I, establece:—‘Artículo 107.’ (se transcribe)’.—‘Artículo 172.’ (Se transcribe).—De la lectura de los preceptos legales transcritos, se desprende que, con relación a las violaciones que se cometan durante el procedimiento de un juicio, por

regla general, es procedente el amparo directo, siempre que tales violaciones afecten las defensas del quejoso y que trasciendan al resultado del fallo; sin embargo, excepcionalmente se determina la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, así como contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.—Ahora bien, con relación a las personas extrañas a juicio en cuyo caso procede por excepción el juicio de amparo biinstancial seguido ante un Juez de Distrito, debe entenderse propiamente como tal, aquella persona, moral o física, que es distinta de los sujetos de la controversia que en aquél se ventila, es decir, por persona extraña a juicio debe entenderse, lo opuesto a 'parte procesal'.—Además de la anterior definición, existe otra figura que jurisprudencialmente ha sido equiparada al tercero extraño a juicio, que viene a ser el sujeto que, formando parte de la controversia por ser el demandado, no fue llamado a juicio al no haber sido legalmente emplazado para contestar la demanda y, por tal motivo, no se apersonó de modo alguno al mismo.—Por tanto, debe entenderse como persona extraña a juicio, no sólo a la propiamente dicha, sino también al demandado que, por no haber sido legalmente emplazado al juicio, no se apersonó al mismo a defender sus intereses, este último por equiparación.—Sobre el particular cobra aplicación, la jurisprudencia número P./J. 7/98, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:—'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO, CONCEPTO DE.' (se transcribe).—En el caso, como se adelantó, resulta que del análisis de la demanda de amparo se obtiene que la impetrante de amparo reclama a la Primera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Jalisco, lo siguiente:—'1. La ilegalidad de las actas de citación y emplazamiento que obran dentro del expediente *****', tramitado ante la autoridad responsable y, por tanto, la ilegalidad de todo lo actuado a partir del auto de avocamiento dictado en el juicio ordinario, se señala que dichas actas carecen de fundamentación legal y no reúnen los requisitos establecidos en el artículo (sic) 740, 743, 751 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que carecen de cercioramiento, y dejan en total estado de indefensión a mi mandante, en virtud de que suponiendo y sin conceder que el actuario notificador adscrito a la primera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado se hubiese constituido en el domicilio ubicado en CALLE *****', NÚMERO *****', COLONIA *****', EN GUADALAJARA, JALISCO, él mismo no tuvo cercioramiento de que dicho domicilio es una casa habitación y no así una fuente de trabajo como lo señala el actor del juicio natural, así también de las actas de citación y emplazamiento que obran en autos del juicio natural, el actuario notificador no señala en el acta de emplazamiento si supuestamente corrió traslado con el escrito aclaratorio de demanda presentado por la actora del juicio laboral ordinario con fecha del fecha (sic) 6 de agosto de 2006 dentro de los autos del juicio laboral ordinario (...). 2. En virtud de la ilegalidad de las actas de citación y empla-

zamiento, resulta ilegal el proyecto de resolución en forma de laudo emitido dentro del juicio laboral ***** , tramitado ante la autoridad responsable, (...) (fojas 30 y 31 del toca de amparo).—Asimismo, de los conceptos de violación que hace valer la quejosa en dicho amparo, se desprende que ésta combate como acto destacado el emplazamiento que le fue efectuado en el procedimiento laboral, precisando que se enteró de la existencia del juicio llevado en su contra hasta el dieciséis de julio pasado, tachando de nulo el emplazamiento que le fue practicado, y alegando de ilegal todo lo actuado con posterioridad, incluyendo el laudo combatido; es decir, la ilegalidad del citado laudo solamente la hace depender de la falta de citación.—En efecto, del capítulo de conceptos de violación, se advierte que dicha persona refiere: ‘VII. Los conceptos de violación. (se transcriben)’—De las anteriores transcripciones se evidencia que, la impetrante de garantías (en el llamado amparo adhesivo) substancialmente reclama el llamamiento al juicio laboral que le realizó la autoridad responsable, puesto que tanto de los actos reclamados, como de los conceptos de violación expuestos en su demanda de amparo, se desprende que arguye que no fue legalmente emplazada al juicio de origen y, le atribuye diversas irregularidades a las diligencias de emplazamiento, sosteniendo fundamentalmente, que dicho acto procesal se realizó sin observar los requisitos que prevé el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo, para realizar el emplazamiento a un juicio laboral.—Lo anterior, evidencia que esencialmente los motivos de inconformidad que formuló la parte quejosa, descansan en que no fue llamada al juicio conforme a derecho, en virtud de que la diligencia de emplazamiento no se verificó con las formalidades que al respecto prevé el artículo 743 de la Ley Federal del Trabajo, lo cual hace indudable que su intención es impugnar en sede constitucional el llamamiento a juicio que se le realizó en el proceso laboral de origen, máxime que no se advierte que hubiere comparecido al juicio natural.—En razón de lo anterior, se reitera, este Tribunal Colegiado estima que carece de competencia legal para conocer de la demanda de garantías de que se trata, merced a que la parte quejosa afirma en su escrito que no fue emplazada correcta y legalmente al juicio laboral materia del acto reclamado, y que se enteró de la existencia del juicio laboral hasta el dieciséis de julio pasado (una vez que se le emplazó al presente juicio de amparo), es decir, ante dichos planteamientos, implícitamente se ostenta como extraña al juicio por equiparación, esto dentro del expediente laboral ***** , del índice de la Junta responsable.—De ahí que la demanda de amparo promovida por ***** , como propietaria de la finca ubicada en calle ***** , colonia ***** , en el municipio de Guadalajara, Jalisco, en principio sea competencia del Juez de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, y no de este Tribunal Colegiado, de conformidad con la disposición expresa contenida en la fracción VII, del artículo 107 constitucional, y reglamentada en el numeral 107, fracción VI, de la Ley de

Amparo, como ya se explicó con antelación.—Tiene aplicación al caso, la jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número 195, que es del tenor literal siguiente:—'EMPLAZAMIENTO, IRREGULARIDADES EN EL. SON RECLAMABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.' (se transcribe).—En las relatadas condiciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Amparo, al advertir que en el caso, se trata de una demanda que debe tramitarse en vía indirecta, lo procedente es declarar de plano la incompetencia legal de este Tribunal Colegiado para conocer del juicio de garantías que promovió ***** , según dice, como propietaria de la finca ubicada en calle ***** , colonia ***** , en el Municipio de Guadalajara, Jalisco, y declinar tal competencia a favor del Juez de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en turno, para que se avoque a su conocimiento.—Es así, pues este Tribunal Federal no puede emitir pronunciamiento alguno respecto de la misma, ni siquiera por economía procesal, toda vez que ello corresponde realizarlo únicamente al tribunal competente.—Sirven de sustento a la anterior consideración, las jurisprudencias 40/97 y 16/2003, pronunciadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:—'DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA ANTE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. ÉSTE, EN NINGÚN CASO, DEBE DESECHARLA, SINO DECLARAR SU INCOMPETENCIA Y REMITIRLA AL JUZGADO DE DISTRITO CORRESPONDIENTE.' (se transcribe).—'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.' (se transcribe).—Cabe señalar que no es óbice a lo antes determinado que, por auto de diecinueve de agosto de dos mil trece, este Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, por conducto de su presidente, haya admitido a trámite la demanda de garantías (como adhesiva), toda vez que dicho auto no causa estado por constituir acuerdo de trámite, en términos de lo dispuesto por los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por consiguiente, corresponde a este órgano colegiado, en Pleno, decidir en definitiva sobre la competencia, con independencia de que la demanda se hubiera admitido.—Sobre el tema, se comparte el criterio jurisprudencial sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que dice:—'AUTO ADMISORIO DE PRESIDENCIA. NO CAUSA ESTADO.' (se transcribe) ..."

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 aquéllas 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, INDEPENDIEMENTE 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 Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, al resolver el amparo directo auxiliar ***.**

En el juicio

a) Un trabajador demandó del Republicano Ayuntamiento de Ocampo, Tamaulipas, entre otras prestaciones, el pago de indemnización constitucional y salarios caídos, aduciendo haber sido despedido de forma injustificada.

b) El Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios, con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, **previo emplazamiento realizado a la parte demandada, hizo constar que ésta no compareció a dar contestación a la demanda promovida en su contra**; seguido el trámite del juicio, dictó laudo en el sentido de condenar al Ayuntamiento demandado al pago de las prestaciones reclamadas.

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: 166996.

c) Inconforme con el laudo, el actor promueve juicio de amparo directo; a su vez, el Ayuntamiento demandado **promueve amparo adhesivo**, en el que aduce la ilegalidad o falta de emplazamiento en el juicio laboral.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- Es inatendible el concepto de violación en el que el quejoso adherente aduce la ilegalidad o falta de emplazamiento en el juicio laboral, ya que dicha situación ocasiona que se le equipare a una persona extraña a juicio, de ahí que no pueda ser analizado como una violación al procedimiento por la vía directa adhesiva, pues su ilegalidad o ausencia debe ser impugnada a través del amparo indirecto, el cual compete conocer a un Juez de Distrito, conforme a los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Federal, y 107, fracción VI, de la Ley de Amparo; por tanto, no se actualiza ninguno de los supuestos que establece el propio artículo 182 de la Ley de Amparo, para abordar el análisis por la vía de amparo adhesivo.

- Cita la jurisprudencia P/J. 70/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "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)".

- No es el caso de establecer competencia en un Juez de Distrito y remitirle la demanda para que primero resuelva sobre el emplazamiento, y reservar jurisdicción a un tribunal colegiado que corresponda, para que resuelva sobre el distinto al emplazamiento (laudo y violaciones procesales) por ser materia del amparo directo; debido a que el demandado optó por promover el amparo directo por la vía adhesiva, cuya característica principal es que depende de la suerte del principal.

- Declarar la incompetencia legal, por lo que respecta a lo reclamado en el amparo adhesivo (falta o ilegalidad en el emplazamiento), implicaría cambiar o modificar la vía adhesiva por la principal, lo que no se encuentra contemplado en la Ley de Amparo; por tanto, si el quejoso promueve amparo por la vía adhesiva, el juicio debe ser tramitado como tal y, por ende, no es factible analizar el emplazamiento cuando el quejoso adherente se ostenta como tercero extraño a juicio por equiparación.

II. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****.

En el juicio

a) Un trabajador demandó al responsable de la fuente de trabajo ubicada en calle *****, así como a una persona física *****, entre otras prestaciones, el pago de indemnización constitucional y salarios caídos, aduciendo haber sido despedido de forma injustificada.

b) La "parte demandada" **interpone incidente de nulidad de notificaciones**, que la Primera Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje declaró procedente, ordenando realizar el emplazamiento a los demandados.

c) Seguidos los trámites del juicio, la Junta responsable durante la audiencia trifásica (tres de febrero de dos mil doce), **tuvo a los demandados por contestada la demanda en sentido afirmativo, así como perdido su derecho a ofrecer pruebas, dada su incomparecencia.**

d) Derivado de las gestiones realizadas por la Junta para conocer el nombre de la persona responsable de fuente de trabajo, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado y el Catastro Municipal informaron que *****, está registrada como propietaria del predio donde se ubicó la fuente de trabajo.

e) Seguidos los trámites, la Junta dictó laudo en el sentido de **condenar** a *****, al pago de las prestaciones reclamadas, y absolver a la fuente de trabajo ubicada en el domicilio señalado.

f) Inconforme con el laudo, el actor promueve juicio de amparo directo; a su vez, *****, promueve **amparo adhesivo**, en el que alega que no fue legalmente emplazada al juicio laboral.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- La quejosa del amparo adhesivo combate, de manera destacada, el emplazamiento a juicio laboral y subsecuentes actuaciones, ostentándose como tercera extraña a juicio por equiparación, al manifestar haberse enterado de su existencia hasta después del dictado del laudo; lo que es propio de combatirse en la vía indirecta, ante un Juez de Distrito.

- Por tanto, el Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer del juicio de garantías, al tratarse de una demanda que debe trami-

tarse en vía indirecta; motivo por el cual, de conformidad con el artículo 45 de la Ley de Amparo, declina competencia a favor de un Juez de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, para que se avoque a su conocimiento; pues el aludido órgano colegiado no puede emitir pronunciamiento alguno respecto de la misma, ni siquiera por economía procesal, toda vez que ello corresponde realizarlo únicamente al órgano jurisdiccional competente.

• Cita las jurisprudencias 40/97 y 16/2003, emitidas por el Pleno del Máximo Tribunal del País, de rubros: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA ANTE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. ÉSTE, EN NINGÚN CASO, DEBE DESECHARLA, SINO DECLARAR SU INCOMPETENCIA Y REMITIRLA AL JUZGADO DE DISTRITO CORRESPONDIENTE." y "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."

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, una de las personas señaladas como demandada no comparece a juicio, aparentemente por no haber sido emplazada.

b) La parte actora promueve juicio de amparo directo, en contra del laudo que dictó el tribunal de trabajo.

c) La demandada que aparentemente no fue emplazada, promueve amparo adhesivo, alegando como violación procesal la falta de emplazamiento a juicio, ostentándose como persona extraña al juicio.

Así, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región estima que si bien corresponde a un Juez de Distrito conocer de la falta de emplazamiento alegada por el quejoso adherente, al ostentarse como tercer extraño al juicio, no es el caso de declinarle la competencia, porque la característica principal del amparo adhesivo, es que depende de la suerte del amparo principal; razón por la cual, los argumentos respectivos deben calificarse como inoperantes.

En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito considera que el Juez de Distrito es competente para conocer de la falta de emplazamiento alegada por el quejoso adherente, al ostentarse como tercer extraño al juicio, razón por la cual, declina su competencia.

Como puede advertirse, ambos Tribunales Colegiados de Circuito coinciden en que el Juez de Distrito es competente para conocer de la falta de emplazamiento a juicio, cuando el quejoso se ostenta como tercer extraño al procedimiento. Sin embargo, divergen en cuanto a la forma de proceder, porque uno de ellos estima que no procede declinar competencia al Juez de Distrito, debido a que se desnaturaliza la característica especial del amparo adhesivo, en cuyo caso los argumentos respectivos deben calificarse como inoperantes; mientras el otro considera que sí puede declinar competencia al órgano jurisdiccional inferior.

SEXTO.—Punto de contradicción. Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción consiste en determinar si el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del juicio de amparo adhesivo, en el que se alega como "violación procesal" la falta de emplazamiento al procedimiento natural, al ostentarse el quejoso adherente como tercero extraño al juicio, puede declinar competencia a un Juez de Distrito para que sea éste quien conozca de la violación destacada, o debe mantener su competencia y calificar como inoperantes los argumentos respectivos.

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 primer lugar, debe indicarse que al resolver la contradicción de tesis 483/2013, en sesión de dos de marzo de dos mil quince, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el artículo 182 de la Ley de Amparo, a fin de establecer los alcances dogmáticos del amparo adhesivo.

Las consideraciones respectivas, útiles para la solución de esta contradicción de criterios, son las siguientes:

"En primer lugar, toda vez que el amparo adhesivo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución, así como en los artículos 181 y 182 de la Ley de Amparo, conviene transcribir las hipótesis normativas:

"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 sólo 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. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.'

"Artículo 181. Si el presidente del tribunal colegiado de circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo.'

"Artículo 182. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.

"El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y

"II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

"Los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva,

laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del inculpado.

“Con la demanda de amparo adhesivo se correrá traslado a la parte contraria para que exprese lo que a su interés convenga.

“La falta de promoción del amparo adhesivo hará que precluya el derecho de quien obtuvo sentencia favorable para alegar posteriormente las violaciones procesales que se hayan cometido en su contra, siempre que haya estado en posibilidad de hacerlas valer.

“El Tribunal Colegiado de Circuito, respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, procurará resolver integralmente el asunto para evitar, en lo posible, la prolongación de la controversia.’

“Asimismo, resulta necesario precisar ciertas consideraciones de la exposición de motivos relativa a la reforma Constitucional de seis de junio de dos mil once, a través de cual el Constituyente expuso en relación con el artículo 107, fracción III, inciso a), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo siguiente.

“Noveno.

“Otra de las propuestas contenidas en la iniciativa, se refiere al establecimiento de la figura del amparo adhesivo, como solución a la falta de celeridad que representa el juicio de amparo, de manera que se da la posibilidad a la parte que haya obtenido sentencia favorable en un procedimiento seguido en forma de juicio y que tenga interés en que subsista el acto, el derecho a promover el amparo adhesivo con el objeto de mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que puso fin al juicio que determinó el resolutivo favorable a sus intereses.

“En virtud de lo anterior, se concentra en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias.

"No obstante, los proponentes prevén el imponer al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo, la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que estime puedan violar sus intereses. En ese sentido, si la parte interesada no promueve el amparo adhesivo, no podrá posteriormente acudir a un nuevo juicio de garantías para alegar violaciones cometidas en su contra, siempre que haya tenido la oportunidad de hacerlas valer en el primer amparo."

"Atendiendo a dicha reforma constitucional el Congreso de la Unión señaló en la exposición de motivos que dio origen a la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con el amparo adhesivo lo siguiente:

"Amparo adhesivo

"En materia de amparo directo, se introdujeron algunas modificaciones de relevancia (que concuerdan fielmente con las planteadas por la Comisión) en las cuestiones relacionadas con los supuestos de procedencia y de substanciación. En relación con los primeros, se eliminaron las hipótesis relativas a la citación en forma distinta a la prevista en la ley y a la falsa representación en los juicios, pues se consideró que en el primer caso, la situación era remediable mediante la figura del tercero extraño, mientras que los segundos permitían una serie de situaciones irregulares.

"Para comprender completamente los beneficios del establecimiento de esta figura dentro del ordenamiento, es requisito necesario dar cuenta de algunos argumentos planteados en el Dictamen a la reforma constitucional a que se ha hecho referencia en esta iniciativa:

"Estas comisiones coinciden en que un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias. Para resolver esta problemática, se propone prever en el texto constitucional la figura del amparo adhesivo, además de incorporar ciertos mecanismos que, si bien no se contienen en la iniciativa, estas comisiones dictaminadoras consideran importante prever a fin de lograr el objetivo antes señalado.

“Por un lado, en el segundo párrafo del inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, se establece que la parte que haya obtenido sentencia favorable o la que tenga interés en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, en los términos y forma que establezca la ley reglamentaria.

“Con ello se impone al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se tiende a lograr que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos.

“Por otro lado, en el primer párrafo del inciso a) de la citada fracción III, estas comisiones consideran pertinente precisar con toda claridad que el Tribunal Colegiado que conozca de un juicio de amparo directo, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y también aquéllas que cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, debiendo fijar los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución, señalando con claridad que aquellas violaciones procesales que no se invocaron en un primer amparo, o que no hayan sido planteadas por el Tribunal Colegiado en suplencia de la queja, no podrán ser materia de estudio en un juicio de amparo posterior.

“Lo anterior impondrá al Tribunal Colegiado de Circuito, la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, inclusive las violaciones procesales que advierta en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

“Por otra parte, de igual forma se coincide con la propuesta de la iniciativa, en el sentido de precisar la segunda parte del vigente inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, por lo que se refiere al requisito exigido en los juicios de amparo promovidos contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, en el sentido de que para hacer valer las violaciones a las leyes del procedimiento en dichos juicios, el quejoso deberá haberlas impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que señale la ley ordinaria respectiva, conservando la excepción de dicho requisito, en aquellos juicios de amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado.

"Así, con el propósito de continuar con el sentido marcado por la citada reforma, se estima pertinente lo siguiente. Primero, establecer la figura del amparo adhesivo. Segundo, imponer al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se logrará que en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan invocarse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos. El tercer punto consiste en la imposición a los Tribunales Colegiados de Circuito de la obligación de fijar de modo preciso los efectos de sus sentencias, de modo que las autoridades responsables puedan cumplir con ellas sin dilación alguna. Con estas tres medidas se logrará darle mayor concentración a los procesos de amparo directo a fin de evitar dilaciones, así como abatir la censurada práctica del «amparo para efectos»."

"En razón de ello, el amparo adhesivo es un medio de defensa que depende de la promoción del amparo principal, esto es, se trata de una acción accesorio, pues el término para su presentación inicia una vez que fue admitido el que se promovió en lo principal; asimismo, el artículo 182 de la Ley de Amparo, precisa de forma clara, que el amparo adhesivo se tramitará en el mismo expediente, se resolverá en una sola sentencia, se regirá por las reglas del amparo principal y sigue la suerte de éste. Dichos elementos permiten concluir a este Tribunal Pleno que el amparo adhesivo no es un medio de defensa autónomo, sino que está estrechamente vinculado con un amparo que se haya hecho valer con anterioridad.

"En razón de esa dependencia al principal, el referido artículo 182 de la Ley de Amparo limitó –dentro del margen de configuración que se tiene conforme al artículo 17 constitucional y el 25 de la Convención Americana– la posibilidad de acceder a este medio de defensa, sólo a aquella parte que cumpla con dos elementos: i) que hubiese obtenido sentencia favorable; y, ii) que tenga interés jurídico en la subsistencia del acto. Así, el artículo 182 de la Ley de Amparo estableció un presupuesto procesal para el ejercicio de la acción, el cual consiste en acreditar que se obtuvo sentencia favorable y la existencia de interés en la subsistencia.

"Asimismo, además de las condiciones que debe cumplir la parte que pretenda ejercer el amparo adhesivo, se imponen dos requisitos adicionales de procedencia, respecto de la acción consistentes en: i) que se formulen argumentos que tiendan a reforzar las condiciones; y, ii) que existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

"Dichos requisitos procesales encuentran justificación constitucional, pues de conformidad con lo que establecen los artículos 17 de la Constitución y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se prevé el derecho al acceso a la tutela judicial efectiva, el cual puede entenderse como aquel que permite que los gobernados acudan a los órganos jurisdiccionales a solicitar que se les administre justicia y se dé contestación a cada uno de los argumentos planteados en la promoción de que se trate, lo cual no se reduce simplemente a la mera existencia de órganos jurisdiccionales o procedimientos formales, ni a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad real."

Como puede observarse, a través del análisis interpretativo de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal; 181 y 182 de la Ley de Amparo, así como de la exposición de motivos a la Constitución Federal y de la nueva Ley de Amparo, el Pleno de este Alto Tribunal arribó a la conclusión de que el amparo adhesivo no es un medio de defensa autónomo, sino que depende del amparo principal, al estar estrechamente vinculado a éste, por tratarse de una acción accesoria, que se resolverá en la misma sentencia y se regirá por las reglas del amparo principal.

Es decir, el amparo adhesivo, por su naturaleza procesal, es accesorio del juicio de amparo principal y no puede, por tanto, dissociarse de éste, porque depende de la suerte que corra.

Ahora bien, en relación con el tema de la procedencia del amparo indirecto contra la falta de emplazamiento o contra su ilegalidad, el Pleno de este Alto Tribunal emitió la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 2000348

"Décima Época

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1

"Materia: Común

"Tesis: P./J. 1/2012 (10a.)

"Página: 5

"EMPLAZAMIENTO. SU FALTA O ILEGALIDAD ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA TUVO CONOCIMIENTO DEL JUICIO RESPECTIVO DESPUÉS DE DICTADA LA SENTENCIA

DE PRIMERA INSTANCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA, AUN CUANDO PUEDA IMPUGNARLA OPORTUNAMENTE MEDIANTE UN RECURSO ORDINARIO EN EL QUE PUEDA HACER VALER AQUELLA VIOLACIÓN PROCESAL.—Conforme al criterio del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la jurisprudencia P./J. 18/94, de rubro: 'EMPLAZAMIENTO, IRREGULARIDADES EN EL. SON RECLAMABLES EN AMPARO INDIRECTO CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR EQUIPARACIÓN.' es factible promover juicio de amparo indirecto por quien, siendo parte material en un juicio, se duela de la falta de emplazamiento o de las irregularidades suscitadas en él, considerando que en aras de permitir la adecuada tutela de su derecho de audiencia, en ese supuesto se ostenta como un tercero extraño a juicio que, por equiparación, debe regirse por las reglas procesales aplicables a la persona extraña a juicio, entre las que se encuentra la posibilidad de acudir al juicio de amparo sin necesidad de agotar los recursos ordinarios, lo que deriva de la interpretación sistemática de los incisos a), b) y c) de la fracción III del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la de promoverlo en la vía indirecta para impugnar la constitucionalidad del juicio respectivo, con el objeto de ofrecer las pruebas para acreditar los referidos vicios procesales, lo que no podría realizar en la vía directa ante la limitación probatoria establecida en los artículos 78 y 190 de la Ley de Amparo. En ese tenor, ante la ausencia de regulación sobre la procedencia del amparo indirecto promovido por quien se ostenta como tercero extraño, cuando tuvo conocimiento del juicio respectivo con motivo del dictado de la sentencia de primera instancia y aún se encuentre en tiempo para interponer el recurso ordinario, generalmente el de apelación, en el cual pudiera hacer valer vicios procesales, atendiendo a la naturaleza de las normas rectoras del juicio de amparo y al principio pro persona establecido en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se concluye que dicha circunstancia no permite desconocer los beneficios procesales que dispensa la regulación del juicio constitucional a quienes se ostentan como terceros extraños, pues aun cuando en el recurso ordinario puedan controvertir la falta o la deficiencia del emplazamiento, las posibilidades de ejercer por esa vía la defensa de su derecho constitucional estarán sujetas a diversas particularidades sobre el plazo para interponer el recurso, el tipo de pruebas y los hechos materia de probanza; sin menoscabo de que si ante la referida opción el justiciable acude al medio ordinario de defensa para controvertir los vicios en comento, posteriormente ya no podrá ostentarse como un tercero extraño a juicio equiparado a persona extraña, por lo que contra la sentencia dictada en el recurso ordinario respectivo podrá, en su caso, promover demanda de amparo directo en la cual, conforme a la fracción I del artículo 159 de la Ley de la materia, haga valer como violación pro-

cesal los vicios mencionados, lo cual lleva a interrumpir parcialmente, en la medida en que sostienen un criterio contrario al precisado, las tesis jurisprudenciales 3a./J. 17/92, 3a./J. 18/92 y 3a./J. 19/92, de la entonces Tercera Sala de este Alto Tribunal."

Del contenido del criterio anterior, deriva que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como regla que la persona que, siendo parte material en un juicio, alega la falta de emplazamiento o irregularidades en él, debe considerarse un tercero extraño a juicio por equiparación; razón por la cual se encuentra en posibilidad de acudir al juicio de amparo indirecto para impugnar la constitucionalidad del juicio respectivo, cuando se entera después de dictada la sentencia de primera instancia, sin necesidad de agotar medios ordinarios de defensa.

De esta manera, surge como criterio orientador que el amparo indirecto es la vía idónea y eficaz para impugnar la falta de emplazamiento al juicio o irregularidades en él, y que su promoción no está condicionada a interposición de medios de defensa, ni a las acciones principales.

Conforme a lo explicado, esta Segunda Sala concluye que si el amparo adhesivo, por su naturaleza procesal, es accesorio del juicio de amparo principal y no puede, por tanto, dissociarse de éste, porque depende de la suerte que corra; y como el amparo indirecto es la vía idónea y eficaz para impugnar la falta de emplazamiento al juicio o irregularidades en él, cuya promoción no está condicionada a interposición de medios de defensa ordinarios. Entonces, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del juicio de amparo adhesivo, en el que se alega como "violación procesal" la falta de emplazamiento al procedimiento natural, al ostentarse el quejoso adherente como tercero extraño al juicio, no puede declinar competencia a un Juez de Distrito para que sea éste quien conozca de la violación destacada, porque estaría desnaturalizando el carácter accesorio del amparo adhesivo.

En todo caso, atendiendo a que la materia sobre la cual versa el análisis del amparo adhesivo –falta de emplazamiento al juicio o irregularidades en él–, debe resolverse en un juicio de amparo indirecto, que no le corresponde analizar al Tribunal Colegiado, éste debe calificar como inoperantes los argumentos respectivos.

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:

AMPARO ADHESIVO. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO AL PROCEDIMIENTO NATURAL ALEGADA POR EL QUEJOSO ADHERENTE, QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO, NO OBLIGA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO A DECLINAR LA COMPETENCIA EN UN JUEZ DE DISTRITO. De conformidad con los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 181 y 182 de la Ley de Amparo, así como con las exposiciones de motivos de los procesos legislativos que les dieron origen, el amparo adhesivo, por su naturaleza procesal, es accesorio del juicio de amparo principal y no puede disociarse de éste, porque depende de la suerte que corra. Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 1/2012 (10a.), (*)³ determinó que el amparo indirecto es la vía idónea y eficaz para impugnar la falta de emplazamiento al juicio o las irregularidades cometidas en él, cuya promoción no está condicionada a la interposición de los medios de defensa ordinarios. A partir de lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del juicio de amparo adhesivo, en el que se alega como "violación procesal" la falta de emplazamiento al procedimiento natural, al ostentarse el quejoso adherente como tercero extraño al juicio, no está obligado a declinar la competencia en un Juez de Distrito para que conozca de la violación destacada, porque desnaturalizaría el carácter accesorio del amparo adhesivo; en todo caso, atendiendo a que la materia sobre la cual versa el análisis del amparo adhesivo –falta de emplazamiento al juicio o irregularidades cometidas en él–, debe resolverse en un juicio de amparo indirecto, que no le corresponde analizar al Tribunal Colegiado de Circuito, éste debe calificar como inoperantes los argumentos respectivos.

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.

³ Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 1/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 5, con el rubro: "EMPLAZAMIENTO. SU FALTA O ILEGALIDAD ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA TUVO CONOCIMIENTO DEL JUICIO RESPECTIVO DESPUÉS DE DICTADA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA, AUN CUANDO PUEDA IMPUGNARLA OPORTUNAMENTE MEDIANTE UN RECURSO ORDINARIO EN EL QUE PUEDA HACER VALER AQUELLA VIOLACIÓN PROCESAL."

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales antes mencionados 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. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. La señora 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 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO ADHESIVO. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO AL PROCEDIMIENTO NATURAL ALEGADA POR EL QUEJOSO ADHERENTE, QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO, NO OBLIGA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO A DECLINAR LA COMPETENCIA EN UN JUEZ DE DISTRITO. De conformidad con los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 181 y 182 de la Ley de Amparo, así como con las exposiciones de motivos de los procesos legislativos que les dieron origen, el amparo adhesivo, por su naturaleza procesal, es accesorio del juicio de amparo principal y no puede disociarse de éste, porque depende de la suerte que corra. Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 1/2012 (10a.) (*), determinó que el amparo indirecto es la

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 1/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 5, con el rubro: "EMPLAZAMIENTO. SU FALTA O ILEGALIDAD ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI QUIEN SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO EQUIPARADO A PERSONA EXTRAÑA TUVO CONOCIMIENTO DEL JUICIO RESPECTIVO DESPUÉS DE DICTADA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA, AUN CUANDO PUEDA IMPUGNARLA OPORTUNAMENTE MEDIANTE UN RECURSO ORDINARIO EN EL QUE PUEDA HACER VALER AQUELLA VIOLACIÓN PROCESAL."

vía idónea y eficaz para impugnar la falta de emplazamiento al juicio o las irregularidades cometidas en él, cuya promoción no está condicionada a la interposición de los medios de defensa ordinarios. A partir de lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoce del juicio de amparo adhesivo, en el que se alega como "violación procesal" la falta de emplazamiento al procedimiento natural, al ostentarse el quejoso adherente como tercero extraño al juicio, no está obligado a declinar la competencia en un Juez de Distrito para que conozca de la violación destacada, porque desnaturalizaría el carácter accesorio del amparo adhesivo; en todo caso, atendiendo a que la materia sobre la cual versa el análisis del amparo adhesivo –falta de emplazamiento al juicio o irregularidades cometidas en él–, debe resolverse en un juicio de amparo indirecto, que no le corresponde analizar al Tribunal Colegiado de Circuito, éste debe calificar como inoperantes los argumentos respectivos.

2a./J. 129/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 125/2015. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 26 de agosto 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. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis III.3o.T.15 K (10a.), de título y subtítulo: "FALTA O ILEGAL EMPLAZAMIENTO. CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTE TERCERO EXTRAÑO A JUICIO POR EQUIPARACIÓN, LA IMPUGNE COMO AMPARO DIRECTO ADHESIVO Y CORRESPONDA A LA VÍA INDIRECTA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIRLO AL JUZGADO DE DISTRITO COMPETENTE.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de mayo de 2014 a las 12:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 1998, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo directo 212/2015.

Tesis de jurisprudencia 129/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de 2015.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS DOCUMENTALES EXHIBIDAS POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA PARA DEMOSTRAR ASPECTOS QUE EL ACTOR DESCONOCÍA HASTA ESE ENTONCES, DEBEN IMPUGNARSE A TRAVÉS DE UNA NUEVA AMPLIACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 381/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO Y TERCERO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2015. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: JUAN N. SILVA MEZA. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

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, primer párrafo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos 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, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito en un tema que, por ser de naturaleza administrativa, corresponde a la materia de su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por *****, en su carácter de autorizado de la empresa quejosa en el juicio de amparo directo *****, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, en donde se sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta los principales antecedentes de los asuntos de donde emanan los criterios

que se denuncian como opositores y las consideraciones esenciales que los sustentan.

I. Juicio de amparo directo *** , del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

El asunto deriva de un juicio contencioso administrativo federal, en el que se reclamó la nulidad del crédito fiscal número ***** , por concepto de "multa" determinado a cargo de la parte actora, quien manifestó desconocer la resolución por la que se le determinó ese crédito y su respectiva notificación.

Al tener por contestada la demanda, la Sala Regional del Norte Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le concedió a la actora el plazo legal respectivo para que ampliara su demanda. Al hacerlo, la actora señaló que también debía declararse la nulidad del **diverso crédito fiscal *******, que se impugnó en la demanda inicial, y que por un error involuntario se omitió destacar en el capítulo de "resoluciones impugnadas".

Una vez contestada la ampliación de la demanda y agotado el plazo para la formulación de alegatos, la Sala responsable declaró cerrada la instrucción y dictó sentencia en la que se reconoció la validez de la resolución determinante del crédito fiscal *****.

Inconforme con la anterior resolución, la actora promovió juicio de amparo directo en su contra (*****), cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, a efecto de que la Sala responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y dictara una nueva en la que se ocupara del argumento de la quejosa, relativo al diverso crédito fiscal ***** , por formar parte de la acción de nulidad intentada.

En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la Sala responsable dejó sin efectos la resolución impugnada y dictó un acuerdo en el que ordenó reponer el procedimiento para tener como actos reclamados ambos créditos fiscales, y toda vez que al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad demandada exhibió la resolución determinante del crédito fiscal ***** y su constancia de notificación, se concedió a la parte actora el plazo legal relativo para que ampliara su demanda (por segunda ocasión).

Al tener por contestada la segunda ampliación de la demanda, la Sala responsable concedió a las partes el plazo legal respectivo para la formulación de alegatos y, una vez cerrada la instrucción, dictó sentencia en la que **resolvió sobreseer en el juicio respecto de la resolución determinante del crédito fiscal *******, y declarar la validez de la diversa resolución por la que se determinó el crédito fiscal *****.

En contra de la anterior determinación, la parte actora promovió nuevo juicio de amparo directo, el cual quedó registrado con el número ***** , del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

En sus conceptos de violación la parte quejosa manifestó, entre otras cuestiones, que la Sala responsable, indebidamente, ordenó la reposición del procedimiento para que ampliara su demanda de nulidad por segunda ocasión respecto del crédito fiscal ***** , ya que en el diverso juicio de amparo ***** , se le ordenó que dictara una nueva resolución en la que considerara dicho crédito fiscal como acto reclamado, máxime que se impugnó desde la demanda inicial –tal como se aclaró en su primera ampliación de demanda– y, por tanto, es claro que debió limitarse a dictar una nueva resolución en la que, al pronunciarse sobre el particular, tomara en consideración que la resolución determinante del aludido crédito fiscal y su constancia de notificación se presentaron de manera extemporánea, en tanto debieron exhibirse al contestar la demanda inicial, no así hasta la contestación de la primera ampliación de la demanda.

Asimismo, manifestó que en el apartado intitulado "nulidad de notificaciones" de su segunda ampliación de demanda, expresamente manifestó que desconocía la "*supuesta acta circunstanciada*" con la que la autoridad demandada pretendió justificar que la notificación del crédito fiscal ***** , se realizó por estrados, por lo que si dicha acta se exhibió al dar contestación a la segunda ampliación de demanda, entonces **se le debió conceder el plazo legal respectivo para que ampliara su demanda por tercera ocasión, a fin de estar en aptitud de impugnar el acta circunstanciada** en comento, y, al no haberlo hecho así, se le dejó en estado de indefensión.

El Tribunal Colegiado del conocimiento desestimó los anteriores argumentos, al considerar que la Sala responsable actuó correctamente, ya que admitió la demanda inicial únicamente contra "**el oficio ... por medio del cual, determina el crédito fiscal número ***** , por concepto de multa en cantidad de ...**", siendo ésta la razón por la cual, "**la autoridad dirigió sus motivos de refutación sólo hacia dicha resolución impugnada.**

Sin embargo, fue en la ampliación de demanda en que la actora aquí quejosa destacó que también había impugnado el crédito fiscal identificado con el número ***", de ahí que no le cause perjuicio el hecho de que la demandada haya exhibido la resolución determinante de ese crédito fiscal al contestar la ampliación de la demanda.**

Además, precisó, que si bien sólo hubo una ampliación de demanda para cada uno de los créditos impugnados, lo cierto es que **"en el caso que nos ocupa, la quejosa debió combatir la prueba** (acta circunstanciada con la que la demandada pretendió acreditar la notificación del crédito fiscal *****), **a través de su escrito de alegatos, porque es a través de éste donde pudo refutar la prueba que aportó la autoridad y cuyo desconocimiento manifestó al ampliar la demanda de nulidad, lo cual no hizo en el momento procesal oportuno, de ahí lo ineficaz de su concepto de violación".** En apoyo de tal consideración, el Tribunal Colegiado invocó la jurisprudencia 2a./J. 62/2001, que a la letra se lee:

"ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS.—De conformidad con lo establecido en el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, las Salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes; y en caso de omisión de dicho análisis que el afectado haga valer en amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento analizar lo conducente; para ello debe tomar en consideración que en el supuesto de que efectivamente exista la omisión reclamada, ésta cause perjuicio a la parte quejosa como lo exige el artículo 4o. de la Ley de Amparo, para lo cual no basta que la Sala responsable haya dejado de hacer mención formal de los alegatos en su sentencia, pues si en ellos sólo se reiteran los conceptos de anulación o se insiste en las pruebas ofrecidas y tales temas ya fueron estudiados en el fallo reclamado, el amparo no debe concederse, porque en las condiciones señaladas no se deja a la quejosa en estado de indefensión y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable, reponiendo la sentencia, hiciera alusión expresa al escrito de alegatos, sin que con ello pueda variarse el sentido de su resolución original, lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal y justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional. Por lo contrario, si de dicho análisis se advierte que se formularon alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten los

argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, entonces sí deberá concederse el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable, dejando insubsistente su fallo, dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que en este caso sí podría variar sustancialmente el sentido de la sentencia."¹

II. Juicio de amparo directo ***** , del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito

El asunto tiene su origen en un juicio contencioso administrativo federal, en el que se reclamó la nulidad de diversos créditos fiscales determinados por el Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo de la parte actora, quien manifestó que tuvo conocimiento de esos créditos a través de un "estado de adeudo", y que las cédulas de liquidación no le fueron notificadas.

Al contestar la demanda, la autoridad demandada exhibió la cédulas de liquidación y sus respectivas notificaciones, motivo por el cual, la Sala Regional del Caribe del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le concedió a la actora el plazo legal respectivo para que ampliara su demanda.

Al tener por contestada la ampliación de la demanda y por ofrecidas las pruebas que exhibió la autoridad demandada, la Sala responsable otorgó a las partes el plazo legal respectivo para la formulación de alegatos, transcurrido el cual, declaró cerrada la instrucción y dictó sentencia en la que se reconoció la validez de las cédulas de liquidación.

Inconforme con la anterior determinación, la actora promovió juicio de amparo directo, el cual quedó registrado con el número 67/2013, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el que concedió el amparo solicitado al advertir, en suplencia de la queja, **"una violación a la ley que dejó sin defensa a la inconforme por afectar su derecho fundamental de acción, al limitarle la oportunidad para ampliar la demanda de nulidad"**, a fin de **"desvirtuar el contenido de las certificaciones de las consultas de cuentas individuales"** exhibidas por la autoridad demandada al dar contestación a la ampliación de la demanda de nulidad.

Para arribar a la anterior conclusión, el Tribunal Colegiado señaló que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 16, fracción II, y 17, fracciones III y

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 206, Novena Época

IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la ampliación de la demanda de nulidad procede: **a)** cuando el actor afirme desconocer completamente la resolución que pretende impugnar y su notificación, y la autoridad demandada las exhiba al dar contestación a la demanda; y, **b)** cuando en la contestación se introduzcan cuestiones desconocidas por el actor al presentar la demanda, siempre que no implique alteración de los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. Al respecto destacó:

"Cabe la posibilidad de que en un mismo asunto concurren sucesivamente los referidos motivos de ampliación. Es decir, en un juicio de nulidad pueden presentarse las siguientes condiciones:

"I. En el escrito inicial, el actor afirma desconocer por completo la resolución que pretende impugnar y su notificación, por lo que éstas se le dan a conocer en la contestación a la demanda.

"II. El actor amplía la demanda contra los actos recién conocidos, contraviéndolos respecto a su contenido, con base en el artículo 17, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; y

"III. Al contestar los conceptos de impugnación relativos al contenido del acto, la autoridad demandada introduce cuestiones desconocidas hasta entonces por el actor.

"En este caso, no hay impedimento para promover una segunda ampliación con base en el precitado artículo 17, fracción IV (introducción de cuestiones novedosas en la contestación), aunque previamente se haya promovido una ampliación con base en la fracción III del mismo numeral (desconocimiento del acto impugnado). Es así, porque el citado precepto no establece que tales hipótesis normativas sean excluyentes ni se advierte que resulten incompatibles.

"Una interpretación distinta afectaría las defensas del gobernado que inicialmente desconozca la resolución impugnada, pues sólo se le permitiría ampliar la demanda para subsanar el desconocimiento absoluto del acto impugnado. En cambio, salvado este obstáculo, se le privaría de la oportunidad de desvirtuar las cuestiones novedosas que la autoridad demandada hiciera valer en su contra al contestar los conceptos de impugnación de fondo."

En tal contexto, el Tribunal Colegiado determinó que si al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad exhibió los "**certificados de las consultas de cuentas individuales**", relativas a los trabajadores que aparecen en las cédulas de liquidación impugnadas, es evidente que introdujo cuestio-

nes que la actora desconocía al presentar su demanda inicial y, por tanto, **"se le debió respetar su derecho de ampliación, a fin de que pudiera plantear su postura frente a los datos (de afiliación) contenidos en las certificaciones y ofrecer las pruebas necesarias para acreditar sus planteamientos"**, habida cuenta que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los precitados certificados son aptos para acreditar la relación laboral entre los trabajadores y la parte patronal, salvo que ésta desvirtuó los datos que en ellos se contienen, tal como se desprende de las consideraciones que dan sustento al criterio jurisprudencial 2a./J. 202/2007, que se lee bajo el rubro: "ESTADOS DE CUENTA INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES. SU CERTIFICACIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL TIENE VALOR PROBATORIO PLENO, POR LO QUE ES APTA PARA ACREDITAR LA RELACIÓN LABORAL ENTRE AQUÉLLOS Y EL PATRÓN."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Apoyan tal consideración, las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno:

- P./J. 72/2010, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

- P. XLVII/2009, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."³

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época.

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, Novena Época.

En ese contexto, se arriba a la conclusión de que en el presente caso **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre una misma situación jurídica, que deriva de situaciones fácticas esencialmente iguales, a saber:

- La resolución impugnada en el juicio de amparo se dictó en un juicio contencioso administrativo federal, en el que la parte actora manifestó desconocer la resolución determinante del crédito fiscal impugnado.
- Una vez que la autoridad exhibió las constancias relativas a la resolución impugnada y su notificación, se concedió a la parte actora el plazo legal correspondiente para que ampliara su demanda, a fin de que alegara y probara lo que a su interés legal conviniera.
- Al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad exhibió diversas documentales para demostrar aspectos que la parte actora desconocía al formular su ampliación con el fin de desvirtuar lo alegado por ésta.
- Al tener por contestada la ampliación de la demanda, la Sala responsable concedió a las partes el plazo legal respectivo para formular alegatos y, posteriormente, dictó la resolución correspondiente.

Al resolver el asunto sometido a su consideración, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito** declaró infundado lo alegado por el quejoso, en el sentido de que se le debió conceder la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda para impugnar el acta circunstanciada que exhibió la autoridad al contestar la ampliación de la demanda con el pretendido fin de demostrar que la notificación del crédito impugnado se realizó por estrados. Ello, al considerar que la referida documental debió objetarse al formular los alegatos correspondientes, de acuerdo con el criterio jurisprudencial 2a./J. 62/2001, sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, que se lee bajo el rubro: "ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS."

En cambio, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** concedió el amparo al considerar, de manera oficiosa, que se cometió una violación al procedimiento que dejó en estado de indefensión al quejoso, ya que no se le concedió la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su

demanda de nulidad para impugnar las certificaciones de las consultas de cuentas individuales que exhibió la autoridad al dar contestación a la ampliación de la demanda con el objeto de demostrar la relación laboral, habida cuenta que los supuestos de ampliación previstos en los artículos 16, fracción II, y 17, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativos al desconocimiento del acto impugnado e introducción de cuestiones novedosas, no son excluyentes ni resultan incompatibles.

Como se puede advertir, los Tribunales Colegiados de Circuito en cita adoptaron posturas disímiles frente a una misma situación jurídica, consistente en determinar si se debe conceder al actor la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda, cuando al contestar la ampliación de la misma, la autoridad exhibe documentales con el fin de demostrar aspectos no conocidos por el actor hasta ese entonces, ya que mientras uno considera que sí se le debe otorgar el plazo respectivo para que amplíe su demanda a fin de que esté en aptitud de impugnarlas, el otro estima que ello debe realizarse al formular los alegatos correspondientes.

En esa tesitura, el **punto de contradicción** que debe dilucidar esta Segunda Sala estriba en establecer, si tratándose del juicio contencioso administrativo federal, en el que se concedió a la parte actora la oportunidad de ampliar su demanda para impugnar la resolución que inicialmente manifestó desconocer, se le debe conceder la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda, cuando al dar contestación a la ampliación de la misma, la autoridad demandada exhibe documentales con el objeto de demostrar aspectos que aquélla desconocía hasta ese momento, a fin de que esté en aptitud de impugnarlas, o bien, si ello debe realizarse al formular los alegatos correspondientes.

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Para establecer el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es menester tener en cuenta que, al resolver la diversa contradicción de tesis 43/2013, en su sesión celebrada el trece de marzo de dos mil trece, esta Segunda Sala determinó que tratándose del juicio contencioso administrativo federal, el auto que tiene por contestada la demanda y concede al actor el plazo legal para ampliarla, debe notificársele personalmente a fin de garantizar sus derechos fundamentales de acceso efectivo a la justicia y de adecuada defensa, que se consagran en los artículos 17, párrafo segundo, y 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así se desprende de la jurisprudencia 2a./J. 75/2013 (10a.), que a la letra se lee:

"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL AUTO QUE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA Y CONCEDE AL ACTOR EL PLAZO LEGAL PARA AMPLIARLA, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE O POR CORREO CERTIFICADO, A FIN DE TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DE ADECUADA DEFENSA.— Acorde con los principios constitucionales que rigen en materia de derechos humanos, el de acceso a la justicia conlleva, para los órganos jurisdiccionales, el deber de proteger y respetar los derechos fundamentales vinculados con aquél, así como garantizar la efectividad de los medios legales de defensa, lo que de suyo implica acudir a una interpretación de la ley que permita lograr tales objetivos. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que en el juicio contencioso administrativo federal el derecho del actor para ampliar su demanda se traduce en una formalidad esencial del procedimiento, en tanto tiene por objeto que pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar las cuestiones que desconocía al formular su demanda inicial o que introdujo la autoridad al contestarla. Por tanto, la circunstancia de que el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevea expresamente como supuesto de notificación personal o por correo certificado el auto que tiene por contestada la demanda, no impide que así se realice cuando en dicho proveído se concede al actor el plazo legal para ampliarla, ya que de esa manera se garantizan sus derechos fundamentales de acceso efectivo a la justicia y de adecuada defensa previstos en los artículos 17, párrafo segundo, y 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente. Incluso, si se tiene en cuenta que conforme al numeral 67, en relación con el diverso 17 del indicado ordenamiento legal, se notificará personalmente el requerimiento al actor para que dentro del plazo de 5 días presente las copias que debió adjuntar al escrito de ampliación de la demanda, es inconcuso que el auto que le concede el plazo legal para ampliarla al tenerla por contestada también debe notificarse de manera personal, al ser evidente que se trata de una actuación de mayor entidad, y tener la misma finalidad del auto por el que se emplaza a juicio a la demandada, además de que ello es acorde con la intención del legislador de restringir ese tipo de notificaciones a los casos más trascendentes."⁴

Las consideraciones que dan sustento al criterio jurisprudencial en comentario, en su parte conducente, son del tenor siguiente:

"QUINTO.—Consideraciones y fundamentos. Como cuestión previa, es importante tener presentes los siguientes principios que en materia de dere-

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 950.

chos humanos se prevén en el artículo 1o. constitucional, vigente a partir del once de junio de dos mil once:

"1. Las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México es parte, favoreciendo a las personas la protección más amplia, lo que implica precisar su sentido y alcance a partir del principio pro persona, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se trata de establecer limitaciones legítimas para su ejercicio o para su suspensión extraordinaria, de lo que se sigue que dicho principio permite que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, se opte por la que protege en términos más amplios.

"2. En el ámbito de sus respectivas competencias, todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica tratar a todas las personas por igual y considerar que el ejercicio de un derecho necesariamente implica que se respeten y protejan los derechos vinculados al mismo, así como evitar cualquier retroceso de los medios establecidos para su ejercicio, tutela, reparación y efectividad.

"También debe tenerse presente que el acceso a la justicia es el derecho fundamental que toda persona tiene de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente establecidos, cuyo ejercicio se tutela en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es del siguiente tenor: (se transcribe)

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la reserva de ley que prevé la disposición constitucional transcrita, tiene como fin que las instancias de justicia constituyan un mecanismo eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan. En tanto la prevención relativa a que los órganos jurisdiccionales estarán expeditos para impartir justicia implica que el poder público, en cualquiera de sus manifestaciones –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, no debe supeditar el acceso a la justicia a requisitos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad en relación con el fin que legítimamente puede limitar ese derecho fundamental. Por lo que, para determinar si en un caso concreto, la condición o presupuesto procesal establecido por el legislador ordinario respeta el derecho de acceso a la jurisdicción, es necesario analizar si encuentra sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la Constitución General de la República.

"Cabe apuntar que, en términos análogos a lo previsto en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en el artículo 25.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece el principio de efectividad de los recurso o medios de defensa.

"La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que de acuerdo al citado principio 'no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios', lo que puede ocurrir, por ejemplo, al verificarse cualquier situación 'que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.'

"Lo hasta aquí expuesto permite colegir que, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen en materia de derechos humanos, el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva para los órganos jurisdiccionales el deber de proteger y respetar los derechos fundamentales vinculados con aquél, así como garantizar la efectividad de los medios legales de defensa, lo que implica acudir a la interpretación de la ley que permita lograr tales objetivos, habida cuenta de que el acceso a la jurisdicción no se debe supe-ditar a formalismos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto del fin legítimo que se persigue con la exigencia constitucional de establecer en la ley presupuestos procesales para el ejercicio de los derechos de acción y defensa.

"En ese contexto, debe señalarse que, el derecho de acceso a la justicia se encuentra estrechamente vinculado con el de adecuada defensa que deriva de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General de la República, que a la letra se lee: (se transcribe)

"Cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la disposición constitucional transcrita otorga al gobernado el derecho a una defensa adecuada previamente a la emisión de un acto privativo, lo que implica para la autoridad el deber de respetar las formalidades esenciales del procedimiento que en términos generales se traducen en: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y, 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no observarse estos requisitos no se cumpliría con el fin de la citada garantía que es evitar la indefensión del afectado.

"En el juicio contencioso administrativo, el derecho del actor para ampliar su demanda de nulidad se traduce en una formalidad esencial del procedimiento en tanto tiene por objeto que aquél pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar las razones y fundamentos del acto reclamado e inclusive otros actos que desconocía al formular su demanda o que se introducen por la autoridad al contestarla, según se desprende del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Apoya tal consideración, por las razones que la informan, la jurisprudencia 2a./J. 70/2009, de esta Segunda Sala de rubro: 'DEMANDA DE NULIDAD. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE RESPETAR EL PLAZO DE 20 DÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA AMPLIARLA, ES UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO CUYA TRASCENDENCIA AL RESULTADO DEL FALLO DEBE EXAMINARSE EN EL AMPARO DIRECTO.'

"Luego, es dable sostener que el auto que tiene por contestada la demanda se debe notificar personalmente con copia de la misma, cuando en dicho proveído se concede al actor el plazo legal para ampliar su demanda inicial, ya que de esta manera se asegura que tenga conocimiento de las cuestiones que desconocía al formularla o que se introducen por la autoridad al contestarla, para que esté en aptitud de preparar una adecuada defensa."

De las consideraciones transcritas se desprende que la conclusión a la que arribó esta Segunda Sala, en el sentido de que el auto por el que se concede al actor el plazo legal para ampliar su demanda se debe notificar personalmente, se sustentó en dos premisas fundamentales:

1. Conforme a los principios constitucionales que rigen en materia de derechos humanos, el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva para los órganos jurisdiccionales el deber de proteger y respetar los derechos fundamentales vinculados con aquél, así como garantizar la efectividad de los medios legales de defensa, lo que implica acudir a la interpretación de la ley que permita lograr tales objetivos, habida cuenta que el acceso a la jurisdicción no se debe supeditar a formalismos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto del fin legítimo que se persigue con la exigencia constitucional de establecer en la ley presupuestos procesales para el ejercicio de los derechos de acción y defensa.

2. En el juicio contencioso administrativo, el **derecho del actor para ampliar su demanda de nulidad**, se traduce en una formalidad esencial del procedimiento en tanto **tiene por objeto que aquél pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar las razones y fundamentos del acto reclamado e inclusive otros actos que desconocía al formular su demanda o que se introducen por la autoridad al contestarla**, según se desprende del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En ese contexto, es importante tener presente que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,⁵ la ampliación de la demanda de nulidad es procedente cuando:

- a) Se impugne una negativa ficta.
- b) El actor manifieste desconocer la resolución que pretende impugnar.
- c) En la contestación de la demanda, se da a conocer el acto principal del cual deriva la resolución impugnada, o bien, sin modificar el fundamento legal de ésta, se introducen cuestiones que sean desconocidas para el actor al presentar la demanda.
- d) La autoridad plantee el sobreseimiento en el juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

⁵ "Artículo 16. Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

"...

"II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda."

"Artículo 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

"I. Cuando se impugne una negativa ficta.

"II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

"III. En los casos previstos en el artículo anterior.

"IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

"V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda. ..."

Importa destacar que los preceptos legales en comento, no prevén límite alguno para ampliar la demanda, lo que se explica al tener en cuenta que los supuestos de ampliación pueden actualizarse sucesivamente en un mismo juicio, como acontece, por ejemplo, cuando en la demanda inicial el actor manifiesta desconocer la resolución que pretende impugnar y, posteriormente, al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad introduce cuestiones que aquél no conocía al presentar la demanda o al formular su ampliación.

Esto es, el hecho de que se conceda a la parte actora la oportunidad de ampliar su demanda para impugnar las razones y fundamentos de la resolución que inicialmente manifestó desconocer, no impide que se le otorgue la oportunidad de ampliarla de nueva cuenta, si al dar contestación a la ampliación, la autoridad introduce cuestiones que aquélla desconocía al presentar su demanda o formular su ampliación.

Estimar lo contrario, implicaría dejar en estado de indefensión al actor, pues no debe soslayarse que el derecho que la ley le concede para ampliar su demanda de nulidad, tiene por objeto que pueda impugnar las razones y fundamentos de los actos que desconocía al presentar su demanda, en aras de garantizar su derecho a una adecuada defensa.

Precisado lo anterior, debe ahora señalarse que la etapa de instrucción en el juicio contencioso administrativo comprende tres fases:

La postulatoria o expositiva, que es la que permite fijar el punto en controversia, a partir de los hechos narrados y el derecho invocado por las partes en la demanda y en su ampliación, así como en su respectiva contestación.

La probatoria, que es donde se admiten y desahogan las pruebas ofrecidas por las partes en la demanda y su contestación con la finalidad de demostrar sus respectivas pretensiones.

Preconclusiva, que se verifica una vez concluidas las dos fases anteriores y no exista ninguna cuestión que impida la resolución del juicio. En esta fase se concede a las partes el derecho a formular alegatos, mismos que deberán tomarse en cuenta al dictar sentencia, cuando se formulen oportunamente. Concluido el plazo para formular alegatos, se declarará cerrada la instrucción.

Sobre este último aspecto, resulta oportuno destacar que el derecho a formular alegatos en el juicio contencioso administrativo federal, no constituye una nueva oportunidad para formular conceptos de invalidez, ni para ofrecer

pruebas. Ello, porque el punto de la controversia y, en consecuencia, el objeto de la prueba, se integra con los hechos afirmados y el derecho invocado por las partes en sus escritos iniciales, de ahí que los alegatos se formulen una vez concluidas las fases expositiva y probatoria.

En tal sentido, debe considerarse que en el juicio contencioso administrativo federal, el derecho a formular alegatos se traduce en la oportunidad que se concede a cada una de las partes para demostrar, mediante una exposición razonada de los hechos conocidos y el derecho invocado en los escritos iniciales, el mérito de las pruebas que se aportaron en el juicio y el demérito de las ofrecidas por la contraparte, a fin de acreditar sus respectivas pretensiones.

De acuerdo con lo antes expuesto, es dable concluir que, si al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad exhibe una documental con la que pretende demostrar aspectos que el actor desconocía hasta ese entonces, es menester que se le conceda a éste la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda para que esté en aptitud de expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar su validez, al no ser jurídicamente posible que ello se realice en la etapa de alegatos, pues la circunstancia de que en ésta se puedan objetar las documentales ofrecidas por la autoridad en cuanto a su alcance y valor probatorio, no significa que se pueden formular conceptos de invalidez y ofrecer pruebas para impugnar las cuestiones novedosas que introduce la autoridad al contestar la demanda o su ampliación.

SEXO.—Decisión. En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS DOCUMENTALES EXHIBIDAS POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA PARA DEMOSTRAR ASPECTOS QUE EL ACTOR DESCONOCÍA HASTA ESE ENTONCES, DEBEN IMPUGNARSE A TRAVÉS DE UNA NUEVA AMPLIACIÓN. De acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 75/2013 (10a.) (*), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página

en el juicio contencioso administrativo federal, el derecho del actor para ampliar su demanda se traduce en una formalidad esencial del procedimiento, en tanto tiene por objeto que aquél pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para combatir las razones y fundamentos de la resolución impugnada o de otros actos que desconocía al presentar su demanda inicial, en la inteligencia de que el ejercicio de ese derecho no está limitado, lo que se explica al tener en cuenta que los supuestos de ampliación de la demanda previstos en los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueden actualizarse sucesivamente en un mismo juicio, como acontece, por ejemplo, cuando en la demanda inicial el actor manifiesta desconocer la resolución que pretende impugnar y al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad introduce cuestiones novedosas. En ese contexto, si al contestar la ampliación de la demanda la autoridad exhibe una documental con el fin de acreditar aspectos que el actor desconocía hasta ese entonces, debe concedérsele la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda para que pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar su validez, habida cuenta que ello no se puede realizar en la etapa de alegatos, pues el hecho de que en ésta puedan objetarse las pruebas ofrecidas por las autoridades en cuanto a su alcance y valor probatorio, no significa que se esté en posibilidad de formular conceptos de invalidez y ofrecer pruebas para impugnar los aspectos novedosos que introduce la autoridad al contestar la demanda o su ampliación.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

950, con el rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL AUTO QUE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA Y CONCEDE AL ACTOR EL PLAZO LEGAL PARA AMPLIARLA, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE O POR CORREO CERTIFICADO, A FIN DE TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DE ADECUADA DEFENSA."

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Eduardo Medina Mora I., emitió su voto en contra. Ausente el Ministro Juan N. Silva Meza.

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 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. LAS DOCUMENTALES EXHIBIDAS POR LA AUTORIDAD DEMANDADA AL CONTESTAR LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA PARA DEMOSTRAR ASPECTOS QUE EL ACTOR DESCONOCÍA HASTA ESE ENTONCES, DEBEN IMPUGNARSE A TRAVÉS DE UNA NUEVA AMPLIACIÓN. De acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 75/2013 (10a.) (*), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el juicio contencioso administrativo federal, el derecho del actor para ampliar su demanda se traduce en una formalidad esencial del procedimiento, en tanto tiene por objeto que aquél pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para combatir las razones y fundamentos de la resolución impugnada o de otros actos que desconocía al presentar su demanda inicial, en la inteligencia de que el ejercicio de ese derecho no está limitado, lo que se explica al tener en cuenta que los supuestos de ampliación de la demanda

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 950, con el rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. EL AUTO QUE TIENE POR CONTESTADA LA DEMANDA Y CONCEDE AL ACTOR EL PLAZO LEGAL PARA AMPLIARLA, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE O POR CORREO CERTIFICADO, A FIN DE TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA Y DE ADECUADA DEFENSA."

previstos en los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueden actualizarse sucesivamente en un mismo juicio, como acontece, por ejemplo, cuando en la demanda inicial el actor manifiesta desconocer la resolución que pretende impugnar y al contestar la ampliación de la demanda, la autoridad introduce cuestiones novedosas. En ese contexto, si al contestar la ampliación de la demanda la autoridad exhibe una documental con el fin de acreditar aspectos que el actor desconocía hasta ese entonces, debe concedérsele la oportunidad de ampliar de nueva cuenta su demanda para que pueda expresar los argumentos y ofrecer las pruebas que estime conducentes para impugnar su validez, habida cuenta que ello no se puede realizar en la etapa de alegatos, pues el hecho de que en ésta puedan objetarse las pruebas ofrecidas por las autoridades en cuanto a su alcance y valor probatorio, no significa que se esté en posibilidad de formular conceptos de invalidez y ofrecer pruebas para impugnar los aspectos novedosos que introduce la autoridad al contestar la demanda o su ampliación.

2a./J. 136/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 381/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito. 2 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Eduardo Medina Mora I. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis XXVII.3o.1 A (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE NULIDAD. HIPÓTESIS EN QUE EN UN MISMO JUICIO SE ACTUALIZAN, SUCESIVAMENTE, LOS SUPUESTOS PARA SU AMPLIACIÓN, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 17, FRACCIONES III Y IV, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 1986, y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 55/2014.

Tesis de jurisprudencia 136/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de septiembre de 2015.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre 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 19 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. FORMA DE APLICAR LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: "NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN 'NO SEA LOCALIZABLE' ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013."

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN "NO SEA LOCALIZABLE" ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 89/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 8 DE JULIO DE 2015. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTES: JUAN N. SILVA MEZA Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. 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 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, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 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 Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo del citado año, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferente circuito y respecto de asuntos del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

En ese sentido, resulta aplicable la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal con datos de identificación, rubro y texto siguientes:

"Registro: 2000331

"Décima Época

"Instancia: Pleno

"Tesis aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro VI, marzo de 2012, Tomo 1

"Materia: común

"Tesis: P. I/2012 (10a.)

"Página: 9

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, y si bien en el Texto Constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer

jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito.

"Contradicción de tesis 259/2009. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de octubre de 2011. Mayoría de diez votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga María Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina."

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 227, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios en disputa.

TERCERO.—**Posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito.** Ahora, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, ya que constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál postura debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

Para que exista contradicción de tesis, se requiere que los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de la denuncia hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo a su existencia que los

criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la jurisprudencia que a continuación se cita:

"Registro: 164120

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXII, agosto de 2010

"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 inte-

rumpió 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."

En esa línea de pensamiento, conviene insertar las consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito ahora contendientes, dentro de las ejecutorias que dieron origen a la presente contradicción de tesis.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver, por unanimidad de votos, en sesión de dos de febrero de dos mil doce, el amparo directo administrativo ***** , sustentó lo siguiente:

"De la sentencia reclamada se desprende que la Sala consideró totalmente que el notificador de la autoridad tributaria acudió al domicilio fiscal de la contribuyente y no la encontró, pero la circunstancia de que en el sentido de que le fue informado por la vecina del número cuarenta y tres, mujer de treinta y cinco años, tez morena, pelo ***** , ojos ***** , ***** , que la contribuyente vive en el domicilio en que actuaba, pero que al parecer había salido de vacaciones, y no sabía cuándo regresaría; refiriendo el notificador que se trataba de una ***** de dos pisos, azul, cuatro ventanas, una puerta, un portón blanco; y que no se designaban testigos; por tanto, si en las fechas de veintinueve y treinta de junio, y uno de julio de dos mil nueve, a las diez, quince y diecisiete horas, en el domicilio ya indicado, nadie atendió al notificador, era suficiente para tener la certeza de que el representante de la actora no se encontraba en su domicilio, lo cual se traducía en que la

persona a quien debía notificarse no fue localizable en ese momento y, por tanto, resultó procedente la notificación por estrados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

"Empero, además de que la Sala mal interpretó que la porción normativa 'no sea localizable en el domicilio', debe ser entendida con un sentido de transitoriedad y en función de un momento específico, consideró que lo aducido durante la diligencia de que se trata, por la persona que se encontraba en el domicilio adyacente al de la contribuyente, fue suficiente para tener la certeza de que la quejosa no era localizable en ese lugar en esos momentos, ya fuera porque, como lo adujo la vecina, la quejosa estaba de vacaciones, o como lo aduce ahora la propia quejosa, estaba laborando o haya estado en cualquier otro lugar.

"El artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, invocado por la Sala, dice a la letra lo siguiente:

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"...

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparición, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este código.'

"El artículo transcrito señala que las notificaciones de los actos administrativos se practicarán por estrados cuando la persona a quien deba notificarse 'no sea localizable en el domicilio'.

"Por su parte, el artículo 137 del referido código tributario federal contempla los requisitos necesarios para llevar a cabo una notificación de carácter personal en el domicilio de la persona a quien se pretende hacer de su conocimiento un acto administrativo, tales como el circunstanciar su nombre y los datos relacionados con su domicilio; por qué no se pudo practicar, a quién se dejó citatorio, y con quién se entendió, datos imprescindibles que permiten establecer la certeza de que se satisfacen las formalidades que para ese tipo de diligencias prevén los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

"Dicho precepto dispone a la letra lo siguiente:

"Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domi-

cilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

"Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

"Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código."

"Resulta aplicable a la anterior consideración, por su contenido sustancial, la jurisprudencia número 1a./J. 57/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 310 del Tomo XXVIII, julio de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo texto dice lo siguiente:

"NOTIFICACIÓN PERSONAL EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL CONTENER TODOS LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA REALIZARLA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Del contenido íntegro del citado precepto, se advierte que las formalidades de la notificación personal a que alude su primer párrafo, se encuentran en cada uno de sus párrafos, complementados entre sí, de ahí que sea inexacto considerar que aquellas previstas en su párrafo segundo sean exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, ya que al no existir disposición en contrario, rige en general a todo tipo de notificación. De esta manera, aun cuando el referido primer párrafo no aluda al levantamiento de un acta circunstanciada donde se acrediten los hechos respectivos, ello se desprende tácita y lógicamente del propio numeral, ya que tratándose de la notificación personal en el domicilio, es evidente que en la constancia se asentará quién es la persona buscada y cuál es su domicilio; en su caso, por qué no pudo practicarla; con quién la entendió y a quién le dejó citatorio, datos ineludibles que permiten establecer la certeza de que se satisfacen las formalidades que para este tipo de actos exige la Norma Fundamental. Más aún, el párrafo segundo señala que si la persona citada no espera, se

practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con algún vecino, y si estos últimos se niegan a recibir la notificación, se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible del domicilio. En consecuencia, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación contiene los elementos necesarios para efectuar la notificación personal en el domicilio y, por ende, no viola la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"Asimismo, en apoyo de la consideración que antecede, es de invocarse la jurisprudencia número 2a./J. 15/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 494 del Tomo XIII, abril de 2001, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, del tenor siguiente:

"NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).—Si bien es cierto que dicho precepto únicamente prevé la obligación del notificador de levantar razón circunstanciada de las diligencias, tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución y, en concreto, cuando la persona que se encuentre en el lugar o un vecino con quien pretendan realizarse aquéllas, se negasen a recibir la notificación, también lo es que atendiendo a las características propias de las notificaciones personales, en concordancia con las garantías de fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad, la razón circunstanciada debe levantarse no sólo en el supuesto expresamente referido, sino también al diligenciarse cualquier notificación personal, pues el objeto de las formalidades específicas que dispone el numeral en cita permite un cabal cumplimiento a los requisitos de eficacia establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a la garantía de seguridad jurídica de los gobernados.'

"Ahora, tratándose de una notificación fiscal por estrados, debe existir primero una orden que así lo determine, en la que se indique, de manera razonada, que se ha actualizado alguno de los supuestos de procedencia de ese tipo de comunicación, establecidos en el artículo 134, fracción III, del código invocado, es decir, primero resulta necesario que una autoridad precise los fundamentos y motivos que la lleven a concluir que la persona a quien deba notificarse no se localiza en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes de manera definitiva; esto es, que se ignora su domicilio o el de su representante; que ha desaparecido; que se ha opuesto a la diligencia de notificación; que se ha colocado en el supuesto previsto en el artículo 110, fracción V, del citado ordenamiento legal, que haya desocupado

el inmueble donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio al Registro Federal de Contribuyentes, o bien en los demás casos que dispongan las leyes fiscales y el código de la materia.

"Entonces, después que se haya verificado algún supuesto de los citados que hagan notar la falta de localización definitiva de la contribuyente, es entonces que en cumplimiento a la orden fundada y motivada de realizar una notificación por estrados, se llevará a cabo el procedimiento descrito en el numeral 139 del código tributario federal.

"Por ende, la distinción apuntada conduce a determinar que la orden para llevar a cabo una notificación por estrados, prevista en el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, es un acto directamente destinado a limitar la esfera jurídica del particular, en la medida en que la notificación por estrados es un medio de comunicación de carácter subsidiario, que presupone la existencia de alguna de las hipótesis mencionadas en la precitada porción normativa, cuya actualización impide que el acto de autoridad se dé a conocer al interesado a través de una diligencia realizada en su domicilio, de ahí que antes de efectuar materialmente una notificación por estrados, sea necesario que una autoridad califique que la contribuyente ha dejado de manera definitiva el domicilio que tiene registrado ante el fisco, de manera fundada y motivada y con ello se actualice alguno de los supuestos de procedencia señalados en el artículo 134, fracción III, del código invocado.

"De los supuestos anteriores, se advierte que la notificación por estrados se justifica cuando la autoridad se encuentra imposibilitada para dar a conocer al gobernado una comunicación de la autoridad una vez iniciadas las facultades de comprobación, por causas ajenas a la autoridad y atribuibles al propio contribuyente, dejando claro que el domicilio fiscal registrado ya no lo es, de manera definitiva.

"Por ello, las actas de asuntos no diligenciados que sustentan la notificación por estrados deben dejar claro el abandono definitivo del domicilio fiscal, por lo que deberán contener razón circunstanciada pormenorizada de ese abandono, porque existe el derecho fundamental del contribuyente de que se le intentó notificar de manera personal el acto de autoridad, pero al encontrarse imposibilitado el notificador para dar a conocer al gobernado esa comunicación por el abandono del domicilio fiscal, es que resulta incuestionable que en el acta en la que se haga constar ese hecho, se debe asentar la razón pormenorizada de los elementos que condujeron al funcionario a la convicción de la desaparición del contribuyente, lo cual no acontece en el caso.

"Lo anterior es así, en virtud de que si las formalidades que la ley exige para la práctica de las notificaciones personales están orientadas a que exista certidumbre de que el interesado tendrá conocimiento de la resolución notificada o, cuando menos, que exista presunción fundada de que la resolución respectiva habrá de llegar a ser conocida por el interesado o su representante; debe existir entonces, la certeza de que la notificación no se efectuó en el domicilio fiscal por el abandono del contribuyente de ese lugar; todo ello, con el propósito de que se satisfagan los requisitos de motivación y fundamentación de los que debe estar revestido todo acto de autoridad, y a fin de no provocar incertidumbre en la esfera jurídica del gobernado.

"A mayor abundamiento, partiéndose de que la práctica de toda notificación tiene como premisa fundamental la plena demostración de que el destinatario tuvo conocimiento del acto de autoridad que debe cumplir, para así estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses, así como de que la notificación en lugar diferente al del domicilio del interesado, en el caso, por estrados, se traduciría en una grave afectación a su garantía de seguridad jurídica, es inconcuso que la razón circunstanciada de la diligencia debe arrojar la plena convicción de que ésta efectivamente no se practicó en el domicilio de la persona interesada que se señale en el acta, por el abandono del domicilio, siendo insuficiente que el ejecutor determine que la notificación del acto administrativo no se realizó personalmente, en virtud de que nadie atendió a sus llamados, y que una vecina le informó que la contribuyente a la que buscaba se encontraba de vacaciones.

"El no exigir al notificador el cumplimiento de la circunstanciación exhaustiva en el acta que permita concluir que la diligencia no se efectuó en el domicilio del contribuyente por haber desaparecido éste, se traduciría en la posibilidad de ocasionar graves perjuicios para el interesado que afecten sus derechos fundamentales de defensa y seguridad jurídica, entendida esta última, como el valor que se refiere a los órganos que crean los procedimientos, a la interpretación y aplicación del derecho, que permite dotar de certeza a la actuación de la administración tributaria, poniendo freno a su posible arbitrariedad, como ha sido sostenido por este órgano colegiado.

"De ello deriva que, conforme a lo señalado en los artículos 1o. y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, el notificador en el desarrollo de la diligencia está obligado a circunstanciar los hechos u omisiones que se conocieron a través de la misma, entre otros, establecer con claridad y precisión que efectivamente se constituyó en el domicilio de la persona a buscar, la hora y fecha de las diligencias practicadas, datos

necesarios que evidencien el momento en que se desahogaron, cómo se percató de que el lugar estaba cerrado y desocupado y, en su caso, qué vecinos le informaron que estaba ausente de manera definitiva la contribuyente visitada, asentando las razones o manifestaciones que se hayan expuesto en ese sentido.

"Debe, por último, destacarse que el hecho de que conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos de la autoridad tengan la presunción de validez, ello no releva al notificador de cumplir con las exigencias de que se satisfagan los requisitos de motivación exhaustiva de los que debe estar revestida el acta de asuntos no diligenciados, en virtud de que esa exigencia constitucional está por encima del ordenamiento ordinario mencionado.

"Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 176/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII, diciembre de 2008, Novena Época, materia administrativa, página 279, registro: 168304 que dice:

"NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 134, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 28 DE JUNIO DE 2006. EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR PORMENORIZADAMENTE EN EL ACTA RELATIVA CÓMO SE CERCIORÓ DE QUE LA PERSONA A QUIEN DEBÍA NOTIFICAR DESAPARECIÓ DESPUÉS DE INICIADAS LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 134, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación, ha sostenido que es imprescindible que las notificaciones se realicen atendiendo a todas las formalidades que no dejen duda de que la información respectiva llegue efectivamente al conocimiento del destinatario, lo que implica que el notificador asiente la razón de los elementos que lo condujeron a la convicción de los hechos. En congruencia con el criterio expuesto y conforme al primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 134, fracción III, y 137 del Código Fiscal de la Federación, se concluye que las actas de asuntos no diligenciados que sustentan la notificación por estrados cuando existe abandono del domicilio fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación, deben contener razón pormenorizada de ese abandono, en virtud de que tal notificación tiene como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para dar a conocer al gobernado esa comunicación por el abandono señalado. Esto es, el notificador debe circunstanciar los hechos u omisiones que se conocieron a través de la diligencia, entre otros, establecer con claridad y precisión que efectivamente se constituyó en el domicilio de la persona buscada, la hora y fecha en que se

practicaron las diligencias, datos necesarios que evidencien el momento en que se desahogaron, cómo se percató de que el lugar estaba cerrado y desocupado y, en su caso, qué vecinos le informaron que estaba ausente el contribuyente visitado, asentando las razones que se hayan expuesto en ese sentido. Además, si las formalidades que la ley exige para la práctica de las notificaciones personales están orientadas a que exista certidumbre de que el interesado tendrá conocimiento de la resolución notificada o, cuando menos, que exista presunción fundada de que la resolución respectiva habrá de ser conocida por el interesado o su representante, debe existir la certeza de que la notificación no se efectuó en el domicilio fiscal por el abandono del contribuyente de ese lugar, una vez iniciadas las facultades de comprobación; todo ello con el propósito de que se satisfagan los requisitos de motivación y fundamentación de los que debe estar revestido todo acto de autoridad y a fin de no provocar incertidumbre en la esfera jurídica del gobernado.'

"Pues lo asentado en las actas circunstanciadas de hechos del acta de nueve de junio de dos mil nueve, con la finalidad de notificar a la contribuyente, hoy quejosa, las resoluciones con números de control ***** , crédito ***** , ***** , crédito ***** y ***** , crédito ***** , en sumas de ***** cada una, por concepto de multas, en el sentido de que le fue informado por la vecina del número ***** , mujer de ***** años, tez ***** , pelo ***** , de ojos ***** , que la contribuyente vive en el domicilio en que actuaba, pero que al parecer había salido de vacaciones, y no sabía cuándo regresaría; refiriendo el notificador que se trataba de una ***** de ***** , ***** , ***** , una puerta, un ***** ; y que no se designaban testigos; por tanto, si en las fechas de veintinueve y treinta de junio, y uno de julio de dos mil nueve, a las diez, quince y diecisiete horas, en el domicilio ya indicado, nadie atendió al notificador, no resulta suficiente para convencer de que la quejosa no fuera localizable en aquel domicilio.

"En efecto, con independencia de lo asentado en relación con los rasgos de dicha persona, lo aducido por ésta y asentado en las actas de que se trata, en el sentido de que la contribuyente vive en el domicilio en que actuaba, pero que, al parecer había salido de vacaciones, y no sabía cuándo regresaría, no aporta datos ineludibles que permitan establecer con claridad y precisión que, efectivamente, la quejosa estaba ausente.

"Por otra parte, contrario a lo resuelto por la Sala, la connotación que debe darse a la voz localizable, según lo sugiere la Real Academia de la Lengua Española, debe admitir que una persona, animal o cosa 'se le pueda localizar' en el lugar en el cual se le busca, e incluso que 'se pueda averiguar' el lugar en el que ésta se halla.

"Su definición es así:

"Localizable. adj. Que se puede localizar (averiguar el lugar en que se halla)' (Real Academia Española de la Lengua. XXII edición, Editorial Espasa Calpe, 2001, Madrid, Reino de España).

"Esto es, el significado de la palabra está referido a la posibilidad verdadera de que algo o alguien se pueda encontrar en un lugar determinado.

"De lo anterior, lógicamente, y en contexto, se sigue que una persona 'no será localizable' en un lugar, cuando prácticamente sea imposible averiguar el sitio en donde se encuentre, situación que en derecho se identifica con las personas 'ausentes e ignoradas'.

"En efecto, la Sala interpreta el texto en análisis para forzar a identificarlo con aquellas reglas generales, frecuentemente utilizadas en los artículos referentes a las notificaciones, conforme a las cuales, si el funcionario, diligenciario, notificador o actuario no encuentran a la persona en el domicilio, entonces éste le dejará citatorio con persona que se halle en el mismo lugar o con un vecino del lugar, para esperarlo al día siguiente a una hora determinada, o incluso en algunos otros sistemas procesales, para estos mismos casos se establece que, en caso de no hallarse a la persona en el lugar, entonces se fijará en la puerta del domicilio una cédula de notificación y paralelamente se practicará la notificación por medio de una lista fijada en los estrados del local de la autoridad que practica la notificación.

"Asimismo, cabe señalar que el Código Fiscal de la Federación no prevé regularmente en sus reglas de notificación la posibilidad de practicar una notificación por edictos, sino únicamente en el excepcional caso de que la persona interesada hubiere fallecido y se desconozca quien es el representante de la sucesión, según lo señala el artículo 134, fracción IV, de dicho código, que dispone a la letra lo siguiente:

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"...

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.'

"En el artículo 137 del Código Fiscal, se establece que cuando la notificación deba practicarse personalmente y el interesado no se encuentre en el

lugar, entonces el notificador, no procede a notificar por estrados, sino que debe dejar citatorio en el domicilio para que se espere al funcionario a una hora fija hábil del día siguiente o para que acuda a notificarse dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales.

"El anterior fundamento provoca que no sea posible admitir que el Código Fiscal contenga dos reglas diferentes para un mismo supuesto.

"Es decir, no se puede estimar que, si la persona que se busca, no se le localiza o no se le encuentra en el lugar a notificar, en una fecha específica, entonces, como lo señala el artículo 137, se le deba dejar citatorio para el día siguiente o para acudir dentro de los seis días siguientes a las oficinas fiscales, y al mismo tiempo, sea procedente, además, la notificación por estrados.

"La anterior interpretación del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, resulta disfuncional, pues no es razonable que una misma situación fáctica (que el interesado no sea localizado o encontrado en el lugar en el que se le busca), sea regulada con dos normas diferentes: una prevista en el artículo 137 que establece que se debe dejar citatorio y, otra conforme a la cual, se tuviera que proceder a notificar por estrados al interesado.

"Asimismo, el significado de la expresión 'localizable' se vuelve más congruente no sólo en términos lingüísticos, sino acorde al lenguaje apropiado y sintaxis contenidos en el Código Fiscal de la Federación.

"La duplicidad de reglas antes descritas no resulta funcionalmente admisible, máxime, porque ambas modalidades de notificación son incompatibles desde el momento en que una rige para los casos en que no se encuentre a la persona interesada en el lugar a notificar, pero sí localizable en el mismo, y otra para los supuestos en los que definitivamente ya no será localizable en ese lugar el interesado.

"A partir, pues, de una interpretación sistemática de los preceptos relativos a las notificaciones del Código Fiscal de la Federación, se concluye que a un contribuyente se le puede considerar jurídicamente como 'no localizable' para los efectos del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando definitivamente haya dejado el domicilio fiscal en donde se le busca; pero como en el caso no fue así, sino que, por el contrario, la propia vecina que atendió al notificador y le señaló que estaba de vacaciones, tácitamente le hizo ver que seguía siendo su domicilio y que temporalmente no estaba en el lugar, entonces, la autoridad fiscal tenía la obligación de insistir

hasta que alguien que estuviera en el domicilio le atendiera, hasta que tuviera la certeza de que de forma definitiva ya no era el domicilio de la quejosa.

"Por tanto, no se podrá aplicar ese mismo concepto, al caso en el cual, a la interesada no se le encontró en su domicilio fiscal en una fecha determinada o en una hora determinada, aunque sea por tres ocasiones, como en este caso, en particular, lo determinó la Sala Fiscal, porque si bien el lugar estaba cerrado y por eso el notificador se entiende con una vecina, lo cierto es que NO estaba desocupado; y, aun cuando esa vecina informó que al parecer andaba de vacaciones, ello no significa la ausencia de la contribuyente de manera definitiva sino sólo momentánea.

"Al considerar lo contrario, la Sala viola, en perjuicio de la quejosa, el derecho inherente al ser humano de legalidad, establecido en los artículos 1o. y 14 constitucionales, motivo por el cual, lo que procede es concederle el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita la quejosa, para el efecto de que dicha Sala deje insubsistente el acto reclamado y, atendiendo a lo resuelto en esta ejecutoria, dicte nueva sentencia conforme a derecho."

II. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver, por unanimidad de votos, en sesión de diez de marzo de dos mil quince, el amparo en revisión ***** , determinó lo siguiente:

"Son infundados los agravios identificados como 1) y 3), puesto que, contrario a lo argumentado por la recurrente, la Juez de Distrito sí valoró las pruebas aportadas por las partes, ya que al efecto, manifestó lo siguiente: '... este juzgador considera conveniente citar los antecedentes que se conocen del sumario constitucional, atendiendo a las constancias que integran los presentes autos, en específico, las relativas a las copias certificadas exhibidas por las autoridades responsables (fojas 74 a 79 y 111 a 116 de autos), a las que se les otorga pleno valor probatorio, en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente al presente juicio, por disposición expresa del numeral 2o. de la Ley de Amparo, se advierte lo siguiente: El administrador local de Servicios al Contribuyente de Guadalajara Sur, emitió la resolución de liquidación con número de control ***** , el veinticinco de julio del dos mil trece, por la que determinó hacer efectiva una cantidad a cargo de la quejosa de \$***** (*****), por incumplimiento de la declaración del entero mensual de retención del impuesto sobre la renta de ingresos por salarios a su cargo, así como de la declaración de pago mensual del impuesto al valor agregado, ambos correspondientes al mes de octubre de dos mil doce, y habérsele requerido por tres

ocasiones para que la presentara. Asimismo, precisó que, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo de la fracción II del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en caso de no enterar la cantidad determinada dentro del término de tres días, contados a partir del día hábil siguiente a que surta efectos su notificación, la autoridad competente podría hacer efectiva la cantidad precisada e iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, acorde a lo establecido en los artículos 145 a 196 B del Código Fiscal de la Federación (folios 71 a 73).—El administrador local de Servicios al Contribuyente de Guadalajara Sur, emitió la resolución determinante número de control ***** , el veinticinco de julio del dos mil trece, por la que determinó hacer efectiva una cantidad a cargo de la quejosa de \$***** (*****), por incumplimiento de: la declaración del entero mensual de retención del impuesto sobre la renta de ingresos por salarios a su cargo, la declaración de pago mensual del impuesto al valor agregado, y el pago provisional mensual del impuesto empresarial a tasa única, todos correspondientes al mes de noviembre de dos mil doce, y habérsele requerido por tres ocasiones para que la presentara. Asimismo, precisó que, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo de la fracción II del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en caso de no enterar la cantidad determinada dentro del término de tres días, contados a partir del día hábil siguiente a que surta efectos su notificación, la autoridad competente podría hacer efectiva la cantidad precisada e iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, acorde a lo establecido en los artículos 145 a 196 B del Código Fiscal de la Federación (folios 107 a 110).— En las actas circunstanciadas de hechos, llevadas a cabo por el verificador, notificador y ejecutor ***** (en su denominación correcta), adscrito a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de Administración Tributaria, de fechas seis de agosto de dos mil trece, relativas a las resoluciones de liquidación números de control ***** y ***** , de fechas veinticinco de julio del mismo año, del contribuyente ***** , en la que hizo constar lo siguiente: ... En las actas circunstanciadas de hechos, llevadas a cabo por el verificador, notificador y ejecutor ***** (en su denominación correcta), adscrito a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de Administración Tributaria, de fechas siete de agosto de dos mil trece, relativas a las resoluciones de liquidación números de control ***** y ***** , de veinticinco de julio de ese año, relativas al contribuyente ***** , hizo constar lo siguiente: ... En las actas circunstanciadas de hechos, llevadas a cabo por el verificador, notificador y ejecutor ***** (en su denominación correcta), adscrito a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de Administración Tributaria, de fechas ocho de agosto de dos mil trece, relativas a las resoluciones de liquidación números de control ***** y ***** , de veinticinco de julio del mismo año, relativas al contribuyente ***** , hizo

constar lo siguiente: ... Atendiendo a lo asentado en la última de las diligencias que anteceden, el administrador local de Recaudación de Guadalajara Sur, emitió acuerdo de notificación por estrados el veintidós de agosto de dos mil trece, en el que determinó que como no había sido posible efectuar la notificación de manera personal, en términos de lo establecido en el artículo 134, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, de las resoluciones determinantes ***** y ***** , de veinticinco de julio de dos mil trece, emitidos por el administrador local de Servicios al Contribuyente de Guadalajara Sur, respectivamente, toda vez que el contribuyente que al efecto citó o su representante legal, se ha ubicado en el supuesto «LA PERSONA MORAL NO LOCALIZADA EN EL DOMICILIO QUE HAYA SEÑALADO PARA EFECTOS DEL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES», por lo que, ordenó notificar por estrados en un sitio abierto al público en la oficina de dicha autoridad, las resoluciones determinantes en comentario—Cédulas de notificación por estrados, practicadas por la profesional dictaminador de Servicios Especializados adscrita a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, con sede en Guadalajara, en el Estado de Jalisco, en las que hizo constar a las diez horas con cincuenta minutos y a las once horas con veinte minutos, respectivamente, ambas del veintitrés de agosto del dos mil trece, que en términos de lo dispuesto por el artículo 139 del Código Fiscal de la Federación, procedía a 'fijar en un sitio abierto al público en las oficinas de dicha Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, con sede en Guadalajara, en el Estado de Jalisco' las resoluciones determinantes de créditos fiscales ***** y ***** , de veinticinco de julio de dos mil trece (fojas 81 y 118).—Constancia de notificación por estrados, en la que la profesional dictaminador de Servicios Especializados adscrita a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, con sede en Guadalajara, en el Estado de Jalisco, a las dieciséis horas con cero minutos del diecisiete de septiembre del dos mil trece, hace constar que transcurrieron los quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que fue fijado el citado documento en los estrados que se encuentran abiertos al público en dicha Administración, y retira de los estrados de esa dependencia las resoluciones determinantes de créditos fiscales ***** y ***** , de veinticinco de julio de dos mil trece y tienen como fecha de notificación el diecisiete de septiembre de esa misma anualidad ... Los documentos descritos con antelación, ponen de manifiesto que las diligencias que se llevaron a cabo para notificar la resolución determinante de crédito fiscal ***** , de veinticinco de julio de dos mil trece, cumplieron con todas las formalidades exigidas por los numerales 134, fracción III, y 139 del Código Fiscal de la Federación, en virtud que la verificadora, notificadora y ejecutora adscrita a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de Administración Tributaria, levantó tres actas circunstanciadas de hechos en las que hizo constar

que se constituyó en el domicilio fiscal de la persona moral *****; ubicado en la *****; número *****; finca *****; en la colonia *****; en Tlaquepaque, cerciorándose de ello al mencionar existían los indicadores oficiales del nombre de la calle *****; esquina con la calle *****; además de que el domicilio se encuentra entre las calles ***** e *****; aunado a que especificó algunas características físicas de dicho inmueble; señaló hora y día de esas diligencias, esto es, las trece horas con diez minutos del seis de agosto; las once horas con treinta minutos del día siete siguiente y finalmente las quince horas con cero minutos del ocho de agosto, todas del año dos mil trece; asimismo, asentó que en las tres fechas en que se constituyó tocó en repetidas ocasiones en el domicilio en comento, y al no atenderla nadie, preguntó con los vecinos por el contribuyente, quienes le informaron que desconocían la hora en que pudiera encontrarla; de la misma manera obran las constancias de notificación por estrados y de retiro, de las cuales se desprende que se fijó la resolución determinante de crédito fiscal en la oficinas de la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, con sede en Guadalajara, en el Estado de Jalisco, en un periodo de quince días y se precisó la fecha de notificación (folios 74 a 82). Respecto de la resolución determinante de crédito fiscal *****; de veinticinco de julio de dos mil trece, se advierten de las diligencias llevadas a cabo por la autoridad responsable cumplieron con todas las formalidades establecidas por los artículos 134, fracción III, y 139 del Código Fiscal de la Federación, en virtud que la verificadora, notificadora y ejecutora adscrita a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de Administración Tributaria, levantó tres actas circunstanciadas de hechos en las que refirió que se presentó en el domicilio de *****; ubicado en la *****; número *****; finca *****; en la colonia *****; en Tlaquepaque, que se encuentra entre las calles ***** e *****; mencionó algunas características físicas del inmueble en comento, señaló hora y día de esas diligencias, es decir, las trece horas con quince minutos del seis de agosto; las once horas con treinta y cinco minutos del siete siguiente y, finalmente, las quince horas con diez minutos del ocho de agosto, todas del año dos mil trece; asentó que en las tres fechas en que se constituyó, tocó en repetidas ocasiones en el domicilio referido y al no atenderla nadie, preguntó con los vecinos por el contribuyente quienes le informaron que desconocían la hora en que pudiera encontrarla; asimismo, obran las constancias de notificación por estrados y de retiro, de las cuales se desprende que se fijó la resolución determinante de crédito fiscal en la oficinas de la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, con sede en Guadalajara, en el Estado de Jalisco.' (fojas 261 a 266 del juicio de amparo)

"Como se observa de las consideraciones transcritas, la Juez de Distrito, con base en el análisis efectuado a las documentales que obran en el juicio

de amparo, llegó a la conclusión de que fue procedente que se notificaran las resoluciones determinantes de los créditos por medio de estrados, para que se diera cumplimiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que al efecto se asentaron en las actas de hechos de seis, siete y ocho de agosto de dos mil trece, las circunstancias por las cuales no fue posible notificar personalmente a la persona moral quejosa (en términos de lo establecido en el artículo 134, fracción I, del Código Fiscal de la Federación), las resoluciones ***** y *****; toda vez que el contribuyente buscado o su representante legal se ubicó en el supuesto de 'LA PERSONA MORAL NO LOCALIZADA EN EL DOMICILIO QUE HAYA SEÑALADO PARA EFECTOS DEL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES', asimismo, precisó que de las pruebas analizadas, se advierte que la notificación por estrados tuvo como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente, y que, como en el caso concreto, el notificador estuvo imposibilitado para hacerlo por actualizarse una de las hipótesis previstas en el artículo 134, fracción III, es decir, al no haberse localizado a la parte quejosa en el domicilio señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, esto es, por cuestiones imputables al propio contribuyente y no a la autoridad, por eso fue correcta la notificación a través de los estrados.

"Por tanto, no asiste razón a la recurrente cuando afirma que el a quo realizó una valoración indebida y parcial del contenido de las probanzas que se aportaron en el juicio de amparo y que contravino el principio de exhaustividad, puesto que, como se evidenció, en la sentencia recurrida, sí se llevó a cabo un análisis de la totalidad de las pruebas aportadas y se expresaron argumentos suficientes, por los cuales determinó que efectivamente la recurrente se ubicaba en el supuesto de ser un contribuyente no localizable, de conformidad con el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, asimismo, precisó que el criterio de rubro: 'CONTRIBUYENTE «NO LOCALIZABLE» PARA EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. DEBE CONSIDERARSE ASÍ CUANDO DEFINITIVAMENTE HAYA DEJADO EL DOMICILIO FISCAL DONDE SE LE BUSQUE.', no era obligatorio para ese órgano jurisdiccional, porque no dio origen a una jurisprudencia de observancia obligatoria, en términos del numeral 217 de la Ley de Amparo; de ahí la ineficacia del agravio de mérito.

"Derivado de lo anterior, es infundado el agravio 2, en el que aduce que es incorrecto que el Juez de Distrito haya considerado a la recurrente como 'contribuyente no localizado', cuando lo cierto es que en todas y cada una de las multitudes constancias, los vecinos de la recurrente manifestaron que se encontraba fuera de su domicilio y que desconocían la hora en que

estuviese, y que 'en ningún momento manifestaron que había abandonado o dejado su domicilio, en ese sentido, tácitamente le hicieron saber ... que seguía siendo su domicilio'.

"Para sustentar la calificativa previa, conviene transcribir el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, el cual establece lo siguiente: 'Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán: ... III. **Por estrados**, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este código.'

"El artículo transcrito señala que las notificaciones de los actos administrativos se practicarán por estrados, entre otros supuestos, cuando la persona a quien deba notificarse 'no sea localizable en el domicilio'.

"Por su parte, el artículo 137 del mencionado código tributario federal prevé los requisitos necesarios para practicar una notificación de carácter personal, en el domicilio de la persona a quien se pretende hacer de su conocimiento un acto administrativo, tales como el circunstanciar su nombre y los datos relacionados con su domicilio; las razones por las cuales no se pudo realizar; con quién se entendió la diligencia, entre otros datos ineludibles que permiten establecer la certeza de que se satisfacen las formalidades establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

"Tal precepto establece: 'Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.—Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.—Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código.'

"Ahora bien, para que se realice una notificación por estrados, se tiene como presupuesto esencial, la circunstancia de que se intentó notificar de manera personal y que el notificador estuvo imposibilitado para realizar dicha diligencia porque se actualizó alguna de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 134, fracción III, del código invocado; además, es importante precisar que la razón de las notificaciones por medio de estrados, atiende primordialmente a brindar seguridad jurídica al gobernado, exigiendo de la autoridad, que ante los resultados infructuosos para realizarla de manera personal, por causas imputables al propio gobernado, atienda a la diversa forma o alternativa para hacerle de su conocimiento la determinación a notificar, conforme al procedimiento descrito en el numeral 139 del código tributario federal.

"Tal consideración tiene sustento en la tesis 1a. CCCLXXVIII/2014 (registro: 2007926), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de dos mil catorce, Tomo I, Décima Época, página setecientos veinticuatro, de rubro y texto: 'NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. EL ARTÍCULO 139 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. De los artículos 134 y 137 del código citado deriva que la notificación por estrados procede en los casos en que previamente se realizó una búsqueda personal, es decir: a) cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes; b) desaparezca o se oponga a la diligencia de notificación; o, c) se coloque en el supuesto previsto en el numeral 110, fracción V, del código referido (desocupe el lugar de su domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente). Por su parte, el artículo 139 de dicho ordenamiento prevé que las notificaciones por estrados se realizarán fijando durante 15 días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación o publicándolo, además, el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales. Ahora bien, el hecho de que este último precepto no especifique la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, no implica una transgresión al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el legislador no está obligado a especificar en la ley cuál es la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, es decir, no es necesario que la norma indique que la página es *www.sat.gob.mx*, o cualquier otra, sino que tal principio se ve colmado en la medida en la que el gobernado sabe cómo debe ser el procedimiento, ante quién se lleva a cabo, los plazos, el actuar de la autoridad y las consecuencias que pueden surgir del mismo. Lo anterior es así, en virtud de que la notificación por estrados

tiene como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para hacerlo por actualizarse alguna de las hipótesis previstas en el artículo 134, fracción III, del ordenamiento legal citado, esto es, por circunstancias imputables al propio contribuyente y no a la autoridad.'

"En el caso, es menester precisar que en las diligencias que se llevaron a cabo para notificar la resolución determinante *****, de veinticinco de julio de dos mil trece, la verificadora, notificadora y ejecutora adscrita a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de Administración Tributaria, levantó (3) tres actas circunstanciadas de hechos en las que hizo constar lo siguiente:

"En TLAQUEPAQUE, JALISCO, siendo las TRECE horas con DIEZ minutos del días (sic) SEIS del mes de AGOSTO del año 2013 (dos mil trece) ... ME PRESENTÉ EN LA ***** , BUSCANDO LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , EN LA COLONIA ***** , EN ***** , CERCIORÁNDOME DE ELLO PORQUE EXISTEN LOS INDICADORES OFICIALES EL NOMBRE DE LA CALLE ***** , ESQUINA CON LA CALLE ***** Y, EL DOMICILIO SE ENCUENTRA ENTRE LAS CALLES ***** E ***** , TIENE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS: ***** , FACHADA DE ***** , PUERTA ***** , UNA VEZ UBICADA EN EL DOMICILIO TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO AL CUESTIONARLE POR EL CONTRIBUYENTE ***** , MANIFIESTA QUE DESCONOCE LA HORA EN QUE SE ENCUENTRE, NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , ROSTRO ***** , COMPLECCXION (SIC) ***** , OJOS COLOR ***** , NARIZ ***** , ESTATURA ***** , CENTÍMETROS NARIZ ***** , BOCA ***** , OJOS COLOR ***** , AÑOS APROXIMADAMENTE, METRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, TODO CON LA FINALIDAD DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS MANDAMIENTOS' (fojas 74 y 75 del juicio de amparo)

"En TLAQUEPAQUE, JALISCO, siendo las ONCE horas con TREINTA minutos del días SIETE del mes de AGOSTO del año 2013 (dos mil trece) ... ME PRESENTÉ EN LA ***** , BUSCANDO LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , EN LA COLONIA ***** , EN ***** , CERCIORÁNDOME DE ELLO PORQUE EXISTEN LOS INDICADORES OFICIALES EL NOMBRE DE LA CALLE ***** , ESQUINA CON LA CALLE ***** Y,

EL DOMICILIO SE ENCUENTRA ENTRE LAS CALLES ***** E ***** (SIC), TIENE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS: ***** FACHADA DE ***** , PUERTA ***** (SIC), UNA VEZ UBICADA EN EL DOMICILIO, TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL ***** , ... ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO AL CUESTIONARLE POR EL CONTRIBUYENTE ***** MANIFIESTA QUE NO LOS HA VISTO (SIC) NO SE IDENTIFICA (SIC) POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** TEZ ***** ROSTRO ***** COMPLECCXION (SIC) ***** OJOS, COLOR ***** NARIZ ***** ESTATURA ***** CENTÍMETROS NARIZ ***** BOCA ***** OJOS COLOR ***** AÑOS APROXIMADAMENTE, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA NÚMERO ***** FACHADA ***** PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO MANIFESTÓ QUE DESCONOCE A QUÉ HORA SE ENCUENTREN NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** TEZ 366456 (SIC) ROSTRO ***** COMPLEXIÓN ***** OJOS COLOR ***** CABELLO ***** NARIZ ***** CEJA ***** EDAD ***** APROXIMADAMENTE, ESTATURA ***** CENTÍMETROS. TODO CON LA FINALIDAD DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS MANDAMIENTOS ...' (fojas 76 y 77 del expediente de amparo)

"En ***** , JALISCO, siendo las QUINCE horas con CERO minutos del días OCHO del mes de AGOSTO del año 2013 (dos mil trece) ME PRESENTÉ EN LA ***** BUSCANDO LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , EN LA COLONIA ***** , EN ***** , CERCIORÁNDOME DE ELLO PORQUE EXISTEN LOS INDICADORES OFICIALES EL NOMBRE DE LA CALLE ***** ESQUINA CON LA CALLE ***** Y, EL DOMICILIO SE ENCUENTRA ENTRE LAS CALLES ***** E ***** , TIENE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS ***** , FACHADA DE ***** , PUERTA ***** (SIC), UNA VEZ UBICADA EN EL DOMICILIO TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO AL CUESTIONARLE POR EL CONTRIBUYENTE ***** , MANIFIESTA QUE NO LO CONOCE Y QUE LAS PERSONAS QUE HABITAN EL INMUEBLE NO TIENEN HORA PARA ESTAR, NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , ROSTRO ***** , COMPLEXIÓN ***** , OJOS COLOR ***** , NARIZ ***** , ESTATURA ***** , CENTÍMETROS NARIZ ***** , BOCA ***** , OJOS COLOR ***** , APROXIMADAMENTE, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA NÚMERO

***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , ***** , VENTANAS ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO MANIFESTÓ QUE NO LOS CONOCE Y DESCONOCE A QUE HORA SE ENCUENTRAN NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , TEZ ***** , ROSTRO ***** , COMPLEXIÓN ***** , OJOS COLOR ***** , CABELLO ***** , NARIZ ***** , CEJA ***** , EDAD ***** , APROXIMADAMENTE, ESTATURA ***** CENTÍMETROS. ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ TODO CON LA FINALIDAD DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS MANDAMIENTOS' (fojas 78 y 79 del juicio de amparo)

"Como se aprecia de las actas circunstanciadas de hechos previamente transcritas, la notificadora precisó:

"• Que se constituyó en el domicilio fiscal de la persona moral ***** , ubicado en la ***** , número ***** , finca ***** , en la colonia ***** , en ***** , Jalisco, cerciorándose de ello al mencionar que existían los indicadores oficiales del nombre de la calle ***** , esquina con la calle ***** .

"• Que el domicilio se encuentra entre las calles ***** e ***** , aunado a que especificó algunas características físicas de dicho inmueble (***** , fachada de ladrillo, dos pisos, cuatro ventanas, puerta madera).

"• La hora y día de esas diligencias, las trece horas con diez minutos del seis de agosto; las once horas con treinta minutos del siete siguiente y, finalmente, las quince horas con cero minutos del ocho de agosto, todas del año dos mil trece.

"• Que en las tres fechas en que se constituyó en el domicilio, tocó en repetidas ocasiones en el domicilio en comento y, al no atenderla alguien, preguntó a los vecinos por el contribuyente, quienes le informaron que no los habían visto, que desconocían la hora en que pudiera encontrar a las personas buscadas y que no los conocían.

"Respecto a las diligencias que se llevaron a cabo para notificar la resolución determinante ***** , de veinticinco de julio de dos mil trece, se advierte, de igual manera que la verificadora, notificadora y ejecutora adscrita a la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, del Servicio de

Administración Tributaria, levantó tres (3) actas circunstanciadas de hechos en las que asentó lo siguiente:

"... En ***** , JALISCO, siendo las TRECE horas con QUINCE minutos del días SEIS del mes de AGOSTO del año 2013 (dos mil trece) ... ME PRESENTÉ EN LA ***** , BUSCANDO LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , EN LA COLONIA ***** , EN ***** , CERCIORÁNDOME DE ELLO PORQUE EXISTEN LOS INDICADORES OFICIALES EL NOMBRE DE LA CALLE ***** , ESQUINA CON LA CALLE ***** Y EL DOMICILIO SE ENCUENTRA ENTRE LAS CALLES ***** E ***** , TIENE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS: ***** , FACHADA DE ***** , PUERTA ***** , UNA VEZ UBICADA EN EL DOMICILIO TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO AL CUESTIONARLE POR EL CONTRIBUYENTE ***** , MANIFIESTA QUE DESCONOCE LA HORA EN QUE SE ENCUENTRE, NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , ROSTRO ***** , COMPLECCXION (SIC) MEDIA OJOS COLOR ***** , NARIZ ***** , ESTATURA ***** CENTÍMETROS NARIZ ***** , BOCA ***** , OJOS COLOR ***** , ***** AÑOS APROXIMADAMENTE, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, TODO CON LA FINALIDAD DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS MANDAMIENTOS' (fojas 111 y 112 del juicio de amparo)

"... En ***** , JALISCO, siendo las ONCE horas con TREINTA Y CINCO minutos del días SIETE del mes de AGOSTO del año 2013 (dos mil trece) ... ME PRESENTÉ EN LA ***** , BUSCANDO LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , EN LA COLONIA ***** , EN ***** , CERCIORÁNDOME DE ELLO PORQUE EXISTEN LOS INDICADORES OFICIALES EL NOMBRE DE LA CALLE ***** , ESQUINA CON LA CALLE ***** Y EL DOMICILIO SE ENCUENTRA ENTRE LAS CALLES ***** E ***** (SIC), TIENE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS: ***** FACHADA DE ***** , PUERTA ***** , UNA VEZ UBICADA EN EL DOMICILIO TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO AL CUESTIONARLE POR EL CONTRIBUYENTE ***** , MANIFIESTA QUE NO LOS HA VISTO, NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , TEZ ***** , ROSTRO ***** ,

COMPLECCXION (SIC) ***** , OJOS COLOR ***** , NARIZ ***** , ESTATURA ***** , CENTÍMETROS NARIZ ***** , BOCA ***** , OJOS COLOR ***** , APROXIMADAMENTE, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO MANIFESTÓ QUE DESCONOCE A QUÉ HORA SE ENCUENTREN NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , TEZ ***** , ROSTRO ***** , COMPLEXIÓN ***** , OJOS COLOR ***** , CABELLO ***** , NARIZ ***** , CEJA ***** , EDAD ***** AÑOS APROXIMADAMENTE, ESTATURA ***** CENTÍMETROS. TODO CON LA FINALIDAD DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS MANDAMIENTOS.' (fojas 113 y 114 del expediente de amparo)

"... En ***** , JALISCO, siendo las QUINCE horas con DIEZ minutos del días OCHO del mes de AGOSTO del año 2013 (dos mil trece) ME PRESENTÉ EN LA ***** BUSCANDO LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , EN LA COLONIA ***** , EN ***** , CERCIORÁNDOME DE ELLO PORQUE EXISTEN LOS INDICADORES OFICIALES EL NOMBRE DE LA CALLE ***** , ESQUINA CON LA CALLE ***** Y, EL DOMICILIO SE ENCUENTRA ENTRE LAS CALLES ***** E ***** , TIENE LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS: ***** FACHADA DE ***** , PUERTA ***** , UNA VEZ UBICADA EN EL DOMICILIO TOQUÉ EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** FACHADA ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO AL CUESTIONARLE POR EL CONTRIBUYENTE ***** , MANIFIESTA QUE NO LO CONOCE Y QUE LAS PERSONAS QUE HABITAN EL INMUEBLE NO TIENEN HORA PARA ESTAR, NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , ROSTRO ***** , COMPLEXIÓN ***** , OJOS COLOR ***** , NARIZ ***** , ESTATURA ***** CENTÍMETROS NARIZ ***** , BOCA ***** , OJOS COLOR ***** , ***** AÑOS APROXIMADAMENTE, ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , LA PERSONA QUE ME ATIENDE EN EL DOMICILIO MANIFESTÓ QUE NO LOS CONOCE Y DESCONOCE A QUÉ HORA SE ENCUENTRAN NO SE IDENTIFICA POR LO QUE DESCRIBO SU MEDIA FILIACIÓN: ***** , TEZ ***** , ROSTRO ***** , COMPLEXIÓN ***** , OJOS COLOR ***** , CABELLO ***** , NARIZ ***** , CEJA ***** , EDAD ***** AÑOS APROXIMADAMENTE, ESTATURA ***** CENTÍMETROS. ME TRASLADÉ CON EL VECINO DE LA FINCA MARCADA CON EL NÚMERO ***** , FACHADA ***** , PUERTA ***** , TOQUE EN REPETIDAS OCASIONES Y NADIE SALIÓ TODO CON LA FINALIDAD DE DAR CUMPLIMIENTO A LOS MANDAMIENTOS.' (fojas 115 y 116 del juicio de amparo).

"Como se ve de las actas transcritas previamente, de igual manera, la notificadora plasmó:

"• Que se constituyó en el domicilio de *****, ubicado en la *****, número *****, finca *****, en la colonia *****, en *****, Jalisco, que se encuentra entre las calles ***** e *****.

"• Las características físicas del inmueble (*****, fachada de ladrillo, dos pisos, cuatro ventanas, puerta madera).

"• Los días y las horas en que se llevaron a cabo tales diligencias; las trece horas con quince minutos del seis de agosto; las once horas con treinta y cinco minutos del siete siguiente y, finalmente, las quince horas con diez minutos del ocho de agosto, todas del año dos mil trece.

"• Que en las tres ocasiones en que se constituyó en el domicilio de la contribuyente buscada, tocó en repetidas ocasiones en el domicilio referido y, al no atenderla alguien, preguntó a los vecinos del lugar, quienes le informaron que desconocían la hora en que pudiera encontrarla y que no la conocían.

"También debe destacarse que, con base en esas actas, el administrador local de Recaudación de Guadalajara Sur ordenó notificar por estrados las resoluciones determinantes ***** y *****, de veinticinco de julio de dos mil trece, mediante proveído de veintidós de agosto de dos mil trece (fojas 80, 81, 117 y 118 del juicio de amparo).

"De lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que las notificaciones por estrados cumplen con las formalidades exigidas por los artículos 134, fracción III, y 137 del Código Fiscal de la Federación, ya que con base en la circunstanciación de los hechos que se asentaron en las actas que las precedieron, por parte de la notificadora que las levantó, permite considerar válidamente que las notificaciones se efectuaron de tal forma, porque en las diversas ocasiones en que se constituyó en el domicilio de la persona moral quejosa, a efecto de notificarle resoluciones determinantes ***** y *****, no se encontraba en su domicilio fiscal.

"En efecto, se estima satisfecho el extremo de que no era posible localizar a la parte quejosa en su domicilio fiscal, cuando el notificador asentó en las actas circunstanciadas de hechos, que se constituyó en el domicilio en diversas fechas y en diferentes horarios, aunado a las manifestaciones realizadas por los vecinos con quienes se entrevistó, lo que dio pauta para que se reali-

zara la notificación por estrados, bajo el supuesto de que la persona buscada no fue localizable en los días y horarios mencionados.

"Además, es necesario puntualizar que la expresión 'no sea localizable en el domicilio', debe ser entendida con un sentido de transitoriedad y en función de un momento específico, luego, si las actas de hechos contienen, de manera pormenorizada, las razones circunstanciadas de que se intentaron notificar de manera personal las resoluciones determinantes de los créditos fiscales, en las diferentes fechas en que se constituyó el notificador en el domicilio señalado, sin que la persona moral se encontrara en las ocasiones que se le buscó; aunado a las manifestaciones de los vecinos que se encontraban en el domicilio adyacente al de la contribuyente, en el sentido de que desconocían la hora en que pudiera encontrarla, que no la conocían, o que las personas que habitan el inmueble no tienen hora para estar; tales hechos fueron suficientes para tener la certeza de que la persona moral quejosa no era localizable en ese domicilio.

"Por ende, la exigencia del notificador en el cumplimiento de la circunstanciación exhaustiva en las citadas actas, fue cumplida conforme a lo establecido en el artículo 134, en relación con el diverso precepto 137 del Código Fiscal de la Federación, puesto que en el desarrollo de las diligencias asentó los hechos u omisiones que se conocieron a través de las mismas, entre otros, establecer con claridad y precisión que efectivamente se constituyó en el domicilio de la persona a buscar, la hora y fecha de las diligencias practicadas; datos necesarios que evidencian el momento en que se desahogaron, que se percató de que el contribuyente no es localizable, asociado a las manifestaciones expuestas por los vecinos entrevistados.

"Al efecto, se cita, por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 40/2006 (registro: 175286), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de dos mil seis, Novena Época, página doscientos seis, de rubro y texto: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.— La práctica de toda notificación tiene como finalidad hacer del conocimiento al destinatario el acto de autoridad que debe cumplir, para estar en condiciones de dar oportuna respuesta en defensa de sus intereses. En ese sentido, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación cumple con dicha exigencia y satisface la formalidad que para ese tipo de actos requiere la Constitución Federal, pues cuando su segundo párrafo alude a las notificaciones de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, sólo lo hace para

diferenciarlas de las notificaciones en general, en cuanto a que en aquéllas el citatorio será siempre para que la persona buscada espere a una hora fija del día hábil siguiente y nunca, como sucede con las que deben practicarse fuera de ese procedimiento, para que quien se busca acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días. Ahora bien, del contenido íntegro del citado precepto se advierte que el notificador debe constituirse en el domicilio de la persona para la práctica de la notificación personal y, en caso de no encontrarla, le dejará citatorio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente, de ahí que aun cuando su primer párrafo no alude expresamente al levantamiento del acta circunstanciada donde se asienten los hechos respectivos, ello deriva tácita y lógicamente del propio precepto, ya que debe notificarse personalmente al destinatario en su domicilio, por lo que en la constancia de notificación deberá constar quién es la persona que se busca y cuál es su domicilio; en su caso, por qué no pudo practicarse; quién atendió la diligencia y a quién le dejó el citatorio; datos ineludibles que aunque expresamente no se consignan en la ley, la redacción del propio artículo 137 los contempla tácitamente. Además, la adición y reforma a los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1989, ponen de manifiesto que las formalidades de dicha notificación no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, pues las propias reglas generales de la notificación de los actos administrativos prevén que cualquier diligencia de esa naturaleza pueda hacerse por medio de instructivo, siempre y cuando quien se encuentre en el domicilio, o en su caso, un vecino, se nieguen a recibir la notificación, y previa la satisfacción de las formalidades que el segundo párrafo del artículo mencionado establece. En consecuencia, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, al señalar las formalidades para la práctica de la notificación personal que prevé, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"De ahí que, de una interpretación sistemática de los preceptos relativos a las notificaciones del Código Fiscal de la Federación, se concluye que a un contribuyente se le puede considerar jurídicamente como 'no localizable' para los efectos del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando no se encuentre en el domicilio fiscal en donde se le busca, como en el caso sucedió, sin que la autoridad fiscal tenga la obligación de insistir hasta que alguna persona que estuviera en el domicilio le atendiera, puesto que dicha exigencia no se prevé en el artículo en comento; máxime que a la contribuyente no se le encontró en su domicilio fiscal en las diversas ocasiones que se realizó la búsqueda, ya que, como se dijo, la notificación por estrados tuvo como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó noti-

ficar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para dar a conocer al gobernado esa comunicación, por circunstancias imputables al propio contribuyente y no así, a la autoridad.

"Por tanto, se estima correcta la determinación de la Juez de Distrito, al concluir que ante la imposibilidad de encontrar a la contribuyente para hacerlo sabedor de las resoluciones determinantes, como forma alternativa para comunicarle dicha información y no ubicar al interesado en una posición de inseguridad jurídica, se hubiere realizado la notificación a través de los estrados, de conformidad a la interpretación armónica de los numerales 134, fracción III, 137 y 139 del Código Fiscal de la Federación, en los que se establecen los requisitos que debe cumplir el notificador para practicarla de tal manera.

"Debe decirse que no es impedimento para arribar a la determinación que aquí se asume, que la recurrente afirme que los argumentos de su agravio tienen sustento en el diverso criterio de rubro: 'CONTRIBUYENTE «NO LOCALIZABLE» PARA EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. DEBE CONSIDERARSE ASÍ CUANDO DEFINITIVAMENTE HAYA DEJADO EL DOMICILIO FISCAL DONDE SE LE BUSQUE.' emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, en tanto que jurídicamente es factible no coincidir con la determinación de otro órgano judicial de la misma jerarquía, al no ser obligatorio para este Tribunal Colegiado, en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Además, cabe señalar que lo resuelto en el amparo directo ***** , del cual derivó la tesis en comento, difiere de lo planteado en la presente ejecutoria, por lo que se estima que lo decidido por tal Tribunal Colegiado puede constituir una posible contradicción de criterio con el aquí sostenido y, por ello, en observancia a los artículos 225 a 227 de la nueva Ley de Amparo, procede denunciar lo anterior al Máximo Tribunal del País, para los efectos legales correspondientes."

CUARTO.—**Existencia o no de la contradicción de tesis.** Debe determinarse, si existe la contradicción de criterios denunciada, ya que ello constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál postura debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

A efecto de dilucidar si existe o no la contradicción de tesis, resulta necesario hacer una breve reseña de los antecedentes que dieron origen a las ejecutorias de revisión emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. En sesión de dos de febrero de dos mil doce, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer

Circuito, resolvió el amparo directo administrativo *** , cuyos antecedentes se narran a continuación:**

1. Por escrito presentado el veintinueve de septiembre de dos mil diez, ***** promovió juicio de nulidad contra la resolución contenida en el oficio número ***** , de ***** , emitido por el administrador local jurídico de Morelia, por medio de la cual, se resolvió el recurso de revocación ***** , interpuesto en contra de los créditos fiscales, ***** , ***** y ***** , en cuantía de \$***** , ***** , cada uno por concepto de multas, derivados de los formularios múltiples de pago con números de control ***** , ***** y ***** encontrados debajo de su puerta el doce de marzo de dos mil diez. Así como demanda de NULIDAD CON IMPUGNACIÓN DE NOTIFICACIONES de las resoluciones determinantes de los créditos fiscales con números de control ***** , ***** y ***** , emitidas por el administrador local de Servicios al Contribuyente de Morelia, todas de siete de mayo de dos mil nueve, por concepto de multas y correspondiente notificación.

2. Seguido el procedimiento por sus trámites legales, la Sala Regional del Pacífico Centro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en Morelia Michoacán, dictaron en el expediente ***** , resolución el dieciséis de junio de dos mil once, misma que concluyó con los puntos resolutive siguientes:

"I. En los términos del considerando tercero, ha resultado infundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada, por lo que no procede el sobreseimiento en el juicio.

"II. Ha sido procedente el juicio de nulidad interpuesto por la C. ***** .

"III. La parte actora no probó los extremos de su acción, en consecuencia;

"IV. Conforme al considerando cuarto, se reconoce la legalidad y validez de la resolución impugnada de 31 de mayo del 2010, que se precisa en el resultando 1o. de la presente sentencia."

3. En contra de dicha determinación, ***** promovió juicio de amparo, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, quien lo registró como amparo directo administrativo ***** , y dictó sentencia en la que determinó **conceder** el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados,

medularmente, en razón de que consideró esencialmente que para que se actualice la notificación por estrados que prevé el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, primero resulta necesario que la autoridad especifique los fundamentos y motivos que la lleven a concluir que la persona a quien deba notificarse **no se localiza** en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes **de manera definitiva; esto es, que se ignora su domicilio o el de su representante; que ha desaparecido; que se ha opuesto a la diligencia de notificación; que se ha colocado en el supuesto previsto en el artículo 110, fracción V, del citado ordenamiento legal, que haya desocupado el inmueble donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio al Registro Federal de Contribuyentes, o bien en los demás casos que dispongan las leyes fiscales y el código de la materia.**

Sostuvo que después que se haya verificado algún supuesto de los citados que haga notar la **falta de localización definitiva** de la contribuyente, es entonces que, en cumplimiento a la orden fundada y motivada de realizar una notificación por estrados, se llevará a cabo el procedimiento descrito en el numeral 139 del código tributario federal.

De ahí que antes de efectuar materialmente una notificación por estrados, consideró que es necesario que una autoridad califique que la contribuyente **ha dejado de manera definitiva el domicilio que tiene registrado ante el fisco**, de manera fundada y motivada, y con ello se actualice alguno de los supuestos de procedencia señalados en el artículo 134, fracción III, del código invocado.

Bajo esas premisas, fijó la connotación que debe darse al vocablo "localizable", según lo sugiere la Real Academia de la Lengua Española, en el sentido de admitir que una persona, animal o cosa "se le pueda localizar" en el lugar en el cual se le busca, e incluso que "se pueda averiguar" el lugar en el que ésta se halla, esto es, que el significado de la palabra está referido a la posibilidad verdadera de que algo o alguien se pueda encontrar en un lugar determinado.

Por lo anterior, indicó que lógicamente, y en contexto, se sigue que una persona "no será localizable" en un lugar, cuando prácticamente sea imposible averiguar el sitio en donde se encuentre, situación que en derecho se identifica con las personas "ausentes e ignoradas".

De ahí que, de una interpretación sistemática de los preceptos relativos a las notificaciones del Código Fiscal de la Federación, **concluyó que a**

un contribuyente se le puede considerar jurídicamente como "no localizable" para los efectos del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando definitivamente haya dejado el domicilio fiscal en donde se le busca; y que como en el caso que se encontraba analizando no fue así, sino que, por el contrario, la propia vecina que atendió al notificador le señaló que el contribuyente buscado estaba de vacaciones; tácitamente le hizo ver que seguía siendo su domicilio y que temporalmente no estaba en el lugar, entonces, la autoridad fiscal tenía la obligación de insistir hasta que alguien que estuviera en el domicilio le atendiera, hasta que tuviera la certeza que de forma definitiva ya no era el domicilio de la quejosa para poder proceder a notificar por estrados.

Ya que, si bien el lugar estaba cerrado y por eso el notificador se entien- de con una vecina, lo cierto es que NO estaba desocupado; y, aun cuando esa vecina informó que al parecer estaba de vacaciones, ello no significa la au- sencia de la contribuyente de manera definitiva sino sólo momentánea.

II. En sesión de diez de marzo de dos mil quince, el Primer Tribu- nal Colegiado en Materia de Administrativa del Tercer Circuito resol- vió el amparo en revisión *** , que derivó de los antecedentes siguientes:**

1. Mediante escrito presentado el dieciocho de diciembre de dos mil trece, ***** , en representación de la persona moral ***** , pro- movió demanda de amparo indirecto, en contra del administrador local de Recaudación de Guadalajara Sur, contra de los actos consistentes en la reso- lución determinante ***** , el mandamiento de ejecución de tres de diciembre de dos mil trece, los créditos fiscales ***** y ***** emitidos por la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, el acta de requerimiento de pago de once de diciembre de dos mil trece, el em- bargo realizado en cumplimiento al mandamiento de ejecución, la resolución determinante ***** , el mandamiento de ejecución de tres de diciembre de dos mil trece, los créditos fiscales ***** , ***** y ***** , emi- tidos por la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur.

2. Previo a la admisión del referido amparo, el Juzgado Séptimo de Distrito en Materias Administrativas y de Trabajo en el Estado de Jalisco re- quirió a la promovente para que manifestara si era su deseo señalar como autoridad responsable al notificador y ejecutor de la Administración Local de Recaudación de Guadalajara Sur, de nombre ***** , lo cual fue desaho- gado en sus términos en sentido afirmativo.

3. Dicho juzgador dictó sentencia el siete de enero de dos mil quince, en la que, por una parte, sobreseyó en el juicio y, por otra, negó el amparo solicitado.

4. Inconforme con tal determinación, la persona moral quejosa interpuso recurso de revisión, por conducto de su representante legal, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien radicó el asunto en el toca ***** y dictó sentencia en la que confirmó la sentencia recurrida, por considerar, esencialmente, que para que se realice una notificación por estrados, **se tiene como presupuesto esencial, la circunstancia de que se intentó notificar de manera personal y que el notificador estuvo imposibilitado para realizar dicha diligencia, porque se actualizó alguna de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 134, fracción III, del código invocado.**

Asimismo, que las notificaciones por estrados que se reclamaron cumplieron con las formalidades exigidas por los artículos 134, fracción III, y 137 del Código Fiscal de la Federación, ya que, con base en la circunstanciación de los hechos que se asentaron en las actas que las precedieron por parte de la notificadora que las levantó, permitió considerar válidamente que las notificaciones se efectuaron de tal forma, porque en las diversas ocasiones en que se constituyó en el domicilio de la persona moral quejosa, a efecto de notificarle las resoluciones determinantes ***** y *****, no se encontraba en su domicilio fiscal.

Estimó satisfecho el extremo de que no era posible localizar a la parte quejosa en su domicilio fiscal, cuando el notificador asentó en las actas circunstanciadas de hechos, que se constituyó en el domicilio en diversas fechas y en diferentes horarios, aunado a las manifestaciones realizadas por los vecinos con quienes se entrevistó, lo que dio pauta para que se realizara la notificación por estrados, bajo el supuesto de que la persona buscada no fue localizable en los días y horarios mencionadas.

Además, puntualizó que la expresión "**no sea localizable en el domicilio**", **debe ser entendida con un sentido de transitoriedad y en función de un momento específico**, luego, si las actas de hechos contienen, de manera pormenorizada, las razones circunstanciadas de que se intentaron notificar de manera personal las resoluciones determinantes de los créditos fiscales, en las diferentes fechas en que se constituyó el notificador en el domicilio señalado, sin que la persona moral se encontrara en las ocasiones que se le buscó; aunado a las manifestaciones de los vecinos que se encontraban en el domicilio adyacente al de la contribuyente, en el sentido de que

desconocían la hora en que pudiera encontrarla, que no la conocían, o que las personas que habitan el inmueble no tienen hora para estar; **tales hechos fueron suficientes para tener la certeza de que la persona moral quejosa no era localizable en ese domicilio.**

De ahí que realizó una interpretación sistemática de los preceptos relativos a las notificaciones del Código Fiscal de la Federación, **y concluyó que a un contribuyente se le puede considerar jurídicamente como "no localizable" para los efectos del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando no se encuentre en el domicilio fiscal en donde se le busca, como en el caso sucedió, sin que la autoridad fiscal tenga la obligación de insistir hasta que alguna persona que estuviera en el domicilio le atendiera, puesto que dicha exigencia no se prevé en el artículo en comento;** máxime que a la contribuyente no se le encontró en su domicilio fiscal en las diversas ocasiones en que se realizó la búsqueda, ya que, como se dijo, la notificación por estrados tuvo como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para dar a conocer al gobernado esa comunicación, **por circunstancias imputables al propio contribuyente y no así, a la autoridad.**

Por lo que estimó correcta la determinación de la Juez de Distrito, al concluir que ante la imposibilidad de encontrar a la contribuyente para hacerla sabedora de las resoluciones determinantes, como forma alternativa para comunicarle dicha información y no ubicar a la interesada en una posición de inseguridad jurídica, se hubiere realizado la notificación a través de los estrados, de conformidad con la interpretación armónica de los numerales 134, fracción III, 137 y 139 del Código Fiscal de la Federación, en los que se establecen los requisitos que debe cumplir el notificador para practicarla de tal manera.

De lo narrado, esta Segunda Sala llega a la conclusión de que Sí existe la contradicción de tesis.

Ello, en tanto se desprende que los asuntos de los que conocieron los Tribunales Colegiados de Circuito ahora contendientes, respectivamente, derivaron de supuestos en los que se realizaron notificaciones por estrados, de conformidad con la fracción III del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, y se realizó una interpretación de dicho dispositivo; respecto de lo cual resolvieron de manera contraria, en tanto que uno concluyó que la expresión "*no sea localizable en el domicilio*", contenida en el mismo, **debe entenderse como que el contribuyente ha dejado definitivamente el domicilio donde se le busca; es decir, deben existir suficientes medios de convic-**

ción que permitan a la autoridad concluir la falta de localización definitiva, por lo que el notificador tiene la obligación de insistir hasta tener la certeza de que en forma definitiva, ya no podrá localizarlo en ese domicilio. Y el otro órgano colegiado consideró la expresión "no sea localizable en el domicilio", debe ser entendida con un sentido de transitoriedad y en función de un momento específico, y que a un contribuyente se le puede considerar jurídicamente como 'no localizable' para los efectos del artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, cuando no se encuentre en el domicilio fiscal en donde se le busca, sin que la autoridad fiscal tenga la obligación de insistir hasta que alguna persona le atienda, puesto que dicha exigencia no se prevé en el artículo en comento.

QUINTO.—**Materia de la contradicción de tesis.** De acuerdo con lo expuesto, el tema de la presente contradicción de tesis consiste en determinar el alcance que debe darse a la expresión "no sea localizable en el domicilio", contenida en la fracción III del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, que analizaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, así como determinar los parámetros objetivos mínimos necesarios para circunstanciar el acta de la diligencia para la procedencia de la notificación por estrados a que se refiere tal precepto.

SEXTO.—**Estudio.** En relación con la problemática planteada, es preciso traer a colación el contenido de los preceptos que regulan la manera en que deberán llevarse a cabo las notificaciones de los actos administrativos, los cuales van del numeral 134 al 140 del Código Fiscal de la Federación,¹ conforme al texto vigente en el momento en que fueron aplicados al caso concreto, los cuales disponen:

"Capítulo II

"De las notificaciones y la garantía del interés fiscal

"Artículo 134. Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

(Reformada, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"I. Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

¹ Conforme al texto que guardaba dicho capítulo antes de las reformas de diciembre de dos mil trece, toda vez que es el que analizaron los tribunales contendientes.

(Reformado, D.O.F. 27 de diciembre de 2006)

"En el caso de notificaciones por documento digital, podrán realizarse en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria o mediante correo electrónico, conforme las reglas de carácter general que para tales efectos establezca el Servicio de Administración Tributaria. La facultad mencionada podrá también ser ejercida por los organismos fiscales autónomos.

"El acuse de recibo consistirá en el documento digital con firma electrónica que transmita el destinatario al abrir el documento digital que le hubiera sido enviado. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como firma electrónica del particular notificado, la que se genere al utilizar la clave de seguridad que el Servicio de Administración Tributaria le proporcione.

"La clave de seguridad será personal, intransferible y de uso confidencial, por lo que el contribuyente será responsable del uso que dé a la misma para abrir el documento digital que le hubiera sido enviado.

"El acuse de recibo también podrá consistir en el documento digital con firma electrónica avanzada que genere el destinatario de documento remitido al autenticarse en el medio por el cual le haya sido enviado el citado documento.

"Las notificaciones electrónicas estarán disponibles en el portal de Internet establecido al efecto por las autoridades fiscales y podrán imprimirse para el interesado, dicha impresión contendrá un sello digital que lo autentifique.

"Las notificaciones por correo electrónico serán emitidas anexando el sello digital correspondiente, conforme lo señalado en los artículos 17-D y 38 fracción V de este código.

"II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

(Reformada, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"III. Por estrados, cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este código.

(Reformada, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"IV. Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión.

(Adicionada D.O.F. 28 de diciembre de 1989)

"V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 de este código.

(Adicionado, D.O.F. 29 de diciembre de 1997)

"Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales a través de los medios señalados en las fracciones I, II o IV de este artículo o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

(Adicionado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"El Servicio de Administración Tributaria podrá habilitar a terceros para que realicen las notificaciones previstas en la fracción I de este artículo, cumpliendo con las formalidades previstas en este código y conforme a las reglas generales que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Artículo 135. Las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales o por terceros habilitados, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

"La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior."

(Reformado, D.O.F. 30 de diciembre de 1983)

"Artículo 136. Las notificaciones se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quienes debe notificarse se presentan en las mismas.

(Reformado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Las notificaciones también se podrán efectuar en el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes o en el domicilio fiscal que le corresponda de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de este código. Asimismo, podrán realizarse en el domicilio que hubiere designado para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución de los mismos.

"Toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aun cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales.

(Adicionado, D.O.F. 31 de diciembre de 1986)

"En los casos de sociedades en liquidación, cuando se hubieran nombrado varios liquidadores, las notificaciones o diligencias que deban efectuarse con las mismas podrán practicarse válidamente con cualquiera de ellos."

"Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1989)

"Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

"Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código."

(Adicionado, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1 de febrero de 1988)

"Artículo 138. Cuando se deje sin efectos una notificación practicada ilegalmente, se impondrá al notificador una multa de diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal."

(Reformado, D.O.F. 1 de octubre de 2007)

"Artículo 139. Las notificaciones por estrados se harán fijando durante quince días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación o publicando el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales; dicho plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que el documento fue fijado o publicado según corresponda; la autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. En estos casos, se tendrá como fecha de notificación la del décimo sexto día contado a partir del día siguiente a aquel en el que se hubiera fijado o publicado el documento."

(Reformado, D.O.F. 28 de junio de 2006)

"Artículo 140. Las notificaciones por edictos se harán mediante publicaciones en cualquiera de los siguientes medios:

"I. Durante tres días en el Diario Oficial de la Federación.

"II. Por un día en un diario de mayor circulación.

"III. Durante quince días en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general.

"Las publicaciones a que se refiere este artículo contendrán un extracto de los actos que se notifican.

"Se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación."

De los numerales de referencia, se advierte, esencialmente, que el Código Fiscal de la Federación establece que los actos administrativos se notificarán:

1) Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo –cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos–.

2) Por correo ordinario o por telegrama –cuando se trate de actos distintos a los señalados anteriormente–.

3) Por estrados –cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, se ignore su domicilio o el de su representante, desa-

parezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de dicho código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales—.

4) Por edictos —en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión—.

5) Por instructivo —solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 del propio código—.

En el caso interesa que la notificación de los actos administrativos por estrados, tiene lugar en las siguientes hipótesis derivadas de la fracción III del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación:

a) Cuando la persona a quien deba notificarse **no sea localizable** en el domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes.

b) Cuando se ignore su domicilio o el de su representante.

c) Cuando desaparezca.

d) Cuando se oponga a la diligencia de notificación.

e) Cuando a quien se deba notificar se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 del ordenamiento en cita, esto es, quien deba notificarse **haya desocupado el local donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio al Registro Federal de Contribuyentes**, después de la notificación de la orden de visita y antes de un año contado a partir de dicha notificación, o bien, después de que se le haya notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya garantizado, pagado o quedado sin efectos, o tratándose de personas morales que hubieran realizado actividades por las que deban pagar contribuciones, haya transcurrido más de un año contado a partir de la fecha en que legalmente se tenga la obligación de presentar dicho aviso.

f) En los demás casos que se señalan en las leyes fiscales y el propio código.

En el caso interesa el supuesto del inciso a), que refiere a que el contribuyente no sea localizable en un domicilio que fue específicamente designado por él como domicilio fiscal.

Al respecto, el domicilio fiscal es el domicilio registrado ante las **autoridades fiscales** a efectos de **impuestos** y **notificaciones**. El domicilio fiscal es el lugar de localización del contribuyente frente a la administración pública en materia tributaria, aunque de hecho no esté presente.

Ahora bien, cualquier cambio o abandono de dicho domicilio debe ser hecho del conocimiento de la autoridad, en términos del artículo 27 del Código Fiscal de la Federación.² En ese orden de ideas, se debe entender que la hipó-

² **Artículo 27.** Las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes fiscales digitales por Internet por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban, o que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades del sistema financiero o en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en las que reciban depósitos o realicen operaciones susceptibles de ser sujetas de contribuciones, deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y, en general, sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el reglamento de este código. Asimismo, las personas a que se refiere este párrafo estarán obligadas a manifestar al Registro Federal de Contribuyentes su domicilio fiscal; en caso de cambio de domicilio fiscal deberán presentar el aviso correspondiente dentro de los diez días siguientes al día en el que tenga lugar dicho cambio, salvo que al contribuyente se le hayan iniciado facultades de comprobación y no se le haya notificado la resolución a que se refiere el artículo 50 de este código, en cuyo caso deberá presentar el aviso previo a dicho cambio con cinco días de anticipación. La autoridad fiscal podrá considerar como domicilio fiscal del contribuyente aquel en el que se verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 10 de este código, cuando el manifestado en las solicitudes y avisos a que se refiere este artículo no corresponda a alguno de los supuestos de dicho precepto. Las personas morales y las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban, deberán solicitar su certificado de firma electrónica avanzada. En caso de que el contribuyente presente el aviso de cambio de domicilio y no sea localizado en este último, el aviso no tendrá efectos legales. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá establecer mecanismos simplificados de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, atendiendo a las características del régimen de tributación del contribuyente.—Asimismo, deberán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes y su certificado de firma electrónica avanzada, así como presentar los avisos que señale el reglamento de este código, los socios y accionistas de las personas morales a que se refiere el párrafo anterior, salvo los miembros de las personas morales con fines no lucrativos a que se refiere el título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las personas que hubiesen adquirido sus acciones a través de mercados reconocidos o de amplia bursatilidad y dichas acciones se consideren colocadas entre el gran público inversionista, siempre que, en este último supuesto, el socio o accionista no hubiere solicitado su registro en el libro de socios y accionistas.—Las personas morales cuyos socios o accionistas deban inscribirse conforme al párrafo anterior, anotarán en el libro de socios y accionistas la clave del Registro Federal de Contribuyentes de cada socio y accionista y, en cada acta de asamblea, la clave de los socios o accionistas que concurren a la misma. Para ello, la persona moral se cerciorará de que el registro proporcionado por el socio o accionista concuerde con el que aparece en la cédula respectiva.—No estarán obligados a solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes los socios o accionistas residentes en el extranjero de personas morales residentes en México, así como los asociados residentes en el extranjero de asociaciones en participación, siempre que la persona

tesis se refiere exclusivamente al contribuyente que no es localizable en su domicilio, sin que esta circunstancia sea atribuible a cuestiones que tengan que ver con el domicilio en sí mismo, tales como un posible cambio de éste.

moral o el asociante, residentes en México, presente ante las autoridades fiscales dentro de los tres primeros meses siguientes al cierre de cada ejercicio, una relación de los socios, accionistas o asociados, residentes en el extranjero, en la que se indique su domicilio, residencia fiscal y número de identificación fiscal.—Las personas que hagan los pagos a que se refiere el capítulo I del título IV de la Ley de Impuesto sobre la Renta, deberán solicitar la inscripción de los contribuyentes a los que hagan dichos pagos, para tal efecto éstos deberán proporcionarles los datos necesarios.—Las personas físicas y las morales, residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, que no se ubiquen en los supuestos previstos en el presente artículo, podrán solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, proporcionando su número de identificación fiscal, cuando tengan obligación de contar con éste en el país en que residan, así como la información a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en los términos y para los fines que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, sin que dicha inscripción les otorgue la posibilidad de solicitar la devolución de contribuciones.—Los fedatarios públicos exigirán a los otorgantes de las escrituras públicas en que se haga constar actas constitutivas, de fusión, escisión o de liquidación de personas morales, que comprueben dentro del mes siguiente a la firma que han presentado solicitud de inscripción, o aviso de liquidación o de cancelación, según sea el caso, en el Registro Federal de Contribuyentes, de la persona moral de que se trate, debiendo asentar en su protocolo la fecha de su presentación; en caso contrario, el fedatario deberá informar de dicha omisión al Servicio de Administración Tributaria dentro del mes siguiente a la autorización de la escritura.—Asimismo, los fedatarios públicos deberán asentar en las escrituras públicas en que hagan constar actas constitutivas y demás actas de asamblea de personas morales cuyos socios o accionistas deban solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, la clave correspondiente a cada socio o accionista o, en su caso, verificar que dicha clave aparezca en los documentos señalados. Para ello, se cerciorarán de que dicha clave concuerde con la cédula respectiva.—Cuando de conformidad con las disposiciones fiscales los notarios, corredores, jueces y demás fedatarios deban presentar la información relativa a las operaciones consignadas en escrituras públicas celebradas ante ellos, respecto de las operaciones realizadas en el mes inmediato anterior, dicha información deberá ser presentada a más tardar el día 17 del mes siguiente ante el Servicio de Administración Tributaria de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.—La declaración informativa a que se refiere el párrafo anterior deberá contener, al menos, la información necesaria para identificar a los contratantes, a las sociedades que se constituyan, el número de escritura pública que le corresponda a cada operación y la fecha de firma de la citada escritura, el valor de avalúo de cada bien enajenado, el monto de la contraprestación pactada y de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales correspondieron a las operaciones manifestadas.—El Servicio de Administración Tributaria realizará la inscripción o actualización del Registro Federal de Contribuyentes basándose en los datos que las personas le proporcionen de conformidad con este artículo o en los que obtenga por cualquier otro medio; también podrá requerir aclaraciones a los contribuyentes, así como corregir los datos con base en evidencias que recabe, incluyendo aquéllas proporcionadas por terceros; asimismo, asignará la clave que corresponda a cada persona que inscriba, quien deberá citarla en todo documento que presente ante las autoridades fiscales y jurisdiccionales, cuando en este último caso se trate de asuntos en que el Servicio de Administración Tributaria o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea parte. Las personas inscritas deberán conservar en su domicilio fiscal la documentación comprobatoria de haber cumplido con las obligaciones que establecen este artículo y el reglamento de este código.—La clave a que se refiere el párrafo que antecede se proporcionará a los contribuyentes a través de la cédula de identificación fiscal o la constancia de registro fiscal, las cuales deberán contener las características que señale el

De esta forma, no existe razón por la cual, la autoridad deba buscar a la persona fuera de su domicilio, puesto que se entiende que es el lugar que señaló para atender cualquier cuestión de orden tributario.

En este sentido, el término no localizable, no debe ser entendido como que sea imposible saber en dónde se encuentra una persona o que ésta haya abandonado el domicilio fiscal (similar al concepto de persona ausente en derecho civil), sino que a dicha persona no sea posible encontrarla en su domicilio fiscal al momento en que se presenta el notificador.

Por tanto, la circunstancia de que el sujeto no sea localizable se define de conformidad a la mecánica de notificación personal prevista en el artículo 137 de la Código Fiscal de la Federación.

El artículo 137 del Código Fiscal de la Federación³ señala que cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien

Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.—Tratándose de establecimientos, sucursales, locales, puestos fijos o semifijos, lugares en donde se almacenen mercancías y en general cualquier local o establecimiento que se utilice para el desempeño de sus actividades, los contribuyentes deberán presentar aviso de apertura o cierre de dichos lugares en la forma que al efecto apruebe el Servicio de Administración Tributaria y conservar en los lugares citados el aviso de apertura, debiendo exhibirlo a las autoridades fiscales cuando éstas lo soliciten.—La solicitud o los avisos a que se refiere el primer párrafo de este artículo que se presenten en forma extemporánea, surtirán sus efectos a partir de la fecha en que sean presentados. Las autoridades fiscales podrán verificar la existencia y localización del domicilio fiscal manifestado por el contribuyente en el aviso de cambio de domicilio y, en el caso de que el lugar señalado no se considere domicilio fiscal en los términos del artículo 10 de este código o los contribuyentes no sean localizados en dicho domicilio, el aviso de cambio de domicilio no surtirá sus efectos. Tal situación será notificada a los contribuyentes a través del buzón tributario.—Las personas físicas que no se encuentren en los supuestos del párrafo primero de este artículo, podrán solicitar su inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, cumpliendo los requisitos establecidos mediante reglas de carácter general que para tal efecto publique el Servicio de Administración Tributaria."

³ "Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil posterior que se señale en el mismo o para que acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días contado a partir de aquel en que fue dejado el citatorio, o bien, la autoridad comunicará el citatorio de referencia a través del buzón tributario.—El citatorio a que se refiere este artículo será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio del buzón tributario.—En caso de que el requerimiento de pago a que hace referencia el artículo 151 de este código, no pueda realizarse personalmente, porque la persona a quien deba notificarse no sea localizada en el domicilio fiscal, se ignore su domicilio o el de su representante, desaparezca, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este código, la notificación del requerimiento de pago y la diligencia de embargo se realizarán a través del buzón tributario.—Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código."

deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil posterior que se señale en aquél o para que acuda a notificarse a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del plazo de seis días contado a partir de aquel en que fue dejado el citatorio, o bien, la autoridad comunicará el citatorio de referencia a través del buzón tributario.

Ahora bien, de conformidad al artículo 137, segundo párrafo, cuando la persona a quien se dirige una notificación personal o su representante no se localizan, esa diligencia se practicará con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con un vecino, y si se rehúsan a recibir el citatorio, se fijará por medio de instructivo, según lo dispone el artículo 134, fracción V, del mismo código.

En cambio, cuando se deja citatorio para que el destinatario acuda a las oficinas de la autoridad dentro del plazo de seis días, a efecto de practicar en ese sitio la notificación y no lo hace, ésta deberá realizarse por estrados, al actualizarse el supuesto de "no localizable", a que se refiere la fracción III del artículo 134 del citado código.

Así, cuando la persona a quien se dirige una notificación personal o su representante no se localizan, en términos del segundo párrafo del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, esa diligencia se practicará con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con un vecino, y si se rehúsan a recibir el citatorio, se fijará por medio de instructivo. En cambio, cuando conforme al primer párrafo del citado precepto se deja citatorio para que el destinatario acuda a las oficinas de la autoridad dentro del plazo de seis días, a efecto de practicar en ese sitio la notificación y no lo hace, ésta deberá realizarse por estrados, al actualizarse el supuesto de "no localizable" a que se refiere la fracción III del artículo 134 del citado código.

Por tanto, para la procedencia de la notificación por estrados o por instructivo, debe mediar el desahogo del procedimiento previsto en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

Debiendo entenderse que en todo caso la autoridad debe levantar acta circunstanciada de la diligencia de notificación, en el sentido de que se trató de encontrar a la persona, pero no fue posible al no estar físicamente en el domicilio, pues sólo a partir de este documento podrá válidamente procederse a notificar por estrados el acto administrativo de que se trate.

El no exigir al notificador el cumplimiento de la circunstanciación exhaustiva en el acta que permita concluir que la diligencia no se efectuó en el domi-

cilio del contribuyente porque ahí no se encontró al interesado, se traduciría en la posibilidad de ocasionar graves perjuicios para éste que pudieran afectar sus garantías de defensa y seguridad jurídica, entendida esta última como el valor que se refiere a los órganos que crean los procedimientos, a la interpretación y aplicación del derecho, que permite dotar de certeza a la actuación de la administración tributaria, poniendo freno a su posible arbitrariedad, como ha sido sostenido por este órgano colegiado.

Finalmente, debe decirse que la notificación por estrados no impide que el gobernado pueda defenderse, ya que solamente a través de ese mecanismo la autoridad se encuentra en aptitud de hacer del conocimiento del particular el acto de la autoridad administrativa en los supuestos a que se refiere la fracción III del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, cuando la autoridad se encuentra imposibilitada para hacer la notificación del acto generalmente por causas imputables al propio gobernado, sin que con ello se le impida al destinatario hacer valer los medios de defensa que estime convenientes, de ahí que no se le deja en estado de indefensión.

La consideración anterior encuentra apoyo en la sentencia dictada por esta Segunda Sala al resolver, por unanimidad de votos, el amparo directo en revisión 95/2006, de la que derivó la tesis aislada número 2a. XXXV/2006, que a la letra dice:

"NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS EN MATERIA FISCAL. LOS ARTÍCULOS 134, FRACCIÓN III Y 139 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVEN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2002).—Los citados preceptos, al prever la notificación por estrados en materia fiscal, no violan la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues constituye un mecanismo procesal por el cual la autoridad una vez iniciadas las facultades de comprobación, hace del conocimiento del destinatario sus actos en los supuestos previstos en la fracción III del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación; además, el hecho de que la notificación por estrados se haga fijando el documento a notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad durante 5 días, en términos del artículo 139 del mencionado ordenamiento, y no durante un plazo más amplio, no impide la defensa del gobernado, pues ésta tendrá lugar a partir de que surta efectos la notificación."⁴

⁴ Con registro digital: 175285, publicada en la página 289, Tomo XXIII, abril de 2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

De todo lo hasta aquí expuesto, esta Sala concluye que, de una interpretación armónica y sistemática de los numerales 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, la frase "no sea localizable", corresponde a los casos en los que **no sea posible encontrar a la persona en su domicilio fiscal al momento en que se presenta el notificador.**

Conclusión a la que se arribará de forma circunstanciada siguiendo la mecánica de la notificación personal, en la que se deja citatorio para que el destinatario acuda a las oficinas de la autoridad dentro del plazo de seis días, a efecto de practicar en ese sitio la notificación y no lo hace, teniendo como consecuencia que se deba notificar por estrados, al actualizarse el supuesto de "no localizable" a que se refiere la fracción III del artículo 134 del citado código.

Cabe aclarar que el criterio resultante de esta contradicción de tesis deberá regir únicamente para llevar a cabo las notificaciones por estrados **que se lleven a cabo con posterioridad al ingreso de su texto en el *Semanario Judicial de la Federación*.**

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo General Número 19/2013, en el cual el Tribunal Pleno estableció que una jurisprudencia comenzará a regir a partir del lunes hábil siguiente al día en que la tesis respectiva sea incluida en dicho sistema digital de compilación y difusión; o en su defecto, el día hábil continuo a ese lunes en caso de ser inhábil. Como destaca su texto:

"Acuerdo General Número 19/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* vía electrónica, a través de la página de Internet de este Alto Tribunal

"...

"ACUERDO:

"...

"Séptimo. Se considerará de aplicación obligatoria un criterio jurisprudencial a partir del lunes hábil siguiente, al día en que la tesis respectiva o la ejecutoria dictada en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, sea ingresada al *Semanario Judicial de la Federación*.

"Si el lunes respectivo es inhábil en términos de lo previsto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el criterio jurisprudencial correspondiente se considerará de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente.

"Lo anterior, sin menoscabo de que las partes puedan invocar un criterio jurisprudencial, tomando en cuenta lo previsto en los artículos 221, parte final, de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando no se hayan difundido en el *Semanario Judicial de la Federación* la tesis respectiva o la ejecutoria dictada en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad."

En el entendido de que, si bien el artículo 217 de la Ley de Amparo dispone que la jurisprudencia que emitan las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ será obligatoria para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales y que en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; lo cierto es que el criterio que se emite en este asunto **no es apto para la resolución de medios de impugnación interpuestos en contra de notificaciones llevadas a cabo con anterioridad a la publicación del criterio que surge.**

Ya que no se podría vincular a las autoridades encargadas de llevar a cabo las notificaciones conforme al Código Fiscal de la Federación a que atendieran a una interpretación que no existía cuando las efectuaron.

Por lo anterior, no se puede llegar al extremo de que en el momento de que entren en litigio las partes, la aplicación del presente criterio resulte en la

⁵ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

anulación de actuaciones que se hubieran efectuado con anterioridad a su existencia, máxime que uno de los fines de la jurisprudencia es la seguridad jurídica, y sería contrario a derecho pretender que su observancia posterior resultara adversa a los intereses de cualquiera de las partes.

En ese orden de ideas, las autoridades que conozcan de los medios de impugnación o recursos interpuestos en contra de las diligencias de notificación llevadas a cabo con anterioridad a la emisión del presente criterio, continúan con la libertad potestativa de resolver los asuntos atendiendo a las circunstancias especiales que presente cada caso, teniendo en cuenta el principio de presunción de validez de los actos administrativos, la fe pública con la que cuentan los notificadores y la buena fe con que actúan las partes.

De ahí que, se reitera que, los lineamientos contenidos en la presente ejecutoria comenzarán a regir de manera obligatoria para las notificaciones que se lleven a cabo con posterioridad a la publicación de la tesis respectiva en el *Semanario Judicial de la Federación*, y no para las anteriores.

De acuerdo con lo anterior, el criterio que con carácter de jurisprudencia emite esta Segunda Sala, es el siguiente:

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN "NO SEA LOCALIZABLE" ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013. Conforme a la porción normativa citada, las notificaciones de los actos administrativos se harán por estrados cuando el contribuyente no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes, es decir, se trata del lugar de localización del contribuyente frente a la administración pública en materia tributaria, aunque de hecho no esté presente. Ahora, no existe razón por la que la autoridad deba buscar a la persona fuera de su domicilio, pues se entiende que es el lugar que señaló para cualquier cuestión de orden tributario; de ahí que la expresión "no sea localizable" se refiere a los casos en que no sea posible encontrarla en su domicilio fiscal al momento en que se presenta el notificador, y su hipótesis se actualiza cuando, habiendo seguido la mecánica de la notificación personal, se deja citatorio para que el destinatario acuda a las oficinas de la autoridad dentro del plazo de 6 días, a efecto de practicar en ese sitio la notificación y no lo hace ante su inasistencia. Debiendo entenderse que, en todo caso, la autoridad debe levantar acta circunstanciada de la diligencia de notificación en el sentido de que se trató de encontrar a la persona, pero no fue posible al no estar física-

mente en el domicilio, pues sólo a partir de este documento podrá válidamente procederse a notificar por estrados el acto administrativo de que se trate.

Y como tesis aislada, la siguiente:

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. FORMA DE APLICAR LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: "NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN 'NO SEA LOCALIZABLE' ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013.". El punto séptimo del Acuerdo General Número 19/2013 (*), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2013, prevé que se considerará de aplicación obligatoria un criterio jurisprudencial a partir del lunes hábil siguiente —si es inhábil a partir del día hábil siguiente—, al día en que la tesis respectiva sea ingresada al *Semanario Judicial de la Federación*. De conformidad con ello, el criterio contenido en la jurisprudencia aludida, sólo será obligatorio para las notificaciones realizadas con posterioridad a su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y no para las anteriores, pues no podría vincularse a las autoridades encargadas de llevar a cabo las notificaciones conforme al Código Fiscal de la Federación a que atendieran a una interpretación que no existía cuando las efectuaron. En ese orden de ideas, las autoridades que conozcan de los medios de impugnación o recursos interpuestos contra las diligencias de notificación llevadas a cabo con anterioridad a la emisión del presente criterio, continúan con la libertad potestativa de resolver los asuntos atendiendo a las circunstancias especiales que presente cada caso, teniendo en cuenta el principio de presunción de validez de los actos administrativos, la fe pública con la que cuentan los notificadores y la buena fe con que actúan las partes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis que se denuncia.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nota: (*) El Acuerdo General Número 19/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* vía electrónica, a través de la página de Internet de este Alto Tribunal, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, página 1285.

Nación, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de este fallo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la indicada jurisprudencia, la tesis aislada 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 mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Los Ministros Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten 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 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: El primer título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponde a la tesis aislada 2a. LXXX/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas y en la página 2088 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN "NO SEA LOCALIZABLE" ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013. Conforme a la porción normativa citada, las notificaciones de los actos administrativos se harán por estrados cuando el contribuyente no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contri-

buyentes, es decir, se trata del lugar de localización del contribuyente frente a la administración pública en materia tributaria, aunque de hecho no esté presente. Ahora, no existe razón por la que la autoridad deba buscar a la persona fuera de su domicilio, pues se entiende que es el lugar que señaló para cualquier cuestión de orden tributario; de ahí que la expresión "no sea localizable" se refiere a los casos en que no sea posible encontrarla en su domicilio fiscal al momento en que se presenta el notificador, y su hipótesis se actualiza cuando, habiendo seguido la mecánica de la notificación personal, se deja citatorio para que el destinatario acuda a las oficinas de la autoridad dentro del plazo de 6 días, a efecto de practicar en ese sitio la notificación y no lo hace ante su inasistencia. Debiendo entenderse que, en todo caso, la autoridad debe levantar acta circunstanciada de la diligencia de notificación en el sentido de que se trató de encontrar a la persona, pero no fue posible al no estar físicamente en el domicilio, pues sólo a partir de este documento podrá válidamente procederse a notificar por estrados el acto administrativo de que se trate.

2a./J. 118/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 89/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 8 de julio de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.2 A (10a.), de rubro: "CONTRIBUYENTE 'NO LOCALIZABLE' PARA EFECTOS DE LA NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. DEBE CONSIDERARSE ASÍ CUANDO DEFINITIVAMENTE HAYA DEJADO EL DOMICILIO FISCAL DONDE SE LE BUSQUE.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 3, julio de 2012, página 1823, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 89/2015.

Tesis de jurisprudencia 118/2015 (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 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

NULIDAD DE ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA DELIMITACIÓN, DESIGNACIÓN Y DESTINO DE TIERRAS EJIDALES. EN LOS JUICIOS EN LOS QUE SE RECLAME AQUÉLLA, EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA IMPIDE ANALIZAR DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY AGRARIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 138/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y TERCERO DEL SEGUNDO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 26 DE AGOSTO 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. 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 entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quien está facultado para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo *****, en sesión de veintitrés de abril de dos mil quince, en la parte que interesa determinó:

"SEXTO. ... Los conceptos de violación suplidos en su deficiencia resultan fundados.—Primeramente es de señalarse, que el acto reclamado deriva de un juicio agrario, en el que la Magistrada responsable determinó declarar improcedente la acción ejercida, al considerar que en la fecha en que se pre-

sentó la demanda, ésta ya había prescrito.—Ahora, como lo aduce el inconforme, previamente a examinar de oficio la figura jurídica de la prescripción, la resolutoria debió tener en cuenta que en la contestación de demanda, el asesor jurídico del poblado aquí tercero interesado, se allanó a la pretensión que se hizo valer, por lo que al no existir resistencia a la acción ejercida, esa circunstancia hace que prospere, dado que se asemeja a un convenio entre las partes para solucionar el conflicto, convenio que puede darse hasta antes de pronunciar el fallo, en términos del artículo 185, fracción VI, de la Ley Agraria, incluso, ese precepto establece como una obligación para el tribunal exhortar a las partes a una composición amigable, que de lograrse, originara dar por terminado el juicio y suscribir el convenio respectivo, el que una vez calificado y aprobado, tendrá el carácter de sentencia.—En ese sentido, es de señalarse que si bien la Ley Agraria no hace alusión expresa a la figura jurídica del allanamiento, ésta se deduce de lo dispuesto en el artículo 180, segundo párrafo, al establecer que: 'Confesada expresamente la demanda en todas sus partes y explicados sus efectos jurídicos por el Magistrado, y cuando la confesión sea verosímil, se encuentre apoyada en otros elementos de prueba y esté apegada a derecho, el tribunal pronunciará sentencia de inmediato; en caso contrario, continuará con el desahogo de la audiencia.'—Así, de conformidad con lo dispuesto en dichos preceptos, resulta patente que el allanamiento a la demanda constituye una actitud autocompositiva, que implica el sometimiento incondicional por parte de quien resiste en el proceso a las pretensiones del accionante, que lleva implícita la admisión de la exactitud de los hechos, por lo que su efecto lógico es eximir de la prueba y, por regla general, que el juzgador tenga que aceptarlos sin exigir probanza directa, siempre de que se trate de derechos privados renunciables, ya que no es admisible tratándose de derechos de terceros, irrenunciables o de cuestiones de orden público o que puedan fundar una condena a prestación imposible o contraria a las buenas costumbres.—En el caso, la acción ejercida propiamente, se refiere a derechos privados, renunciables y, además, no existe afectación a un ejidatario tercero, pues sólo tiende a conseguir el reconocimiento de un derecho de posesión sobre una determinada parcela ejidal, que por error en la asamblea de delimitación de 'procede', celebrada en el núcleo de población del ejido '*****', Municipio de '*****', el cinco de mayo de dos mil dos, se omitió asignársela, a pesar de que el actor la tiene en posesión antes de esta fecha, por lo que quedó inmersa en la superficie de tierras de uso común.—En efecto, los hechos en que el actor fundó la acción ejercida, los hizo consistir en que cuando se entregaron los certificados parcelarios generados por los trabajos del 'Procede', sólo se le dio uno, cuando tienen en posesión dos parcelas, en cuyo acto se le informó que el certificado de la otra no se le entregaría en virtud de que no se aclaró esa cuestión en la asamblea aludida por parte del personal del Registro Agrario; razón por la que después acudió

con el representante de la Procuraduría Agraria para comentarle sobre el segundo certificado de derechos agrarios que estaba pendiente, quien le dijo que hubo un error al elaborar el acta de asamblea aludida, ya que en ésta no se delimitó, ni asignó en su favor la parcela que también tiene en posesión, sino que de manera equivocada quedó inmersa en las tierras de uso común del ejido, pero que con esa aclaración, se resolvería el problema por el que no se generó el certificado respectivo.—Así, para que surta efectos el allanamiento en materia agraria y tenga consecuencias jurídicas, es necesario que se apruebe por parte de la asamblea de ejidatarios, toda vez que ésta es la máxima autoridad en el núcleo de población, pues es el órgano supremo en la que participan todos los ejidatarios, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Agraria, el cual tiene como facultades exclusivas, entre otras, el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios, en términos de lo dispuesto en el diverso numeral 23, fracción VIII, del propio ordenamiento.—En el caso, se observa que en la audiencia de ley celebrada el catorce de marzo de dos mil catorce (fojas 196 y 197), durante la etapa de ratificación y contestación de demanda, el asesor jurídico del núcleo de población demandado, manifestó lo siguiente: '(se transcribe texto)'.—En el acta levantada con motivo de la celebración de la asamblea general de ejidatarios al interior del ejido, el siete de marzo de dos mil catorce (foja 209), previa convocatoria de veintisiete de febrero anterior (foja 208), en los puntos tercero y cuarto, se determinó lo siguiente: '(se transcribe texto)'.—Establecido lo anterior, resulta que las particularidades de este asunto son: 1. Que no hubo otro ejidatario beneficiado con la misma parcela materia de la acción ejercida; y, 2. Que en la asamblea de ejidatarios del mencionado núcleo de población, celebrada el siete de marzo de dos mil catorce, se reconoció que por un error no se le asignó al actor una de las parcelas que tiene en posesión.—Consecuentemente, dadas las circunstancias apuntadas, en el caso debía declararse procedente la acción ejercida, sin que sea óbice para ello, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 116/2003, de rubro: 'EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO.', en el que la Magistrada responsable apoyó su decisión, toda vez que del contenido de dicha tesis, se observa que ese Alto Tribunal concluyó que dicha prescripción 'podrá' ser analizada de oficio por el tribunal que conozca del juicio, como sería en un contexto de resistencia de la demandada vía excepciones y defensas, de modo que no siempre debe realizarse el análisis oficioso de esa figura jurídica, ya que habrá casos en los que, como el que se examina, deberá privilegiarse la postura de las partes para solucionar el conflicto de la mejor manera, en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 180 y 185, párrafo

segundo, de la Ley Agraria, pues de lo contrario, examinar de oficio y en forma indiscriminada la prescripción, podría originar perjuicio a las dos partes en litigio y no beneficios, pues a pesar de la aceptación del derecho ejercido, la pretensión quedaría insatisfecha, lo que atentaría contra el espíritu de esta ley, que tiende a lograr la solución de los problemas relativos a la tenencia de tierras ejidales de manera sencilla y eficaz.—Sin embargo, al no considerarlo de ese modo la Magistrada responsable, su proceder violó derechos humanos en perjuicio del promovente del amparo.—Efectos de la protección constitucional.—Congruentemente con lo expuesto, al resultar fundados los conceptos de violación, procede otorgar el amparo, para el efecto de que la Magistrada responsable deje insubsistente la sentencia impugnada y emita otra en su lugar en la que declare procedente la acción ejercida. ..."

CUARTO.—El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo ***** , en sesión de veintiuno de junio de dos mil doce, en la parte que interesa determinó:

"OCTAVO. Los conceptos de violación de ***** son infundados.—Fundamentalmente, la sentencia recurrida centró la litis en la nulidad de la asamblea de veinticinco de junio de dos mil, relativa a la delimitación, destino y asignación de tierras comunales de la comunidad de ***** , en cuanto a la asignación de la parcela comunal número ***** , lo cual es congruente con la demanda y constancias de autos.—El Tribunal Unitario Agrario destacó correctamente que ***** , asistió a la asamblea de la que pretende su nulidad, ya que, destacando que incluso en las firmas de los asistentes, aparece la suscripción del acta por parte de dicho comunero actor, aquí quejoso, siendo que en ese acto, los comuneros en asamblea acordaron que se le asignara la parcela 211, no así la ***** ; esto trajo como consecuencia que sus pruebas resultaran ineficaces para demostrar sus hechos (ya que afirmó que la parcela ***** era la que realmente le pertenecía y no la que se le otorgó y que fue la 211) por lo tanto, resultó improcedente su acción, según lo consideró el Tribunal Unitario Agrario responsable.—Aunado a lo anterior, el Tribunal Unitario resolvió que su demanda no la promovió en términos del artículo 61 de la Ley Agraria, es decir, dentro de los noventa días naturales que otorga el dispositivo legal; por lo que bajo esas condiciones, no fue procedente tampoco el allanamiento realizado por el comisariado ejidal, así como tampoco la constancia que éste expidió, consideraciones de la responsable que son correctas.—Por su parte, ***** , esencialmente hace valer en sus conceptos de violación, que el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario, omitió aplicar e interpretar la ley, así como tampoco valoró las pruebas, ni le dio el debido valor al allanamiento del comisariado ejidal, cuando en realidad, –afirma el quejoso– tiene el derecho a que se le reconozca y se le

asigne la parcela ***** , tal como resulta de las probanzas ofrecidas.— Como ya se adelantó, los conceptos de violación devienen infundados; y para llegar a ese resultado, es oportuno analizar el contenido de los artículos 27 y 61 de la Ley Agraria, especialmente en su segundo párrafo, así como el 37 y 38 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares que a la letra establecen lo siguiente: '(se transcriben artículos)'.—De la interpretación de los anteriores preceptos, se concluye que la resolución de la asamblea deberá ser tomada por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y tendrá carácter obligatoria, inclusive para los ausentes y disidentes.—Bajo la anterior premisa, entonces es evidente que los agravios son infundados, toda vez que ***** asistió a la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales celebrada el veinticinco de junio de dos mil (de la cual pide su nulidad), en la que se le asignó la parcela comunal número ***** , y que éste la aceptó, tal y como se corrobora con el acta, que en lo que interesa dice lo siguiente: '(se transcribe texto)'.—Como se desprende del contenido del acta, el hoy quejoso estuvo de acuerdo con la asignación de las parcelas, tan es así que se encuentra plasmada su firma en la lista de asistencia (ver página 52 del expediente). Lo que refleja claramente que éste sabe leer y escribir, y que con esos signos manuscritos o rúbrica, habitualmente caracteriza los escritos cuyo contenido aprueba, manifestando así su voluntad, de manera que no existe duda alguna de que ***** estuvo en aptitud de conocer lo que se discutió y acordó.— A lo anterior, debe sumarse que de conformidad con el artículo 1803 del Código Civil Federal, su firma en dicha acta es un signo inequívoco de su aceptación, lo que sumado al transcurso del tiempo y a la medida del plazo para impugnar el acta de asamblea, conlleva un consentimiento acendrado expresa y tácitamente.—Y para corroborar lo anterior, sólo basta con acudir a la firma que éste plasmó en su demanda, la que a simple vista contiene una rúbrica muy similar a la que se encuentra en la lista de asistencia.—Ahora, no obstante lo anterior, si las decisiones de la asamblea en relación a la asignación de tierras pueden afectar los derechos agrarios de los ejidatarios, comuneros y posesionarios, el término para impugnar aquellas determinaciones es de noventa días en términos de lo establecido en el artículo 61 de la Ley Agraria.—Es por ello que, si bien es verdad que del contenido del artículo mencionado establece que el inicio del cómputo del plazo para impugnar las resoluciones de la asamblea sobre asignación de tierras, es aplicable para todos los interesados, también es cierto que ello debe entenderse en el sentido de que el citado cómputo es para los ejidatarios, los comuneros y los posesionarios regulares quienes tienen derecho a asistir a la asamblea y tienen además voz y voto en la misma.—Lo anterior obedece fundamentalmente a las reformas constitucional y legal efectuadas en materia agraria en 1992 mil novecientos noventa y dos, en donde atribuyeron a los ejidatarios facultades

para otorgar el uso de sus tierras; transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; obtener de la asamblea ejidal el dominio sobre sus parcelas y el respeto de su derecho de preferencia en caso de que éstas se enajenen. Sin embargo, no pueden disponer libremente de tales facultades, sino hasta que la asamblea les otorgue el dominio pleno, de conformidad con la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el artículo 81 de la Ley Agraria.—Bajo las anteriores particularidades, es evidente que son infundados los conceptos de violación, porque la fecha de celebración de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras de Acamuchitlán, Municipio de Tejupilco, Estado de México, fue el veinticinco de junio de dos mil, y la fecha de presentación de la demanda fue el diez de marzo de dos mil diez. Como puede verse claramente, ha operado la prescripción, al no haber hecho valer su inconformidad en tiempo, lo que implica el acendrado consentimiento con el acta de asamblea que antes fue mencionado.—A mayor abundamiento, cabe resaltar que de lo transcrito en cuanto al acta de asamblea, los ejidatarios participantes pudieron manifestar los errores u omisiones en los nombres, por lo que como anexo número nueve se agregó un acta de aclaración según el caso, y que por cierto, de la misma no se desprende que ***** , haya manifestado inconformidad alguna en la asignación de la parcela.—Además de lo ya analizado, es necesario precisar que no debe tomarse como base para el conteo de los noventa días, la fecha en la que pudo conocer las posibles irregularidades en cuanto a su asignación de parcela, pues en primer lugar, esto no lo manifestó en sus hechos, y aun y cuando ***** goza del beneficio de la suplicencia en la deficiencia de la queja, ésta no le aplica, porque es un ejidatario que tiene voz y voto el cual hizo valer al momento de asistir a la asamblea de marras y de oponerse a lo ahí señalado.—Lo anterior encuentra aplicación en la jurisprudencia por contradicción de tesis de la Segunda Sala, con número 2a./J. 116/2003, localizable en el Tomo XVIII, diciembre de 2003, en la página 93, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Novena Época, del contenido siguiente: 'EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO.' (se transcribe texto).—Del mismo modo, es aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala, número 2a./J. 50/2000, del Tomo XI, mayo de 2000, página 197 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyos rubro y texto son los siguientes: 'POSESIONARIOS IRREGULARES DE PARCELAS EJIDALES. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS SOBRE ASIGNACIÓN DE TIERRAS SE INICIA DESDE QUE LAS CONOCIERON O SE HICIERON SABEDORES DE ELLAS.' (se transcribe texto).—Finalmente, también es aplicable al caso en específico, la tesis aislada de la Segunda Sala, con número 2a. X/2009, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*

y su *Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 467, de la Novena Época del siguiente rubro y contenido.—'ASIGNACIÓN DE TIERRAS. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY AGRARIA, QUE PREVÉ EL PLAZO PARA IMPUGNAR LA REALIZADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.' (se transcribe texto).—De todo lo aquí analizado, permite entonces concluir que aun y con el allanamiento del propio comisariado ejidal, esto es insuficiente para nulificar el acta de asamblea, en virtud de los dos motivos ya analizados: asistencia y conformidad del quejoso a la asamblea celebrada el veinticinco de junio de dos mil; y la prescripción del término para interponer su inconformidad con fundamento en el artículo 61 de la Ley Agraria.—En el orden expuesto, debe negarse el amparo solicitado por el quejoso, sin que en la especie se advierta razón alguna para suplir las deficiencias de la queja conforme al artículo 76 Bis, fracción III, de la Ley de Amparo, aplicable a este asunto de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales oficialmente publicado el seis de junio de dos mil once y en vigor a partir del pasado cuatro de octubre de la misma anualidad. ..."

La anterior resolución dio origen a la siguiente tesis:

"Registro: 2007140

"Décima Época

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis: Aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 9, agosto de 2014, Tomo III

"Materia: Administrativa

"Tesis: II.3o.A.135 A (10a.)

"Página: 1588

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas»

"ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS COMUNALES. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU NULIDAD, AL HABERSE PRESENTADO LA DEMANDA FUERA DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA MATERIA, OPERA A PESAR DEL ALLANAMIENTO DEL COMISARIADO EJIDAL A LAS PRETENSIONES DEL POSESIONARIO. El artículo 61 de la Ley Agraria establece que la asignación de tierras por la asamblea podrá ser impugnada dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la resolución correspondiente ante el tribunal agrario, ya sea directamente o a través de la Procuraduría Agraria, por los individuos que se sientan perjudicados por la asignación y que constituyan un veinte por ciento o más del total de los ejidatarios del

núcleo respectivo o, de oficio, cuando a juicio del procurador se presume que la asignación se realizó con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público; asimismo, que los perjudicados en sus derechos por virtud de la asignación, podrán acudir igualmente ante el tribunal agrario para deducir individualmente su reclamación. Ahora bien, si la acción para solicitar la nulidad de los acuerdos de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales se hace mediante demanda presentada fuera de dicho plazo, opera su prescripción, de acuerdo con las jurisprudencias 2a./J. 116/2003 y 2a./J. 50/2000, así como con la tesis aislada 2a. X/2009, de rubros: 'EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO.', 'POSESIONARIOS IRREGULARES DE PARCELAS EJIDALES. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS SOBRE ASIGNACIÓN DE TIERRAS SE INICIA DESDE QUE LAS CONOCIERON O SE HICIERON SABEDORES DE ELLAS.' y 'ASIGNACIÓN DE TIERRAS. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY AGRARIA, QUE PREVÉ EL PLAZO PARA IMPUGNAR LA REALIZADA POR LA ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.', respectivamente, a pesar del allanamiento del comisariado ejidal a las pretensiones del posesionario."

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 aquéllas 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 Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo *****

Antecedentes.

a) El **siete de junio de dos mil trece**, ***** demandó ante el Tribunal Unitario Agrario la nulidad del acta de asamblea general de ejidatarios de **cinco de mayo de dos mil dos**, del núcleo de población ejidal "*****", Municipio de ***** , relativa a la delimitación, designación y destino de tierras y, en consecuencia, solicitó se ordenara a la Delegación del Registro Agrario Nacional, en Guanajuato, la generación del certificado parcelario correspondiente, que ampara la parcela que se encuentra ubicada al interior del ejido ***** y que erróneamente quedó asignada como tierras de uso común.

b) El comisariado ejidal de ***** contestó la demanda en el sentido de allanarse en todos sus términos a la demanda entablada, previo acuerdo de la asamblea ejidal.

c) El Tribunal Unitario Agrario absolvió a la demandada, en virtud de que, de oficio, determinó que había transcurrido en exceso el plazo de noventa días para presentar la demanda conforme al artículo 61 de la Ley Agraria.

d) En contra de la sentencia, ***** promovió amparo directo.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- El Tribunal Unitario Agrario previamente al examinar de oficio la prescripción, debió tener en cuenta que en la contestación de demanda, el asesor

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: 166996.

jurídico del poblado, se allanó a la pretensión que se hizo valer, por lo que al no existir resistencia a la acción ejercida, esa circunstancia hace que prospere, dado que se asemeja a un convenio entre las partes para solucionar el conflicto.

- De los artículos 180, segundo párrafo y 185, fracción VI, de la Ley Agraria, se advierte que el allanamiento a la demanda constituye una actitud auto-compositiva que implica el sometimiento incondicional por parte de quien resiste en el proceso a las pretensiones del accionante, que lleva implícita la admisión de la exactitud de los hechos, por lo que su efecto lógico es eximir de la prueba y, por regla general, que el juzgador tenga que aceptarlos sin exigir probanza directa, siempre de que se trate de derechos privados renunciables, ya que no es admisible tratándose de derechos de terceros, irrenunciables o de cuestiones de orden público o que puedan fundar una condena a prestación imposible o contraria a las buenas costumbres.

- Así, para que surta efectos el allanamiento en materia agraria y tenga consecuencias jurídicas, es necesario que se apruebe por parte de la asamblea de ejidatarios, toda vez que ésta es la máxima autoridad en el núcleo de población, pues es el órgano supremo en la que participan todos los ejidatarios, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Agraria, el cual tiene como facultades exclusivas, entre otras, el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios, en términos de lo dispuesto en el diverso numeral 23, fracción VIII, del propio ordenamiento.

- En consecuencia, en el caso debía declararse procedente la acción ejercida, sin que sea óbice el criterio jurisprudencial 2a./J. 116/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO.," porque dicho criterio jurisprudencial se fijó en el caso de que exista resistencia de la demandada vía excepciones y defensas. Por tanto, no siempre debe realizarse el análisis oficioso de la prescripción, ya que habrá casos en los que deba privilegiarse la postura de las partes para solucionar el conflicto de la mejor manera.

- Concedió el amparo.

II. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo *****

Antecedentes.

a) El **diez de marzo de dos mil diez**, ***** demandó ante el Tribunal Unitario Agrario, la nulidad de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales (**veinticinco de junio de dos mil**), de la asamblea general de la comunidad de ***** y como consecuencia, solicitó se ordenara a la Delegación del Registro Agrario en el Estado de México, realizara la expedición a favor del quejoso del certificado parcelario correspondiente que lo acreditara como legal poseionario de la parcela comunal *****; debido a que por un error no le fue asignada, a pesar de tener la posesión.

b) El comisariado de bienes comunales contestó la demanda en el sentido de allanarse.

e) (sic) El Tribunal Unitario Agrario absolvió a la demandada, en virtud de que, de oficio, determinó que había transcurrido en exceso el plazo de noventa días para presentar la demanda conforme al artículo 61 de la Ley Agraria.

c) (sic) En contra de la sentencia, ***** promovió amparo directo.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- De la interpretación de los artículos 27 y 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria; 37 y 38 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se concluye que la resolución de la asamblea deberá ser tomada por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y tendrá carácter obligatorio, inclusive para los ausentes y disidentes.

- El quejoso asistió a la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales celebrada el veinticinco de junio de dos mil, y estuvo de acuerdo con la asignación de las parcelas, tan es así que se encuentra plasmada su firma en la lista de asistencia, lo cual refleja claramente que manifestó su voluntad, de manera que no existe duda alguna de que el quejoso estuvo en aptitud de conocer lo que se discutió y acordó.

- No obstante lo anterior, si las decisiones de la asamblea en relación con la asignación de tierras pueden afectar los derechos agrarios de los ejidatarios, comuneros y poseionarios, el término para impugnar aquellas determinaciones es de noventa días en términos de lo establecido en el artículo 61 de la Ley Agraria.

- Por lo anterior, operó la prescripción para demandar la nulidad del acta de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras de ***** , de fecha veinticinco de junio de dos mil, pues a la fecha de la presentación de la demanda (diez de marzo de dos mil diez), transcurrió el plazo aludido.

- Cita como fundamento la jurisprudencia 2a./J. 116/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO."

- Lo anterior, con independencia del allanamiento del comisariado ejidal, porque resulta insuficiente para nulificar el acta de asamblea, en virtud de los dos motivos: asistencia y conformidad del quejoso a la asamblea; y la prescripción del término para interponer su inconformidad con fundamento en el artículo 61 de la Ley Agraria.

- Negó el amparo.

Los antecedentes relatados ponen en evidencia que sí existe contradicción de criterios, porque en los juicios agrarios analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, prevalecen los siguientes elementos:

- Un ejidatario demandó la nulidad de la asamblea relativa a la delimitación, destino y asignación de tierras, a fin de que se le asignara una parcela que, por error, no se le había adjudicado.

- El comisariado ejidal, al contestar la demanda, se allanó a la pretensión.

- El Tribunal Unitario Agrario, de oficio determinó que había transcurrido en exceso el plazo de noventa días previsto en el artículo 61 de la Ley Agraria, por lo cual absolvió a la demandada.

Así, mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto considera que el Tribunal Unitario Agrario no puede examinar de oficio la prescripción para solicitar la nulidad de los acuerdos de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales, previsto en el artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria, cuando el comisario ejidal, con autorización de la asamblea ejidal, se allana a la pretensión del actor.

En tanto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito estima que, el allanamiento del comisariado ejidal es insuficiente para declarar procedente la acción de nulidad del acta de asamblea de los acuerdos de delimitación, destino y asignación de tierras comunales, cuando transcurrió el plazo la prescripción previsto en el artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria.

Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción se reduce a determinar si en los juicios agrarios donde se reclama la nulidad de los acuerdos de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales, habiéndose allanado el demandado a la pretensión principal, el Tribunal Unitario Agrario puede analizar de oficio la prescripción prevista en el artículo 61 de la Ley Agraria.

No es obstáculo a lo anterior, que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, haya determinado expresamente que el allanamiento del comisariado ejidal requería de autorización de la asamblea ejidal; y que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito nada haya dicho al respecto para fijar su postura. En principio, porque si este último no se ocupó de ello, debe entenderse que le resultó irrelevante la autorización de la asamblea ejidal; lo que tácitamente implica una postura contraria a la del diverso Tribunal Colegiado. Además, esa diferencia tendrá que ser motivo de análisis en esta contradicción de criterios.

SEXTO.—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, atento a las consideraciones siguientes:

Como punto de partida, se considera de utilidad traer a colación lo resuelto por esta Segunda Sala en sesión de catorce de noviembre de dos mil tres, en la contradicción de tesis 158/2002-SS, por unanimidad de cinco votos; donde se resolvieron dos puntos de contradicción:

Primero, el relativo a determinar si el transcurso del plazo de noventa días naturales previsto por el artículo 61 de la Ley Agraria, sin que se impugne el acuerdo de asamblea que asigna parcelas ejidales, configura la excepción de caducidad, o bien, la de prescripción.

Segundo, el relativo a determinar si dicha excepción puede ser estudiada por el órgano jurisdiccional de oficio o debe ser expresamente invocada por las partes demandadas.

Las consideraciones medulares que se expresaron, útiles para la solución de esta contradicción, son las siguientes:

- Una vez iniciado el juicio, la parte demandada en ejercicio de su derecho de defensa, podrá adoptar diversas posturas procesales, a saber: allanarse a las pretensiones del actor, es decir, aceptarlas; reconocer como ciertos los hechos de la demanda, o lo que es lo mismo, confesarlos; reconocer la aplicabilidad de los fundamentos de la demanda; negar los hechos afirmados por el actor, así como el derecho que le asiste; oponerse al proceso o al reconocimiento de la validez de las pretensiones de la parte actora, dicho de otro modo, hacer valer excepciones procesales o sustanciales, y podrá también reconvenir al actor, esto es, formular a su vez pretensiones opuestas a las de éste.

- La oposición al reconocimiento de la validez de las pretensiones de la parte actora, lo que procesalmente se ha definido como excepción y que históricamente podemos rastrear hasta el derecho romano, específicamente al proceso formulario, dentro del cual funcionaba como una defensa del demandado y consistía en una cláusula que el Magistrado (pretor) insertaba en la fórmula dirigida al Juez, de conformidad con la cual, si se probaban las circunstancias de hecho alegadas por el demandado, tendría que absolverse de las prestaciones demandadas. Esta figura aparece también en las Institutas de Justiniano establecida como una defensa en favor del demandado y en ese entonces se establecía como regla, dado el rigorismo que regían los procesos de la época, el que los Jueces no podían examinar de oficio aquellas excepciones que no se hicieran valer por el demandado.

- Así, para el tratadista Hugo Alsina (Cfr. *Revista de Derecho Procesal*, año VII, primera parte), la palabra excepción tiene tres acepciones, a saber: en sentido amplio, designa toda defensa que se opone a la acción; en un sentido más restringido, comprende toda defensa fundada en un hecho impeditivo o extintivo; y, en sentido estricto, es la defensa fundada en un hecho extintivo o impeditivo que el Juez podrá tomar en cuenta sólo si el demandado lo hace valer.

- Otros autores nacionales, definen a la excepción en sentido abstracto y concreto, en sentido abstracto como el poder que tiene la parte demandada para oponer, frente a las pretensiones del actor, diversas cuestiones que pudieran impedir un pronunciamiento de fondo sobre tales pretensiones, o inclusive, producir su absolución. Bajo este enfoque, la excepción se identifica con el derecho de defensa en juicio, con independencia de que se haga o no valer, o bien, de que resulte fundada o infundada.

- Mientras que, en un sentido concreto, la excepción será la cuestión específica que hace valer el demandado frente a la pretensión del actor, y que tiene por objeto oponerse a la continuación del proceso por considerarse que no están cumplidos determinados presupuestos procesales (excepciones procesales); o bien, a que se reconozca la validez de las pretensiones del actor, alegándose en estos casos la existencia de hechos extintivos, modificativos o impeditivos en la relación jurídica subyacente invocada por el demandante (excepciones sustanciales).

- Así, las excepciones procesales cuestionan la integración misma de la relación procesal, sin necesariamente cuestionar el fondo de la pretensión hecha valer por el actor y las excepciones sustanciales ponen en tela de juicio el fundamento mismo de dicha pretensión.

- Estas últimas, en general, se traducen en hechos concretos modificativos, impeditivos o extintivos que afectan la relación jurídica sustancial invocada por el actor como origen y fundamento de su pretensión, específicamente, los hechos extintivos suponen que la terminación de la relación jurídica de que se trate.

- Asimismo, las excepciones suelen clasificarse, particularmente por los ordenamientos adjetivos, como dilatorias y perentorias, las primeras corresponden a aquellas que paralizan o detienen el curso de la acción, mientras que las segundas son aquellas que destruyen a la acción misma.

- También se distingue doctrinalmente entre las excepciones y las defensas. Las defensas han sido concebidas bien como el equivalente a las excepciones sustanciales, esto es, como la oposición al derecho sustantivo, bien como meras negaciones formuladas por el demandado respecto a los hechos o el derecho invocado por el actor, bien como "excepciones impropias" que se apoyan en hechos que por sí solos excluyen la acción y que el Juez debe analizar oficiosamente, a diferencia de las excepciones que descansan en hechos que permiten al demandado destruir la acción, siempre que sean alegados y probados por éste.

- En estas circunstancias, bastará considerar a la excepción, en un sentido amplio, como la defensa que hace valer el demandado en un juicio frente a la o las pretensiones de la parte actora.

- Esta noción general de lo que constituye una excepción, puede ser acotada según el tipo de hechos en que se base la defensa opuesta, cuando la defensa que hace valer el demandado se funda en un hecho extintivo,

estaremos ante una excepción de prescripción. Es decir, al instaurarse una demanda solicitando la nulidad de un acuerdo de asamblea que asigna determinadas parcelas, el demandado podrá oponer como defensa, la extinción del derecho a impugnar tal acuerdo, derivada del transcurso del plazo legal para hacerlo. Esto es, podrá configurarse una excepción sustancial, referida a la prescripción o extinción del derecho del actor, con el objeto de destruir la pretensión del actor.

- En este contexto, no se está frente a una excepción de caducidad que afecte la acción misma, porque el artículo 61 de la Ley Agraria no prevé la extinción de las facultades o derecho de accionar de la parte actora, esto es, de instar la actividad del órgano jurisdiccional con el propósito de que se resuelva un litigio o controversia, sino que transcurridos noventa días declara agotada/extinta la posibilidad de cambiar o invalidar los acuerdos tomados por la asamblea general del ejido y, por ende, la asignación de tierras o parcelas queda firme y es definitiva.

- En este sentido, debe tenerse presente que la caducidad es una institución eminentemente procesal, que opera también por el mero transcurso del tiempo, pero que incide en la posibilidad de ejercer válidamente un derecho o una acción, dicho de otra manera, es la consecuencia de la inactividad, del no ejercicio de un derecho o de una acción o, en todo caso, una condición –temporal– para hacerlo. En cambio, la prescripción extintiva no se refiere a la relación procesal o a la actividad de las partes, sino al acto, derecho u obligación sobre los cuales opera considerados en sí mismos.

- La prescripción extintiva provoca la desaparición de un derecho o una obligación con base en un dato puramente negativo, como es el no ejercicio de su derecho por el titular del mismo. La justificación para esta pérdida de un derecho o bien, la liberación de una obligación, suele darse bajo distintos enfoques, a saber, como una sanción contra el desinterés del titular del derecho, como una renuncia tácita de éste, como requisito de seguridad jurídica en tanto no es posible mantener relaciones jurídicas en estado de incertidumbre permanente, etcétera.

- En el entendido, de que caducidad y prescripción podrían considerarse como el no ejercicio del derecho o acción de una parte, y provoca que el derecho de la otra quede firme, es decir, se extinga la posibilidad de modificación del mismo.

- En ese contexto, si bien la excepción de prescripción sólo puede configurarse en aquellos casos previstos expresamente por las leyes, sin que

tales supuestos puedan ser ampliados por los particulares, lo cierto es que nada impide al juzgador, cuando existen en autos los elementos que así lo acrediten, proceder al estudio oficioso de dicha excepción y resolver sobre la procedencia del asunto sometido a su consideración.

- En estas condiciones, se concluyó que tratándose de los acuerdos de asamblea ejidal que asignan tierras que conceden derechos sobre éstas a determinadas personas, al fijar la ley de la materia un plazo de noventa días naturales para su impugnación y transcurrido éste declararlos firmes y definitivos, es claro que no se está estableciendo un plazo de caducidad, puesto que no se refiere a la pérdida del derecho a ejercer una acción, sino uno de prescripción, respecto del derecho a que las asignaciones efectuadas sean modificadas o revocadas, pues éstas quedarán firmes y serán definitivas al haberse extinguido el derecho del actor sobre las tierras asignadas.

- Así, el primer punto de contradicción planteado, se resolvió en el sentido de que la naturaleza de la excepción que puede configurarse en un juicio agrario, en el cual se impugnan los acuerdos tomados por la asamblea que asigna tierras ejidales, es la de prescripción, por fundarse ésta en hechos extintivos que inciden sobre el derecho a solicitar o reclamar las tierras asignadas por la asamblea a determinadas personas.

- El segundo punto de la contradicción, por vía de consecuencia, atendiendo al principio de la suplencia de la queja, que en materia agraria es absoluta, se resolvió en el sentido de que dicha excepción de prescripción, podrá hacerse valer y estudiar de oficio por el Juez o tribunal que conozca del juicio agrario, en tanto corresponde a su función fijar la litis agraria allegándose de todos aquellos elementos necesarios y convenientes para resolverla, sean o no aportados por las partes.

De la resolución de esa contradicción de tesis, derivó la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 182649

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XVIII, diciembre de 2003

"Materia: Administrativa

"Tesis: 2a./J. 116/2003

"Página: 93

"EJIDOS. SI EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA EN QUE ASIGNAN TIERRAS NO ES IMPUGNADO DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS OPERA LA PRESCRIPCIÓN, Y PUEDE SER ANALIZADA DE OFICIO POR EL TRIBUNAL AGRARIO.—El artículo 61 de la Ley Agraria, al fijar un plazo de noventa días naturales para la impugnación de los acuerdos de la asamblea ejidal en que se asignan tierras, establece un plazo para ejercer el derecho a que las asignaciones sean modificadas o revocadas, pues de lo contrario, éstas quedarán firmes y serán definitivas al haberse extinguido el derecho del actor sobre las tierras asignadas; de ahí que la naturaleza de la excepción que puede configurarse en el juicio agrario correspondiente sea la de prescripción, por fundarse en hechos extintivos que inciden sobre el derecho a solicitar o reclamar las tierras o parcelas asignadas por la asamblea. En congruencia con lo anterior y en atención al principio de suplencia de la queja que rige los procesos agrarios, se concluye que dicha prescripción podrá ser analizada de oficio por el tribunal que conozca del juicio, ya que corresponde a su función fijar la litis allegándose de todos aquellos elementos necesarios para resolverla, sean o no aportados por las partes."

Como puede advertirse, esta Segunda Sala estableció su criterio, relativo a que el Tribunal Unitario Agrario de oficio puede analizar la prescripción a que se refiere el artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria, en relación con la acción de nulidad de actas de asamblea en delimitación, asignación y destino de tierras, a partir de la definición jurídica de excepción y defensa; lo que puede hacer en atención al principio de suplencia de la queja que opera de manera prácticamente absoluta en materia agraria.

Lo anterior tuvo su razón de ser, debido a que en los juicios agrarios analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, la parte demandada se opuso a la pretensión de la parte actora, ya sea planteando la caducidad o la prescripción. De ahí que la definición del criterio se sustentó, como se aprecia, en el hecho de que el Tribunal Unitario Agrario tiene la facultad de fijar la litis en el juicio agrario, entendido esto como conflicto de intereses.

Sin embargo, en los juicios agrarios que resolvieron los Tribunales Colegiados, que motivaron la presente contradicción de tesis, como se ha explicado, la parte demandada, por conducto del comisariado ejidal, se allanó a la pretensión de la nulidad de los acuerdos de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras comunales.

Por tanto, para resolver si aquel criterio rige incluso en los juicios donde existe allanamiento de la parte demandada, habrá que definir lo que se entiende por "allanamiento".

El *Diccionario Jurídico Mexicano*³ define: allanamiento a la demanda es una actitud que puede asumir el demandado capaz a una demanda judicial en la que se **conforma expresa e incondicionalmente con el contenido de la pretensión** que se le reclama.

Al respecto Pallares⁴ opina: el allanamiento es el acto procesal mediante el cual el demandado **reconoce expresamente la procedencia de la acción** intentada en su contra.

Por su parte, Cipriano Gómez Lara⁵ dice: el allanamiento es una conducta o acto procesal que implica el **sometimiento** por parte del demandado o de quien resiste en el proceso, **a las pretensiones de quien acciona**.

A su vez, José Ovalle Favela⁶ señala que la palabra allanamiento designa la actitud autocompositiva propia de la parte demandada, consistente en **aceptar o en someterse a la pretensión de la parte actora**, de la parte atacante. Cuando el demandado se allana o se somete a la pretensión de la otra parte, **no opone ninguna resistencia frente a aquélla**, por lo que no llega a manifestarse realmente un litigio. Por esta razón, cuando el demandado se allana en el proceso, se suprimen las etapas de pruebas y de alegatos; y aunque el juzgador cita para sentencia y pronuncia una resolución a la que denomina formalmente sentencia, ésta no tiene realmente tal carácter, pues no es una decisión sobre un litigio, que no llegó siquiera a manifestarse, sino que es simplemente una resolución que aprueba el allanamiento del demandado.

Para que el juzgador pueda aprobar esta actitud autocompositiva –indica José Ovalle Favela–, es indispensable que el allanamiento se refiera a derechos de los que pueda disponer libremente el demandado, a derechos renunciables. El allanamiento, como el desistimiento, constituye un acto de disposición de derechos, por lo que sólo podrá tener eficacia cuando se haga sobre derechos renunciables. Por esa razón, el juzgador no deberá aprobar este acto de disposición cuando pretenda afectar derechos irrenunciables o indisponibles o derechos de terceros.

De lo anterior, se concluye que el allanamiento constituye una actitud autocompositiva del demandado, a través de la cual acepta, reconoce y se somete a las pretensiones que le reclama la parte actora.

³ *Diccionario Jurídico Mexicano*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; décima segunda edición; México, 1998; página 146.

⁴ *Derecho Procesal del Trabajo*; Néstor de Buen L; cuarta edición; México, 1996; página 538.

⁵ *Teoría General del Proceso*; Cipriano Gómez Lara; novena edición; México, 2000; página 21.

⁶ *Teoría General del Proceso*; José Ovalle Favela; décima edición; México, 2011; páginas 19 y 20.

En ese sentido, como el allanamiento a la demanda constituye el reconocimiento de la parte demandada a la pretensión del actor y de los hechos en que se sustenta, en principio, su efecto lógico procesal es la inexistencia de litis, es decir, de conflicto de intereses o de controversia judicial; razón por la cual se hace innecesaria la etapa probatoria, pues el Juez estará en condiciones de dictar sentencia concediendo lo que el demandado reconoció y aceptó con el allanamiento.

En ese contexto, esta Segunda Sala considera que en los juicios agrarios en que se reclama la nulidad de los acuerdos de la asamblea ejidal, relativa a la delimitación, destino y asignación de tierras, el Tribunal Unitario Agrario no puede analizar de oficio la prescripción prevista en el artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria, cuando la parte demandada, por conducto del comisariado ejidal, se allana a la demanda; porque en este caso, debe entenderse que no existe oposición a la acción de nulidad y, por tanto, no coexiste conflicto de intereses, sino reconocimiento y aceptación del demandado a la pretensión de la parte actora.

No es obstáculo que, en materia agraria, los tribunales estén obligados a suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros, como lo ordena el último párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria; justamente porque la consecuencia principal del allanamiento, como se ha visto, es la inexistencia de litis en el juicio agrario.

De ahí que, si no existe conflicto de intereses con motivo del allanamiento de la parte demandada, tampoco habrá necesidad ni obligación del Tribunal Agrario de suplir la deficiencia de la queja.

Ahora bien, no debe soslayarse que conforme al artículo 23, fracción X,⁷ de la Ley Agraria, la asamblea ejidal, órgano supremo del ejido, tiene la competencia exclusiva para decidir sobre delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación. Por tanto, en el juicio de nulidad de los acuerdos de la asamblea ejidal, relativa a la delimitación, destino y asignación de tierras, el allanamiento que manifieste el comisa-

⁷ "Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos: ... X. delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación."

riado ejidal, debe tener la autorización de la asamblea ejidal, por corresponder a ésta la competencia exclusiva sobre ese tipo de asuntos.

Debe precisarse que el criterio que se define en la presente contradicción, resulta aplicable a las controversias agrarias en las que la nulidad del acta de la asamblea se reclama respecto de tierras de uso común que no fueron asignadas a terceros; porque en el caso de que se hayan asignado a un tercero, evidentemente éste tendría que ser llamado al juicio y hacer valer sus defensas.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 197-A de la Ley de Amparo, es el siguiente:

NULIDAD DE ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA DELIMITACIÓN, DESIGNACIÓN Y DESTINO DE TIERRAS EJIDALES. EN LOS JUICIOS EN LOS QUE SE RECLAME AQUÉLLA, EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA IMPIDE ANALIZAR DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY AGRARIA. Como el allanamiento a la demanda constituye el reconocimiento del demandado a la pretensión del actor y de los hechos en que se sustenta, cuyo efecto lógico procesal es la inexistencia de la litis, es decir, del conflicto de intereses o de la controversia judicial, se hace innecesaria la etapa probatoria, pues el Juez está en condiciones de dictar sentencia, concediendo lo que el demandado reconoció y aceptó con el allanamiento; en ese sentido, en los juicios en que se reclama la nulidad de las actas donde constan los acuerdos de la asamblea ejidal relativos a la delimitación, destino y asignación de tierras, el Tribunal Unitario Agrario no puede analizar de oficio la prescripción establecida en el artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria, cuando el demandado, por conducto del comisariado ejidal, se allana a la demanda, previa autorización de la asamblea ejidal por ser de su competencia exclusiva la decisión de ese tipo de asuntos, ni siquiera por virtud de la suplencia de la queja deficiente, porque en este caso, debe entenderse que no existe oposición a la acción de nulidad, ni coexiste conflicto de intereses, sino el reconocimiento y la aceptación del demandado a la pretensión del actor y, por tanto, tampoco existe obligación de suplir deficiencia alguna. Lo anterior, en el entendido de que este criterio sólo resulta aplicable a las controversias agrarias en las que la nulidad del acta de la asamblea se reclama respecto de tierras de uso común que no fueron asignadas a un tercero, pues en este caso éste tendría que ser llamado al juicio y hacer valer sus defensas.

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.

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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. 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 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NULIDAD DE ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA DELIMITACIÓN, DESIGNACIÓN Y DESTINO DE TIERRAS EJIDALES. EN LOS JUICIOS EN LOS QUE SE RECLAME AQUÉLLA, EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA IMPIDE ANALIZAR DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY AGRARIA. Como el allanamiento a la demanda constituye el reconocimiento del demandado a la pretensión del actor y de los hechos en que se sustenta, cuyo efecto lógico procesal es la inexistencia de la litis, es decir, del conflicto de intereses o de la controversia judicial, se hace innecesaria la etapa probatoria, pues el Juez está en condiciones de dictar sentencia, concediendo lo que el demandado reconoció y aceptó con el allanamiento; en ese sentido, en los juicios en que se

reclama la nulidad de las actas donde constan los acuerdos de la asamblea ejidal relativos a la delimitación, destino y asignación de tierras, el Tribunal Unitario Agrario no puede analizar de oficio la prescripción establecida en el artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Agraria, cuando el demandado, por conducto del comisariado ejidal, se allana a la demanda, previa autorización de la asamblea ejidal por ser de su competencia exclusiva la decisión de ese tipo de asuntos, ni siquiera por virtud de la suplencia de la queja deficiente, porque en este caso, debe entenderse que no existe oposición a la acción de nulidad, ni coexiste conflicto de intereses, sino el reconocimiento y la aceptación del demandado a la pretensión del actor y, por tanto, tampoco existe obligación de suplir deficiencia alguna. Lo anterior, en el entendido de que este criterio sólo resulta aplicable a las controversias agrarias en las que la nulidad del acta de la asamblea se reclama respecto de tierras de uso común que no fueron asignadas a un tercero, pues en este caso éste tendría que ser llamado al juicio y hacer valer sus defensas.

2a./J. 130/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 138/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Sexto Circuito y Tercero del Segundo Circuito, ambos en Materia Administrativa. 26 de agosto 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. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis II.3o.A.135 A (10a.), de título y subtítulo: "ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS COMUNALES. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU NULIDAD, AL HABERSE PRESENTADO LA DEMANDA FUERA DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA MATERIA, OPERA A PESAR DEL ALLANAMIENTO DEL COMISARIADO EJIDAL A LAS PRETENSIONES DEL POSESIONARIO.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1588, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 70/2015.

Tesis de jurisprudencia 130/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. ES OPTATIVO AGOTARLO PARA IMPUGNAR LA NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA RELATIVA A LA ELECCIÓN O REMOCIÓN DE ÓRGANOS EJIDALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 109/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS, Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 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: 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 entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien está facultado para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en apoyo del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito, al resolver el amparo directo ***** (expediente auxiliar *****), en sesión de tres de agosto de dos mil doce, en la parte que interesa determinó:

"QUINTO.—Teniendo en cuenta los elementos de conocimiento que se plasman en las puntualizaciones reseñadas, como se adelantó al inicio del presente considerando, a juicio del Tribunal Colegiado, son fundados los conceptos de violación, supliendo la queja deficiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 Bis, fracción III, en relación con la fracción III del artículo 212, ambos de la Ley de Amparo.—Así, para identificar la deficiencia en la sentencia reclamada, se estima pertinente citar los artículos 1o, 14, 25, 55, 56, 57 y 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, que señalan: (se transcriben artículos).—La interpretación adminiculada, sistemática y armónica de estos preceptos, permite afirmar lo siguiente: La Secretaría de la Reforma Agraria es una dependencia de la administración pública federal centralizada, entre cuyas facultades tiene las de hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional.—El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de dicha Secretaría de Estado, con autonomía técnica y presupuestal, al cual corresponden las funciones de control de tenencia de la tierra y seguridad documental, derivados de la aplicación de la Ley Agraria; en él se inscriben los documentos en los cuales consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.—Las delegaciones son unidades administrativas para el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos de la competencia del Registro Agrario Nacional con facultades para ejercer la función registral mediante la calificación, inscripción y certificación de los asientos de los actos y documentos objeto de registro, entre ellos, los acuerdos de la asamblea de ejidatarios, los acuerdos contenidos en las actas relativas, las propias actas, así como los actos jurídicos que conforme a la ley y sus reglamentos deben inscribirse.—El procedimiento registral se rige por el principio de legalidad, cuyo control queda a cargo de los registradores a través de la función de calificación, la cual consiste en examinar, bajo su responsabilidad, cada uno de los documentos y actos jurídicos que consten en ellos, para determinar si reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad que los rija. También deben cerciorarse que no se ha presentado con anterioridad documento alguno que contenga actos inscribibles que se opongan a aquel respecto del cual se solicita la inscripción.—La calificación registral debe constar en una resolución que entre otros requisitos, esencialmente, debe estar fundada y motivada.—También debe efectuarse en un plazo no excedente a sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de la presentación de la documentación relativa.—La calificación será positiva cuando resuelva autorizar la inscripción solicitada, lo cual implica que el acto de cuya inscripción se trata reunió los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad que los rige.—La calificación será negativa cuando deniegue el servicio registral, en cuyo caso se asume que el acto de cuya inscripción se trata no reunió los requisitos de forma y fondo exigidos por la

normatividad aplicable.—De este modo, la autorización de la inscripción o su negativa, no son automáticas, sino que requieren pasar previamente por el escrutinio del registrador, quien debe apreciar o determinar si el documento o acto jurídico de cuya inscripción se trata, satisface los requisitos tanto de forma, como de fondo, de la normatividad que los rige, de modo que en el ámbito de sus atribuciones dicha autoridad ejerce facultades de legalidad y, por ende, un control de esta naturaleza, acotado a sus atribuciones registrales, pues sólo de esta manera puede cumplir sus cometidos de control de la tenencia de la tierra y seguridad jurídica documental que tiene encomendados dentro de su ámbito de atribuciones.—Y que en contra de la 'calificación negativa procede el recurso de revisión', previsto y regulado en los artículos 83 a 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.—Ahora, en lo que interesa, resulta indispensable citar sólo el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que dice: (se transcribe artículo).—El precepto reproducido prevé que contra actos de autoridades administrativas o de organismos descentralizados federales puede interponerse recurso de revisión, o cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.—Esto es, establece para los particulares una facultad opcional mediante la conjunción o, al señalar: interponer el recurso de revisión o, intentar las vías judiciales correspondientes, pues dicha conjunción necesariamente expresa una alternativa o separación entre los medios de impugnación de un acto administrativo, de tal manera que al separar la oración con la letra o, se hizo una separación distributiva de dos elementos equivalentes entre sí, en el sentido de que constituyen medios de defensa para el particular contra actos del Estado, es decir, el empleo de la o, se debe interpretar como una posibilidad optativa o alternativa para que el afectado elija el medio de impugnación que sea de su voluntad, ya que le presenta la oportunidad de que en el caso de no estar de acuerdo con la resolución por estimarla contraria a las disposiciones legales, pueda elegir 'entre recurrir mediante el recurso de revisión o bien acudir a las instancias judiciales'.—Lo anterior, así fue considerado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, la contradicción de tesis 69/2006-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo Sexto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, en resolución de veinticinco de junio de dos mil ocho, al sostener, en la parte conducente, lo siguiente: (se transcribe texto).—Lo que motivó el origen de la jurisprudencia 2a./J. 109/008, localizable en la página 232, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice: 'RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.' (se transcribe texto).—Y, al resolver la contradicción de tesis 85/98, entre las sustentadas por el Primero y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa,

ambos del Primer Circuito, en resolución de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, donde consideró lo siguiente: (se transcribe texto).—Lo que impulsó el origen de la jurisprudencia 2a./J. 139/99, consultable en la página 61, Tomo XI, junio de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que señala: 'REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.' (se transcribe texto).—En ese contexto, si bien contra la calificación negativa de inscripción registral para inscribir un acta de asamblea de ejidatarios en el Registro Agrario Nacional 'procede el recurso de revisión' regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también lo es, que se trata de una posibilidad optativa o alternativa para que el afectado elija el medio de impugnación que sea su voluntad, ya que le presenta la oportunidad de que en caso de no estar de acuerdo con la resolución por estimarla contraria a las disposiciones legales, pueda elegir el citado recurso o bien acudir a las instancias judiciales, en el caso, el juicio de nulidad previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios 'tal como la parte quejosa lo hizo'.—Por ilustrativa al caso, se cita el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, en la tesis XIII.2o.13 A, localizable en la página XV, enero de 2002, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que señala: 'ACTA DE ASAMBLEA DE COMUNEROS. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DENIEGA SU CALIFICACIÓN REGISTRAL PROCEDE, PREVIAMENTE AL AMPARO, EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.' (se transcribe texto).—Por tanto, es dable concluir que, 'adverso' a lo estimado por el Tribunal Unitario Agrario, Distrito 26, en Culiacán, Sinaloa, no existía obligación de que la parte quejosa ***** , ***** y ***** , quienes se ostentan como presidente, secretario y tesorero del ejido 'Josué Valenzuela Armenta', Municipio de Mocorito, Sinaloa, agotara el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al que remite el numeral 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, antes de acudir al juicio de nulidad previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.—Debe mencionarse que, en la especie, no resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 88/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 66, Tomo XXVII, mayo de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que el 'Tribunal Unitario Agrario, Distrito 26, en Culiacán, Sinaloa', citó en apoyo a su determinación, que señala: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO

CONTRA LA CALIFICACIÓN REGISTRAL NEGATIVA PARA INSCRIBIR UN ACTA DE ASAMBLEA DE EJIDATARIOS EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.' (se transcribe texto).— Se sostiene su no aplicación, en virtud de que tal criterio no resuelve la temática en cuestión, pues ahí lo que se afirma es respecto a la competencia del Tribunal Unitario Agrario para conocer del juicio de nulidad que se promueva contra la resolución emitida en el recurso de revisión interpuesto contra la calificación registral negativa para inscribir un acta de asamblea de ejidatarios en el Registro Agrario Nacional, empero, como se indicó, lo analizado es, si existía o no obligación, por parte de *****, *****, y *****, quienes se ostentan como presidente, secretario y tesorero del ejido 'Josué Valenzuela Armenta', Municipio de Mocorito, Sinaloa, previamente al juicio de nulidad previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, tenían la obligación de agotar el recurso de revisión previsto y regulado en los artículos 83 al 96 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al que remite el diverso 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional."

CUARTO.—El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo ***** (expediente auxiliar *****), en sesión de trece de enero de dos mil doce, en la parte que interesa, determinó:

"SEXTO.—Los conceptos de violación son infundados.—En efecto, contrariamente a lo sostenido por los quejosos, la responsable sí se hizo cargo del estudio de los agravios que propusieron.—Ciertamente, en dichos argumentos, los disconformes plantearon, en síntesis, lo siguiente: 1. El Tribunal Unitario Agrario se limitó a sostener que los actores no dieron cumplimiento al principio de definitividad, pues no agotaron el recurso previsto en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.—2. Con dicha apreciación, se les dejó en estado de indefensión, porque no se analizó el procedimiento establecido en los artículos 23 y 39 de la Ley Agraria, el cual rige para la elección de los órganos de representación del ejido.—3. En el caso, el registrador de la Delegación Puebla del Registro Agrario Nacional, denegó la solicitud de inscripción de la elección de que se trata, sin que el tribunal del conocimiento se hubiera ocupado del estudio del fondo del asunto, tal como era su obligación.—4. Finalmente, hicieron alusión a los casos en los que procede el recurso de revisión contemplado en el artículo 198 de la Ley Agraria, e invocaron las tesis que llevan los rubros: 'RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTÁN PREVISTOS

EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ÉSTE REGLAMENTA.' y 'DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.'—Ahora, basta imponerse de la sentencia reclamada, para percatarse de lo siguiente, que en el considerando segundo, se analizó la procedencia del recurso de revisión; y, en el considerando tercero, se determinó: A) Se transcribieron los agravios; B) Se efectuó una síntesis de los mismos; C) Se indicó que el recurso de revisión al cual se refirió el Tribunal Unitario Agrario, se encuentra regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mientras que el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, se limita a señalar la vía para impugnar las calificaciones negativas que emita el Registro Agrario Nacional, y tiene como finalidad no dejar en estado de indefensión a los solicitantes de los registros; D) Se añadió que dentro del articulado del citado reglamento, no está regulado el recurso de revisión, pues sólo se hace mención del mismo en el precepto legal apuntado (63), por lo que '... es incorrecta la apreciación del recurrente cuando señala que se le está dejando en estado de indefensión y que además se está violando el principio de jerarquía de las normas, pues la autoridad responsable se basa en un reglamento interno que no puede estar por encima de la ley ...'; E) Se reprodujeron tanto el precitado artículo 63, como los numerales 82 y 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y se reiteró que en este último ordenamiento se encuentra previsto el medio de impugnación para actos como el que los recurrentes intentaron ante el a quo; F) Se sostuvo que si bien el registrador negó la inscripción del acta de elección, los recurrentes inobservaron el punto segundo del apartado 'calificación registral', de la resolución impugnada, en el cual se asienta que contaban con el término de quince días para hacer valer el recurso de revisión previsto en el artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y se agregó que éste era el medio de defensa adecuado que debieron ejercitar, pues a través del mismo se habría sustanciado, dirimido y resuelto una controversia suscitada con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria, y el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, relativas a la inscripción de actos jurídicos, y eso habría dado origen a la tramitación del juicio agrario ante el Tribunal Unitario Agrario, de acuerdo con lo previsto por la 'fracción IV' (refiriéndose seguramente al artículo 18), de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en términos de lo previsto por la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 35/2008-SS, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página 469, la cual lleva el rubro 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA CALIFICACIÓN REGISTRAL NEGATIVA PARA INSCRIBIR UN ACTA DE ASAMBLEA DE EJIDATARIOS EN EL REGISTRO

AGRARIO NACIONAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.'.— De acuerdo con lo anterior, claramente se aprecia que a través del considerando segundo, se dio contestación a los argumentos sintetizados en el inciso cuatro del presente considerando, en tanto que éstos estuvieron enderezados a demostrar la procedencia del recurso de revisión contemplado en el artículo 198 de la Ley Agraria; y, en el considerando tercero, se dio respuesta a los agravios resumidos en los incisos uno, dos y tres, pues se sostuvo que no se debía analizar el fondo del asunto, específicamente, si el registrador de la Delegación Puebla del Registro Agrario Nacional procedió correctamente o no cuando denegó la solicitud que se presentó, para inscribir las actas relativas a la elección de representantes del núcleo ejidal de que se trata, porque previo al ejercicio de la acción agraria, los disconformes debieron promover el recurso de revisión previsto en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, el cual era el medio idóneo para combatir tal determinación, y una vez sustanciado y resuelto éste, se habría podido promover el juicio agrario establecido en la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.—De igual manera, cabe apuntar que los quejosos se confunden en los planteamientos formulados en una parte del primero, así como en diversa parte del segundo concepto de violación, porque mencionan de manera reiterada que la responsable perdió de vista que los demandados no comparecieron a juicio a deducir sus derechos; por tal motivo, se tuvo por contestada la demanda en sentido negativo, lo cual debió conducir a la responsable a dictar sentencia condenatoria, ya que carece de facultades legales para determinar oficiosamente que la acción ejercitada es improcedente, y al proceder de esa manera, suplió la deficiencia de la queja a favor de tales demandados, y no de la parte actora.—Los artículos 185, fracción V, y 189 de la Ley Agraria dicen: (se transcriben artículos).—Como puede apreciarse, el primero de los citados preceptos legales exclusivamente establece que si el demandado no comparece a la audiencia de ley, se podrán tener por ciertas las afirmaciones de la contraparte; empero, en ninguna parte señala que la falta de contestación a la demanda, traerá como consecuencia que se dicte sentencia condenatoria, como indebidamente pretenden los impetrantes de garantías.—Aunado a lo anterior, es de indicarse que los tribunales agrarios se encuentran facultados para invocar y aplicar en sus resoluciones, como fundamento, alguna norma jurídica, aun cuando las partes no la hayan aducido en el juicio, sin que ello represente violación al principio de congruencia.—Es de citarse al efecto, la jurisprudencia 2a./J. 160/2008, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 140/2008-SS, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de dos mil ocho, página 237: 'TRIBUNALES AGRARIOS. ESTÁN FACULTADOS PARA INVOCAR Y APLICAR EN SUS RESOLUCIONES UNA NORMA JURÍDICA COMO

FUNDAMENTO, AUN CUANDO LAS PARTES NO LA HAYAN ADUCIDO EN EL JUICIO, SIN QUE ELLO REPRESENTA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS.' (se transcribe).—Luego, si en la sentencia de primer grado se invocó el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, ello no es incongruente, como indebidamente pretenden los quejosos, sin que esté por demás señalar que el Tribunal Superior Agrario se encontraba obligado a invocar ese precepto, porque ello fue materia de los agravios que se propusieron.—Como consecuencia, es inexacto que en la especie se hubiera suplido la deficiencia de la queja, en favor de las autoridades demandadas, por lo que los argumentos donde se sostiene lo contrario, son infundados.—En otra parte de los conceptos de violación, se aduce que los impetrantes no se encontraban obligados a agotar el principio de definitividad; y que es ilegal no haber entrado al estudio del fondo del asunto.—Al respecto, debe decirse que mediante los anteriores argumentos, no se combaten las consideraciones en que se sustenta la sentencia reclamada; sin embargo, como se trata de un asunto de naturaleza agraria, se estima necesario ocuparse del estudio de la legalidad de esa determinación.—Por su importancia, a continuación se transcribirá la parte conducente de la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia invocada en la sentencia reclamada, intitulada 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA CALIFICACIÓN REGISTRAL NEGATIVA PARA INSCRIBIR UN ACTA DE ASAMBLEA DE EJIDATARIOS EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.' (se transcribe).—Sobre el particular, es de indicarse que aun cuando la contradicción de tesis en comento tuvo como propósito establecer que a quien corresponde conocer del juicio de nulidad que se promueva respecto de la resolución emitida en el recurso de revisión, interpuesto contra la calificación registral negativa para inscribir un acta de asamblea de ejidatarios en el Registro Agrario Nacional, es al Tribunal Unitario Agrario, lo cierto es que en ella se abordaron diversos temas, dentro de los cuales está, el relativo a que el recurso de revisión contemplado en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, tiene por objeto que en la sede de las propias autoridades agrarias se verifique la legalidad de la calificación registral negativa de la inscripción solicitada y serán éstas quienes sustancien, diriman y resuelvan una controversia suscitada con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, relativas a la inscripción de actos jurídicos, y hasta que se resuelva ese recurso, se dará origen a la tramitación de un juicio agrario, pues tal resolución proviene de una autoridad en materia agraria, y por su sentido de afectación, trasciende al derecho del ejido para solicitar la inscripción registral de los acuerdos de su asamblea de ejidatarios, lo cual encuadra en el supuesto previsto en el

artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que estatuye la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer de los juicios de nulidad promovidos contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.—Como consecuencia, es inexacto que los actores, ahora quejosos, no hubieran estado obligados a promover, previo al ejercicio de su acción agraria, el recurso de revisión contemplado en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, porque, según ellos, la negativa a inscribir el acta de asamblea de elección de órganos de representación y de vigilancia del núcleo ejidal de que se trata, les causaba un daño de imposible reparación.—Ello es así, porque ni en ese reglamento, ni en algún otro ordenamiento agrario, existe algún dispositivo que establezca que es innecesario promover dicho medio ordinario de impugnación, cuando se cause al afectado algún daño de imposible reparación, como si ocurre, por ejemplo, en la Ley de Amparo (artículo 114, fracción IV).—Más aún, según se vio con antelación, la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País estableció lo contrario, esto es, que hasta que se resuelve el recurso de revisión que se promueve en contra de la calificación registral negativa de la inscripción solicitada, surge la posibilidad de promover el juicio de nulidad establecido en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, de ahí que por cualquier lado que se vea, los disconformes se encontraban obligados a promover el recurso de revisión de mérito.—De igual manera, conviene señalar que quien debió conocer de tal recurso, era la delegada estatal en Puebla del Registro Agrario Nacional.—Para llegar a esa conclusión, se estima pertinente reproducir los artículos 1, 14, 16, 17, fracción XXII, 25, fracción I, 26, 36, fracción IX, 37 y 38 del Reglamento del Registro Agrario Nacional: (se transcriben artículos).—De acuerdo con los anteriores preceptos legales, claramente se desprende lo siguiente: 1. El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual goza de autonomía técnica y presupuestal, y tiene las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del secretario de la Reforma Agraria.—2. Quien funge como titular de ese órgano desconcentrado, es el director en jefe, y para llevar a cabo sus atribuciones legales, cuenta con diversos órganos, entre ellos, las Delegaciones Estatales del Registro Agrario Nacional, las cuales tienen, entre otras funciones, ejercer la función registral mediante la calificación, inscripción y la certificación de los asientos de los actos y documentos objeto de registro (artículo 25).—3. Dichas delegaciones, a su vez, son auxiliadas para el despacho de los asuntos de su competencia, por los subdelegados, jefes de departamento y demás personal técnico y administrativo que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, y de conformidad con el presupuesto aprobado.—4. Entre los funcionarios que auxilian a las Delegaciones Estatales del Registro Agrario Nacional, se encuentran los registradores, pues

a ellos compete examinar y calificar los actos y documentos que deban inscribirse, así como realizar y autorizar anotaciones, asientos y cancelaciones.—No pasa inadvertida para este tribunal, la circunstancia de que el director en jefe del Registro Agrario Nacional, es quien habilita a los registradores para que realicen las funciones descritas en el artículo 38 del reglamento en cuestión, e incluso, quien los desahabilita cuando cometen alguna falta grave; sin embargo, es indiscutible que tales registradores dependen directamente de la Delegación Estatal del Registro Agrario Nacional, pues si arribara a una conclusión inversa, existiría un contrasentido entre el artículo 25, y los numerales 36, fracción IX, y 38, todos del reglamento en cuestión.—Lo anterior, porque aun cuando las delegaciones son las encargadas de ejercer la obligación registral (artículo 25), no podrían ejercerla, en atención a que los registradores les corresponde realizar operativamente esa misma función, ya que, entre otras cuestiones, deben realizar la calificación de los actos jurídicos que deben inscribirse, a través del estudio integral de los documentos que les sean turnados, de conformidad con la normativa aplicable.—Por ende, es claro que de la interpretación conjunta de todas esas normas, se desprende que los registradores dependen jerárquicamente de la delegación estatal del Registro Agrario Nacional.—Luego, siguiendo las reglas establecidas por el Más Alto Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis descrita con antelación, puede afirmarse válidamente que quien debió conocer del recurso de revisión, contemplado en el artículo 63 del susodicho ordenamiento legal, era la delegada estatal en Puebla del Registro Agrario Nacional.—Atento a lo anterior, es inconcuso que la responsable obró conforme a derecho cuando confirmó la sentencia de primer grado, donde se declaró improcedente la acción ejercitada, pues, de acuerdo con lo anotado, previo a ejercicio de la misma, los accionantes debieron agotar el recurso de revisión de referencia, en tanto que así se deduce de las consideraciones vertidas, al resolver tal contradicción de tesis, y aun cuando no constituyen jurisprudencia, y aun cuando esas consideraciones no se refieren específicamente al tema que se analiza, deben aplicarse para todos los efectos legales, toda vez que es un principio legalmente reconocido que las autoridades de amparo deben ajustar su criterio a los de mayor jerarquía.—Por ende, es inconcuso que la responsable obró conforme a derecho cuando confirmó la sentencia de primer grado, donde se declaró improcedente la acción ejercitada, pues de acuerdo con lo anotado, previo a ejercicio de la misma, los accionantes debieron agotar el recurso de revisión establecido en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, en tanto que así se deduce de las consideraciones vertidas por la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis de mérito, y aun cuando esas consideraciones no se refieren específicamente al tema que se analiza, deben aplicarse para todos los efectos legales, toda vez que es un principio legalmente reconocido que las autoridades de amparo deben ajustar su criterio a los de mayor jerar-

quía.—Es aplicable al caso, por identidad de razón, la jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el número 245, en la página 164, del Tomo VI, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a los años 1917-1995, que dice: 'EJECUTORIAS DE LA CORTE APLICADAS POR LOS JUECES DE DISTRITO.' (se transcribe texto).—Por ende, fue correcto que la responsable no se hubiera ocupado del estudio de los motivos que tuvo en cuenta el registrador de la Delegación Puebla del Registro Agrario Nacional, para denegar la inscripción relativa al acta de asamblea de elección de órganos de representación y de vigilancia del ejido de San Salvador Chachapa, Puebla, en tanto que ello solamente era factible, si la acción hubiera resultado procedente.—Por lo demás, cabe apuntar que adversamente a lo sostenido por los quejosos, no se privó al núcleo ejidal de la posibilidad de designar a sus órganos de representación, el cual tiene en todo momento la posibilidad de hacerlo, e incluso, de hacer la inscripción correspondiente, siempre y cuando se sigan los lineamientos establecidos en las normas aplicables.—En conclusión, es inexacto que la sentencia reclamada sea violatoria de garantías individuales, en perjuicio de los inconformes."

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 aquéllas 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS.

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.

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 Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en apoyo del entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo *** (expediente auxiliar *****).**

Antecedentes

a) El **veintisiete de enero de dos mil once**, el ejido "Josué Valenzuela Armenta", Municipio de Mocorito, Sinaloa, celebró una asamblea de ejidatarios, relativa a la elección de nuevos órganos de representación y vigilancia, en la cual determinaron inscribirla en el Registro Agrario Nacional.

b) Mediante resolución de **once de agosto de dos mil once**, el registrador Agrario Nacional en el Estado de Sinaloa denegó la inscripción del acta de asamblea.

c) Inconformes, *****, ***** y *****, quienes se ostentaron como presidente, secretario y tesorero del ejido "Josué Valenzuela Armenta", Municipio de Mocorito, Sinaloa, demandaron ante el Tribunal Unitario Agrario la nulidad de la calificación registral, emitida por el registrador integral del Registro Agrario Nacional, que denegó la inscripción del acuerdo cuarto del acta de asamblea de veintisiete de enero de dos mil once, en la que se eligieron los integrantes del comisariado y consejo de vigilancia del ejido; y la inscripción relativa, así como la expedición de las credenciales de identificación de los cargos correspondientes.

d) El delegado demandado no compareció a la audiencia y, en consecuencia, se tuvo por confeso de las prestaciones reclamadas.

e) El Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia en la que declaró abstenerse de la procedencia o no de la acción intentada, esto es, la calificación

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: 166996.

regstral negativa para inscribir el acta de asamblea de veintisiete de enero de dos mil once, en el Registro Agrario Nacional, hasta en tanto los actores agotaran el recurso de revisión ante el Registro Agrario Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, en relación con el numeral 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

f) En contra de la sentencia, los actores promovieron amparo directo.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- En contra de la calificación negativa de inscripción regstral para inscribir un acta de asamblea de ejidatarios en el Registro Agrario Nacional, procede el recurso de revisión regulado en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- De conformidad con el texto de ese precepto, el recurso es optativo o alternativo para que el afectado, pueda elegir el citado recurso, o bien acudir a las instancias judiciales, en el caso, el juicio de nulidad previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, como la parte quejosa lo hizo.

- Por tanto, la parte actora no tenía la obligación de agotar el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al que remite el numeral 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, antes de acudir al juicio de nulidad previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

- Concedió el amparo.

II. El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo directo *** (expediente auxiliar *****).**

Antecedentes

b) El **treinta de noviembre de dos mil nueve**, el registrador agrario nacional denegó la inscripción del acta de asamblea relativa a la elección órganos de representación y vigilancia del ejido San Salvador Chachapa, Municipio de Amozoc, Puebla.

b) Inconformes, *****, *****, y *****, quienes se ostentaron como presidente, secretario y tesorero del comisariado ejidal del poblado

"San Salvador Chachapa", Municipio de Amozoc, Puebla, demandaron ante el Tribunal Unitario Agrario la nulidad de la calificación registral de treinta de noviembre de dos mil nueve, mediante la cual se denegó la inscripción al acta de asamblea de elección de órganos de representación y de vigilancia del núcleo ejidal; y que se condene a realizar la inscripción.

c) El delegado demandado no compareció a la audiencia y, en consecuencia, se tuvo por ciertas las manifestaciones vertidas por el actor y por perdido su derecho para ofrecer pruebas.

d) El Tribunal Unitario Agrario dictó sentencia en la que declaró improcedente la acción ejercitada, por no encuadrar en el supuesto previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en atención a que los actores no acataron el principio de definitividad, toda vez que conforme el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional procedía el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

e) En contra de lo anterior, los actores interpusieron recurso de revisión agraria, que conoció el Tribunal Superior Agrario, confirmando la sentencia.

f) En contra de esta sentencia, los actores promovieron amparo directo.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- En la contradicción de tesis 35/2008-SS, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el recurso de revisión previsto en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, tiene por objeto que las propias autoridades agrarias verifiquen la legalidad de la calificación registral negativa de la inscripción; con lo cual se sustancia, dirime y resuelve una controversia con motivo de la aplicación de la Ley Agraria y el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, relativas a la inscripción de actos jurídicos.

- Que es hasta que se resuelva el recurso, cuando se origina la tramitación de un juicio agrario, porque esa resolución provendría de una autoridad agraria, que trascendería al derecho del ejido, lo que encuadra en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que estatuye la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer de los juicios de nulidad promovidos contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

- Esto se vio reflejado en la jurisprudencia 2a./J. 88/2008, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA CALIFICACIÓN REGISTRAL NEGATIVA PARA INSCRIBIR UN ACTA DE ASAMBLEA DE EJIDATARIOS EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO."

- Por tanto, la parte actora estaba obligado a promover, previo al ejercicio de su acción agraria, el recurso de revisión previsto en el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, porque la negativa a inscribir el acta de asamblea de elección de órganos de representación y de vigilancia del núcleo ejidal, le causaba un daño de imposible reparación.

- Negó el amparo.

Los antecedentes relatados ponen en evidencia que sí existe contradicción de criterios, porque en los juicios agrarios analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, prevalecen los siguientes elementos:

- Los núcleos ejidales solicitaron la inscripción de las actas de asambleas relativas a la elección de órganos de representación y vigilancia.

- El Registro Agrario Nacional denegó la petición de la inscripción.

- Los núcleos ejidales demandaron directamente ante el Tribunal Unitario Agrario la nulidad de la calificación registral.

- El Tribunal Unitario Agrario resolvió que la parte actora debió agotar el recurso de revisión ante el Registro Agrario Nacional, previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por remisión del artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.

Así, mientras el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región considera que el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es optativo, para impugnar la calificación negativa de inscripción registral de un acta de asamblea de ejidatarios y, por tanto, no es obligatorio agotarlo previo al juicio de nulidad (agrario), previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En tanto, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región estima que sí es obligatorio agotar el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

para impugnar la calificación negativa de inscripción registral de un acta de asamblea de ejidatarios, porque antes no se actualiza el supuesto de procedencia del juicio de nulidad (agrario), previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para impugnar la calificación negativa de inscripción registral de un acta de asamblea de ejidatarios

Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción se reduce a determinar, si es obligatorio u optativo el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, previo acudir al juicio de nulidad (agrario) establecido en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para impugnar la calificación negativa de inscripción registral de un acta de asamblea de ejidatarios, relativa a la elección de órganos de representación y vigilancia.

SEXTO.—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, atento a las consideraciones siguientes:

En principio, debe señalarse que el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, aplicado a las partes que solicitaron el registro de las actas de asamblea, es el que estuvo vigente hasta el once de octubre de dos mil doce, pues las resoluciones de negativa de inscripción fueron emitidas el once de agosto de dos mil once (juicio de amparo directo *****), y treinta de noviembre de dos mil nueve (juicio de amparo directo *****).

Por tanto, ese ordenamiento es el que será motivo de análisis en la presente contradicción, sin perjuicio de relacionar su contenido con las disposiciones vigentes, cuando sea procedente.

De esta manera, los artículos 1o., 14, 25, 55, 56, 57 y 63 del reglamento interior indicado disponían:

"Artículo 1o. Este reglamento tiene por objeto establecer las normas de organización y funcionamiento del Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del secretario de la Reforma Agraria."

"Artículo 14. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, el registro contará con las siguientes unidades administrativas:

"Dirección en jefe

"Dirección General de Registro

"Dirección General de Titulación y Control Documental

"Dirección General de Catastro Rural

"Dirección General de Asuntos Jurídicos

"Dirección General de Finanzas y Administración

"Dirección General de Delegaciones

"Delegaciones

"Unidad de Contraloría Interna

"Asimismo, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, el registro contará con las direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento, oficinas registrales y demás módulos que se requieran, de conformidad con el presupuesto aprobado."

"Artículo 25. Las delegaciones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la función registral mediante la calificación, inscripción y la certificación de los asientos de los actos y documentos objeto de registro;

"II. Inscribir los siguientes actos y documentos:

"a) Las resoluciones judiciales o administrativas a través de las cuales se constituyan, modifiquen o extingan los núcleos agrarios;

"b) El testimonio de la escritura pública de la constitución de un ejido;

"c) Las actas de delimitación, destino y asignación de las tierras al interior de los núcleos agrarios;

"d) Los decretos de expropiación, sus actas de ejecución, en su caso, las resoluciones de reversión, así como los convenios de ocupación previa sobre tierras ejidales o comunales;

"e) Los títulos primordiales de comunidades;

"f) Los planos generales e internos de los núcleos agrarios;

"g) Los acuerdos de asamblea relativos a la conversión del régimen ejidal al comunal y viceversa; fusión y división de ejidos; cambio de destino de tierras de uso común; adopción de dominio pleno; aportación de tierras de uso común a sociedades; permuta de derechos parcelarios y de incorporación de tierras al régimen ejidal y la terminación del régimen ejidal;

"h) Los contratos de asociación o aprovechamiento que celebren los núcleos agrarios o los ejidatarios y comuneros respecto de sus tierras, cuando así lo soliciten, así como el otorgamiento del usufructo en garantía a que se refiere el artículo 46 de la ley;

"i) Los acuerdos contenidos en las actas relativas a la elección o remoción de los órganos ejidales y comunales, así como el otorgamiento de poderes y mandatos, cuando así lo solicite el interesado; ..."

"Artículo 55. El registro deberá garantizar en sus procedimientos registrales el principio de prelación. El procedimiento registral se inicia con la solicitud de trámite que se presente en la oficialía de partes y que, con el número de entrada progresivo, fecha y hora, tendrá efectos probatorios para establecer el orden de prelación."

"Artículo 56. Los registradores, con base en la función de calificación, examinarán bajo su responsabilidad, cada uno de los documentos y actos jurídicos que en ellos consten, para determinar si los mismos reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa que los rija, a fin de garantizar el principio de legalidad.

"El registrador deberá cerciorarse de que no se ha presentado con anterioridad documento alguno que contenga actos inscribibles que se opongan al que se solicita.

"La calificación puede ser positiva o negativa y deberá producirse en un plazo que no excederá de sesenta días naturales, contado a partir de la fecha de presentación de la documentación de que se trate. Será positiva cuando resuelva autorizar la inscripción solicitada, y será negativa cuando resuelva denegar el servicio registral."

"Artículo 57. Las resoluciones administrativas de calificación deberán:

"I. Constar por escrito y con la firma autógrafa del servidor público autorizado para su expedición;

"II. Estar debidamente fundadas y motivadas;

"III. Ser expedidas con el señalamiento de lugar y fecha de emisión; y,

"IV. Dar respuesta integral a la solicitud."

"Artículo 63. Contra la calificación negativa, procederá el recurso de revisión que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativos.³

"Si transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el promovente no interpone el recurso de revisión, se pondrá a disposición del interesado la documentación respectiva."

En lo que interesa a la presente resolución, de los artículos reproducidos deriva:

- El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del secretario.

- Las delegaciones son unidades administrativas para el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos de la competencia del Registro Agrario Nacional.

- Las delegaciones tendrán las facultades para ejercer la función registral mediante la calificación, inscripción y certificación de los asientos de los actos y documentos objeto de registro, entre otras, los acuerdos contenidos en las actas relativas a la elección o remoción de los órganos ejidales y comunales.

- El procedimiento registral se rige por el principio de legalidad.

- Los registradores tienen la función de calificación, la cual consiste en examinar, bajo su responsabilidad, cada uno de los documentos y actos

³ Este artículo corresponde al artículo 59 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de octubre de dos mil doce, vigente a partir del día siguiente.

jurídicos que consten en ellos, para determinar si reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad que los rija.

- El registrador deberá cerciorarse que no se haya presentado con anterioridad documento alguno que contenga actos inscribibles que se opongan a aquel respecto del cual se solicita la inscripción.

- La calificación puede ser positiva o negativa y deberá producirse en un plazo no excedente a sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de la presentación de la documentación relativa.

- La calificación será positiva cuando resuelva autorizar la inscripción solicitada.

- La calificación será negativa cuando niegue el servicio registral, es decir, cuando no reúna los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable.

- Las resoluciones administrativas de calificación, entre otros requisitos, esencialmente, debe estar fundada y motivada.

- En contra de la calificación negativa procede el recurso de revisión que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como puede advertirse, el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional dispone que cuando el Registro Agrario Nacional niegue la inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección o remoción de órganos ejidales, procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para entender la importancia del registro de la asamblea sobre la elección de órganos ejidales, debe tenerse en cuenta que, conformidad con el artículo 21 de la Ley Agraria,⁴ los órganos ejidales son la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. Asimismo, el artículo 22⁵ de la misma

⁴ "Artículo 21. Son órganos de los ejidos:

"I. La asamblea;

"II. El comisariado ejidal; y

"III. El consejo de vigilancia."

⁵ "Artículo 22. El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.

"El comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La asamblea revisará los asientos que el comisariado realice conforme a lo que dispone este párrafo."

ley indica que la asamblea es órgano supremo del ejido; el numeral 33⁶ señala las facultades y obligaciones del comisariado ejidal, entre otras, la de representar el núcleo de población ejidal y administrar los bienes; y, de conformidad con el numeral 36,⁷ es obligación del consejo de vigilancia, vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos legales y reglamentarios establecidos.

Por su parte, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

(Reformado, D.O.F. 30 de mayo de 2000)

"Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

"En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

El precepto reproducido prevé que contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo,

⁶ "Artículo 33. Son facultades y obligaciones del comisariado:

"I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;

"II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;

"III. Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;

"IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren;

"V. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido."

⁷ "Artículo 36. Son facultades y obligaciones del consejo de vigilancia:

"I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;

"II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;

"III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado; y

"IV. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido."

a una instancia o resuelvan un expediente, podrán ser impugnados a través del recurso de revisión, ante las propias autoridades, o cuando proceda intentar la vía jurisdiccional.

Como puede observarse, el precepto en estudio claramente indica que los interesados podrán interponer el recurso de revisión o, "cuando proceda", intentar la vía jurisdiccional que corresponda. Lo anterior indica, que el recurso de revisión es optativo, siempre y cuando proceda desde luego la vía jurisdiccional; es decir, lo optativo depende de que la vía jurisdiccional proceda sin condición alguna.

De manera que, para resolver la problemática que importa a esta contradicción, habrá que determinar si, en contra de la negativa de inscripción de un acta de asamblea de ejidatarios, relativa a la elección de órganos de representación y vigilancia, procede desde luego el juicio de nulidad (agraria).

Al respecto, el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios dispone:

"Artículo 18. Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

"Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

(Reformada, D.O.F. 9 de julio de 1993)

"I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

(Reformada D.O.F. 9 de julio de 1993)

"II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;

"III. Del reconocimiento del régimen comunal;

"IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; ..."

Como se ve, el artículo referido indica que los Tribunales Unitarios Agrarios tienen competencia para conocer, entre otros asuntos, de los juicios de

nulidad promovidos contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.

Es decir, el juicio de nulidad agraria procede contra las resoluciones de las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen una obligación.

Así las cosas, si las delegaciones del Registro Agrario Nacional tienen facultades para ejercer la función registral de los acuerdos contenidos en las actas relativas a la elección o remoción de los órganos ejidales y comunales, resulta claro que son autoridades agrarias; de manera que las resoluciones a través de las cuales nieguen el registro solicitado, se ubican en el concepto resoluciones que indica la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Además, esta Segunda Sala estima que la resolución negativa de inscripción de la asamblea relativa a la elección o remoción de los órganos ejidales, altera o modifica derechos del ejido, en la medida que su negativa de inscripción trasciende directamente al derecho que tienen los ejidos de nombrar a sus órganos de representación y de vigilancia y de solicitar su registro.

Por tanto, si la procedencia del juicio de nulidad previsto en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, únicamente depende de que se impugne una resolución de una autoridad agraria, en el caso los delegados del Registro Agrario Nacional; y que esa resolución altere, modifique o extinga un derecho, lo que igualmente se actualiza con la resolución negativa de inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección de órganos de representación y vigilancia; entonces, resulta patente que en el caso no existe mayor condición para la procedencia del juicio de nulidad agraria, de manera que el recurso de revisión contenido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es optativo, esto es, los interesados pueden elegir entre agotar ese medio de defensa en sede administrativa o acudir desde luego ante el Tribunal Unitario Agrario.

La anterior conclusión incluso permite que la solución de las controversias que se susciten por la negativa de inscripción de la asamblea relativa a la elección o remoción de los órganos ejidales, sea más expedita, en la medida en que los ejidos podrán acudir de inmediato al juicio de nulidad agraria, sin necesidad de agotar una instancia administrativa, lo que desde luego significa que su organización interna no se verá afectada más tiempo que el suficiente para resolver la instancia ante el Tribunal Unitario Agrario.

No se soslaya que en la contradicción de tesis 35/2008-SS, resuelta en sesión de siete de mayo de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos, con la finalidad de responder si la competencia para conocer del juicio de nulidad contra la resolución emitida en el recurso de revisión promovido en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, interpuesto en contra de la negativa del delegado estatal del Registro Agrario Nacional para inscribir los acuerdos tomados en una asamblea de ejidatarios, corresponde a las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o al Tribunal Unitario Agrario, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las siguientes consideraciones.

"El Registro Agrario Nacional, por conducto de los registradores, en observancia del principio de legalidad que rige su actuación, emite una resolución, debidamente fundada y motivada, en la cual califica la inscripción solicitada, mediante el examen de los documentos y actos jurídicos que consten en ellos, para determinar si reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad que los rige, de lo cual dependerá su inscripción, de modo que en su esfera de atribuciones aplica la normatividad de la materia, como es la Ley Agraria y el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.—El recurso de revisión tiene por objeto que en la sede de las propias autoridades agrarias se verifique la legalidad de la calificación registral negativa de la inscripción solicitada.—La impugnación de la resolución pronunciada en el recurso de revisión tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver una controversia suscitada con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, relativas a la inscripción de actos jurídicos, por lo tanto, da origen a la tramitación de un juicio agrario.—Dicha resolución también proviene de una autoridad en materia agraria y por su sentido de afectación, trasciende al derecho del ejido para solicitar la inscripción registral de los acuerdos de su asamblea de ejidatarios, supuesto que encuadra en la hipótesis prevista en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la cual establece la competencia de los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer de los juicios de nulidad promovidos contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; por ende, éstos son competentes para conocer del juicio de nulidad promovido en contra de una resolución de esa naturaleza."

De la resolución de esa contradicción de tesis derivó la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 169730
"Novena Época
"Instancia: Segunda Sala
"Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXVII, mayo de 2008

"Materia: administrativa

"Tesis: 2a./J. 88/2008

"Página: 66

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA CALIFICACIÓN REGISTRAL NEGATIVA PARA INSCRIBIR UN ACTA DE ASAMBLEA DE EJIDATARIOS EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL. CORRESPONDE AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO.—Conforme a los artículos 148 de la Ley Agraria, 1o., 14, 25, 55, 56 y 57 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, éste es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria con autonomía técnica y funciones de control de tenencia de la tierra y seguridad documental, en el cual se inscriben los actos jurídicos y documentos agrarios susceptibles de registro, para lo cual, observando el principio de legalidad y en el ámbito de sus atribuciones, los registradores aplican la normativa agraria, pues emiten una resolución debidamente fundada y motivada, en la que califican la inscripción solicitada, mediante el examen de los documentos y actos jurídicos que consten en ellos, para determinar si reúnen los requisitos de forma y fondo legales para su inscripción. Por otra parte, cuando el acto de cuya inscripción se trata no reúne los requisitos de forma y fondo exigidos, su calificación será negativa y, en su contra, acorde con el artículo 63 del reglamento mencionado, procede el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que en la misma sede de las autoridades agrarias se verifique su legalidad, conforme al derecho agrario aplicable. En ese sentido, cuando la resolución pronunciada en el citado recurso afecta el derecho del ejido para solicitar la inscripción registral de los acuerdos de su asamblea de ejidatarios, su impugnación tendrá la finalidad de sustanciar, dirimir y resolver una controversia suscitada con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional relativas a la inscripción de actos jurídicos y, por ende, dará origen a la tramitación de un juicio agrario, cuyo conocimiento corresponderá a un Tribunal Unitario Agrario, con fundamento en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los tribunales agrarios, conforme al cual debe conocer de los juicios de nulidad promovidos contra resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación. Con lo anterior, se cumplen los fines del Constituyente y el principio de supremacía establecidos en los artículos 27, fracción XIX y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al elevar a rango constitucional la impartición y administración de justicia a la clase campesina y establecer la competencia originaria de los tribunales agrarios, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la

pequeña propiedad, así como para resolver, en general, los asuntos de naturaleza agraria, en los cuales se impliquen derechos de los sujetos o entidades pertenecientes a esa clase, como son los ejidos."

Como se ve, en las consideraciones citadas, se afirmó que la impugnación de la resolución pronunciada en el recurso de revisión tiene por objeto sustanciar, dirimir y resolver una controversia suscitada con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, relativas a la inscripción de actos jurídicos, por tanto, da origen a la tramitación de un juicio agrario.

Sin embargo, esa conclusión la impugnación de la resolución a través del recurso de revisión da origen a la tramitación de un juicio agrario, no puede interpretarse en el sentido de que el recurso de revisión es condición de procedencia del juicio de nulidad agraria; sino que debe entenderse en el contexto en que se suscitó la contradicción de tesis; es decir, que la vía para impugnar la resolución recaída al recurso de revisión —cuando los interesados deciden agotarlo—, es la agraria ante el Tribunal Unitario Agrario, pero no el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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:

RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. ES OPTATIVO AGOTARLO PARA IMPUGNAR LA NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA RELATIVA A LA ELECCIÓN O REMOCIÓN DE ÓRGANOS EJIDALES. De conformidad con el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, vigente hasta el 11 de octubre de 2012, cuando el Registro Agrario Nacional niegue la inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección o remoción de órganos ejidales, procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. A su vez, este último precepto indica que los interesados podrán interponer el recurso de revisión o, "cuando proceda", intentar la vía jurisdiccional que corresponda; es decir, lo optativo depende de que la vía jurisdiccional proceda sin condición alguna. En ese orden, si la procedencia del juicio de nulidad contenido en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, únicamente depende de que se impugne una resolución de una autoridad agraria, en el caso los delegados del Registro Agrario Nacional; y que esa resolución altere, modifique o extinga un derecho, lo que igualmente se actualiza con la resolución negativa de inscripción del acta de asamblea aludida, porque trasciende directamente al derecho que tienen los ejidos de nombrar a sus órganos de representación y de vigilancia, así como de solicitar su registro; entonces, resulta patente que, en el caso, no existe mayor condición para la

procedencia del juicio agrario, de manera que es optativo agotar el recurso de revisión, esto es, los interesados pueden elegir entre ese medio de defensa en sede administrativa o acudir desde luego ante el Tribunal Unitario Agrario. Lo anterior incluso permite, que la solución de las controversias suscitadas por la negativa de inscripción de la asamblea relativa a la elección o remoción de los órganos ejidales sea expedita.

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.

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 veintinueve 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 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. ES OPTATIVO AGOTARLO PARA IMPUGNAR LA NEGATIVA DE INSCRIPCIÓN DE LA ASAMBLEA RELATIVA A LA ELECCIÓN O REMOCIÓN DE ÓRGANOS EJIDALES. De conformidad con el artículo 63 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, vigente

hasta el 11 de octubre de 2012, cuando el Registro Agrario Nacional niegue la inscripción de un acta de asamblea relativa a la elección o remoción de órganos ejidales, procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. A su vez, este último precepto indica que los interesados podrán interponer el recurso de revisión o, "cuando proceda", intentar la vía jurisdiccional que corresponda; es decir, lo optativo depende de que la vía jurisdiccional proceda sin condición alguna. En ese orden, si la procedencia del juicio de nulidad contenido en el artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, únicamente depende de que se impugne una resolución de una autoridad agraria, en el caso los delegados del Registro Agrario Nacional; y que esa resolución altere, modifique o extinga un derecho, lo que igualmente se actualiza con la resolución negativa de inscripción del acta de asamblea aludida, porque trasciende directamente al derecho que tienen los ejidos de nombrar a sus órganos de representación y de vigilancia, así como de solicitar su registro; entonces, resulta patente que, en el caso, no existe mayor condición para la procedencia del juicio agrario, de manera que es optativo agotar el recurso de revisión, esto es, los interesados pueden elegir entre ese medio de defensa en sede administrativa o acudir desde luego ante el Tribunal Unitario Agrario. Lo anterior incluso permite, que la solución de las controversias suscitadas por la negativa de inscripción de la asamblea relativa a la elección o remoción de los órganos ejidales sea expedita.

2a./J. 124/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 109/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo directo 497/2012, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo directo 1/2012.

Tesis de jurisprudencia 124/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA UNIDAD DE ENLACE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN LAS QUE COMUNICA SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 143/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: JUAN N. SILVA MEZA. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

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, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** Mediante auto de veinticinco de mayo de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo suya 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 y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, por lo que proviene de parte legítima.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio jurisprudencial que debe prevalecer, es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito que aquí intervienen:

I. Amparo en revisión RA. ******, del índice del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fallado por unanimidad de votos en sesión de doce de septiembre de dos mil doce:

"En los agravios tercero, cuarto y quinto, se realizan diversos argumentos relacionados con el pronunciamiento de fondo que realizó la juzgadora respecto a la constitucionalidad de la resolución de doce de enero de dos mil once, recaída al recurso de revisión seguido bajo el expediente ******, emitida por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

"En el agravio cuarto, que por técnica, se estudia de manera preferente, se aduce, sustancialmente, que la Juez infringió lo dispuesto en los artículos 77, fracción II, 78 y 79 de la Ley de Amparo, en virtud de que, contrario a lo que consideró la a quo, el recurso de revisión del cual deriva la resolución reclamada, resulta improcedente.

"Refiere la recurrente que el acto impugnado en dicho recurso lo fue un acto de la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y no del comité de información, para lo cual, transcribe la foja 2 del recurso de referencia, en los siguientes términos:

"III. El 10 de septiembre de 2010, se recibió en este instituto, a través del sistema electrónico Infomex, el recurso de revisión interpuesto por el particular en contra de la respuesta emitida por la Comisión Federal de Telecomunicaciones a la solicitud de información, mediante la cual manifestó lo siguiente:

"Acto que se recurre y puntos petitorios

"Acuerdo que fue hecho del conocimiento de mi representada a través de Infomex el 20 de agosto de 2010, en el cual, la supuesta Unidad de Enlace de la Cofetel, señala que la información solicitada por mi representada se encuentra reservada, de conformidad con el acuerdo ******, tomado en la XXVI sesión extraordinaria celebrada el 19 de agosto de 2010, (sic)."

"De lo que deduce la inconforme que, el acto impugnado en la especie, le fue atribuido a la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y no al comité de información de dicha dependencia, por lo cual, tal recurso resultaba improcedente en términos del artículo 57, fracción III, de la Ley de Transparencia.

"Concluye la quejosa señalando que la Juez de Distrito omitió apreciar el acto reclamado debidamente, en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, toda vez que de la resolución impugnada se advierte que el acto recurrido mediante el recurso de revisión era improcedente, en términos de la fracción III del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, porque se le atribuyó a la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y no al comité de información de dicho organismo público.

"Dicho motivo de disenso es fundado y suficiente para revocar la sentencia recurrida.

"Los artículos 49 a 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevén lo siguiente:

"Artículo 49.' (se transcribe)

"Artículo 50.' (se transcribe)

"Artículo 51.' (se transcribe)

"Artículo 52.' (se transcribe)

"Artículo 53.' (se transcribe)

"Artículo 54.' (se transcribe)

"Artículo 55.' (se transcribe)

"Artículo 56.' (se transcribe)

"Artículo 57.' (se transcribe)

"Artículo 58.' (se transcribe)

"Como se desprende de los artículos transcritos, en lo que interesa:

"1. El recurso de revisión procede contra resoluciones del comité de información de las dependencias (sujetos obligados).

"2. Dichas resoluciones pueden ser la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados.

"3. El recurso de revisión se interpondrá ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

"4. El comisionado al que como ponente, sea turnado el recurso, deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del mismo, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

"5. Las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pueden ser:

"a. Desechar el recurso por improcedente.

"b. Sobreseer en el recurso.

"c. Confirmar la decisión del comité.

"d. Revocar la decisión del comité.

"e. Modificar la decisión del comité.

"Ahora bien, según se advierte de la sentencia recurrida, la Juez Federal declaró infundado el concepto de violación que al respecto se hizo valer, con base en los siguientes argumentos:

"Enseguida, procede analizar, en primer término, el argumento de la parte quejosa relativo a que la autoridad responsable no advirtió la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y para su pronta referencia se procede a transcribirlo en los términos siguientes:

"«Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

"...

"«III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un comité»

"La reproducción anterior revela que el recurso de revisión que se promueva en contra de una resolución que no haya sido emitida por un comité, será desechado por improcedente.

"Pues bien, de la imposición efectuada a las constancias que obran en el sumario, relativas al expediente administrativo ***** (fojas 478 a 616), se advierte que el promovente del amparo parte de una premisa errónea, al considerar que la enjuiciada debió desechar el recurso de revisión de que se trata, en virtud de que la determinación sujeta a revisión fue emitida por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, pues, contrariamente a ello, la resolución atacada fue emitida por el comité de información de la citada comisión.

"En efecto, obra en el sumario la impresión de la constancia emitida por el sistema de solicitudes de información, relativa a la solicitud número *****, mediante la cual se hace del conocimiento de la solicitante –aquí tercero perjudicada–, que en la XXVI sesión extraordinaria 2010, el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinó clasificar como reservada la información solicitada (foja 611), circunstancia que se robustece del escrito de alegatos formulado por el presidente del Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el procedimiento de origen, en el que se transcribe el acta relativa a la sesión aludida, y cuyo contenido permite advertir que fue el citado comité el que resolvió el procedimiento de acceso a la información derivado de la solicitud con número de folio *****, en el sentido de confirmar la reserva de la información solicitada, por considerar que constituía un secreto industrial al contener datos de índole financiera, patrimonial, económica, contable, jurídica y administrativa sobre el manejo del negocio y para el proceso de toma de decisiones de *****, e instruyó a la unidad de enlace otorgar la respuesta a la solicitante en los términos del citado acuerdo (fojas 588 a 596).

"Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la justiciable, en la especie, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (sic), y, por tanto, deviene infundado su argumento sobre este tópico (fojas 1609 y 1609 del juicio de amparo).

"Sin embargo, como lo aduce la quejosa-recurrente, del escrito de diez de septiembre de dos mil diez, por virtud del cual, la ahora tercero perjudicada ***** (fojas 601 a 610 del juicio de amparo), interpuso recurso de revisión, se desprende lo siguiente:

"• Se precisa como acto recurrido el: 'Acuerdo emitido por la supuesta Unidad de Enlace de la Cofetel, conocido vía electrónica a través de Infomex el 20 de agosto de 2010, en el cual, la supuesta Unidad de Enlace de la Cofetel, señala que la información solicitada por mi representada se encuentra

reservada, mediante acuerdo tomado en la XXVI sesión extraordinaria del comité, celebrada el 19 de agosto de presente ...'

"• Los agravios expuestos en dicho recurso, se encuentran encaminados a combatir, lo determinado por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como se hace evidente, principalmente, de lo aducido por la entonces recurrente, en el agravio cuarto en el que se cuestiona la competencia de dicha unidad, como se hace patente de la transcripción siguiente:

"Cuarto. La resolución impugnada carece de fundamentación respecto a la existencia y facultades de la Unidad de Enlace de la Cofetel para emitir la respuesta a la solicitud de información pública número de folio *****.

"La «resolución impugnada» es ilegal y causa agravio a mi representada, en razón a que contraviene a lo dispuesto en las fracciones I y V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo «LFPA»), toda vez que la resolución impugnada carece de fundamentación respecto a la existencia y facultades de la Unidad de Enlace de la Cofetel para emitir la resolución ahora impugnada.

"Haciendo una interpretación armónica de los principios de legalidad y seguridad jurídica, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad existente, competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe, y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emite.

"La supuesta Unidad de Enlace de la Cofetel no fundamenta ni motiva la resolución impugnada, al únicamente señalar que su actuar se desprende de los preceptos legales siguientes: artículos 14, fracción II, 18, fracción I, y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 82 y 65 de la Ley de Propiedad Industrial, y lineamientos vigésimo quinto y trigésimo sexto de los lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

"En efecto, en la resolución impugnada, la supuesta Unidad de Enlace de la Cofetel se limita únicamente a señalar que la información solicitada «Se cla-

sifica como reservada la información de la solicitud de acceso ***** , en su XXVI sesión extraordinaria celebrada el día 19 de agosto del presente, en términos de los artículos 14, fracción II, 18, fracción I, y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 82 y 85 de la Ley de la Propiedad Industrial, y los lineamientos vigésimo quinto y trigésimo sexto de los lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por tal motivo, se niega el acceso según acuerdo ***** , cabe mencionar, que el acta de comité esté en proceso de firma, toda vez que se tenga el acta debidamente firmada, se le hará llegar en alcance a esta respuesta.»

"En este orden de ideas, se considera que en la resolución impugnada no se citaron los preceptos legales que prevén la existencia jurídica y facultades con que goza la Unidad de Enlace de la Cofetel para emitir la resolución ahora controvertida, ya que de ninguna manera se cumple con el imperativo de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que determinen la existencia jurídica y facultades de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia, y que contempla el artículo 16 constitucional, pues era necesario invocar con claridad y detalle el apartado, la fracción o fracciones incisos y subincisos en que se apoya la existencia jurídica y facultades de dicha unidad; pues de no ser así, se está dejando a mi representada en estado de indefensión, ya que no se otorga certeza y seguridad jurídica

"En relación con los argumentos vertidos por la recurrente tendientes a señalar que se dejó en estado de indefensión y de inseguridad jurídica a la misma por entregar la resolución del comité de información, debe señalarse que esta comisión cumplió con lo establecido en el artículo 44 de ley, pues dio respuesta a la solicitud de información en el término de ley, sin embargo no ha sido posible entregar la mencionada resolución, pues ésta se encuentra aún en firma por los miembros del comité.'

"De igual forma, del contenido del oficio de alegatos, rendido por el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (fojas 586 a 596 del juicio de amparo), durante la tramitación del recurso de revisión ***** , ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, se desprende que el propio comité manifestó que a la fecha en que se emitió ese oficio (uno de octubre de dos mil diez), esto es, con posterioridad a la interposición del recurso de revisión en comentario: '... no ha sido posible entregar la mencionada resolución, pues ésta se encuentra aún en firma por los miembros del comité.'

"Lo que evidencia que, a la fecha en que el recurso de revisión de mérito fue interpuesto (diez de septiembre de dos mil diez, foja 480 reverso, del juicio

de amparo), aún no había sido pronunciada por el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la resolución que, en todo caso, pudo impugnarse a través del aludido recurso de revisión.

"Y la resolución que hasta el momento de la interposición del recurso de revisión era del conocimiento de la entonces recurrente, era: el acuerdo emitido por la unidad de enlace de dicha comisión, comunicado a través del sistema Infomex el veinte de agosto de dos mil diez que, como quedó anotado, fue el acto que, precisamente, fue impugnado por la ahora tercero perjudicada, a través del recurso de revisión de mérito.

"Constancias de autos que, conforme lo señala la quejosa en el agravio en estudio, se valoran en términos de lo establecido en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

"Sin que pase inadvertido para este tribunal lo señalado por la Juez Federal, en el sentido de que en el oficio de alegatos presentado por el presidente del Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se transcribió el acta relativa a la XXVI sesión extraordinaria dos mil diez, de la que se advertía que el citado comité había resuelto el procedimiento de acceso a la información derivado de la solicitud folio *****; pues además de tratarse de una simple transcripción de una resolución que aún no existía formalmente, como quedó anotado, lo relevante es que el escrito por virtud del cual se hizo valer el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, fue presentado contra un acuerdo de la citada unidad de enlace, cuando todavía no había culminado la emisión de la resolución del comité de información, que refirió la Juez a quo.

"Lo que hace patente que la materia del aludido recurso de revisión no fue otra más que el acuerdo emitido por la unidad de enlace, porque al momento de su interposición, aún no se firmaba la resolución del comité de información; aunado a que los motivos de disenso que planteó la ahora tercero perjudicada, precisamente, se encontraban encaminados a cuestionar la legalidad de lo resuelto por la unidad de enlace y no así, resolución alguna del comité de información, como quedó anotado.

"Consecuentemente, como lo refiere la quejosa en el agravio que se analiza, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública dejó de observar lo establecido en la fracción III del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por ende, conculcó la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, al admitir a trámite el recurso de revisión interpuesto por la ahora tercero perjudi-

cada mediante escrito presentado ante la responsable el diez de septiembre de dos mil, a pesar de que el mismo, fue interpuesto en contra del acuerdo emitido por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, hecho del conocimiento de la ahora tercero perjudicada, el veinte de agosto de dos mil diez, a través del sistema Infomex.

"Por ende, ante lo fundado y suficiente del agravio en análisis, resulta innecesario analizar los restantes motivos de disenso, revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección solicitados, para el efecto de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública deje insubsistente la resolución recaída al recurso de revisión *****; y, emita otra, en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"Concesión que se hace extensiva a la inminente ejecución de la resolución administrativa en comento, atribuida al Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, por no haber sido reclamada por vicios propios.

"Al respecto, este tribunal comparte el criterio jurisprudencial II.3o. J/12, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, correspondiente a la Octava Época, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 55, julio de 1992, página 41, del tenor siguiente:

"'AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE LAS, NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS.' (se transcribe)

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 76, 77, 78 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

"PRIMERO.—Queda firme, el sobreseimiento decretado en el fallo recurrido, en lo concerniente al artículo 64, fracción XVII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

"SEGUNDO.—Se modifica la sentencia recurrida.

"TERCERO.—Se sobresee en el juicio, en relación con los artículos 2, 3, 7, 13, 14, 16, 17, 18 y 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 64, fracción VII, y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en términos de lo establecido en los considerandos noveno y décimo de esta sentencia.

"CUARTO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en lo concerniente a la resolución administrativa de doce de enero de dos mil once, dictada en el expediente ***** , por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y su inminente ejecución; para los efectos precisados en el último considerando de este fallo."

II. Amparo en revisión RA. ***** , del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República, fallado por unanimidad de votos en sesión de catorce de mayo de dos mil quince:

"También debe tenerse presente que el Juez de Distrito otorgó el amparo a la parte quejosa, sobre la consideración de que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos debió desechar por improcedentes los recursos en términos de la fracción III del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, porque las resoluciones recurridas no fueron emitidas por el comité de información del sujeto obligado, sino por su unidad de enlace; determinación que apoyó en el criterio emitido por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión ***** .

"En contra de la consideración de la Juez de amparo, el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos esgrimió los siguientes agravios:

"• El Juez no realiza una interpretación exhaustiva y restrictiva del numeral 57 de la ley de la materia, con otras normas que regulan el recurso de revisión.

"• La apreciación de la Juez es errónea, porque si bien el artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que el recurso de revisión es improcedente cuando se recurre una resolución que no es emitida por el comité de información, también es cierto que dicha regla no es aplicable cuando se actualizan otros supuestos de procedencia de dicho medio de impugnación, dado que los supuestos de improcedencia y de procedencia del recurso de revisión no son contradictorios, sino complementarios.

"• Es ilegal la determinación de la Juez, porque el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

establece uno de los requisitos de procedencia del recurso de revisión, esto es, cuando la resolución emitida por un comité de información niega el acceso a la información o declara su inexistencia, de acuerdo con sus facultades previstas en el artículo 29, fracción II, de la misma ley; sin embargo, no es el único supuesto de procedencia, pues el artículo 50 del mismo ordenamiento legal establece otros supuestos de procedencia del recurso de revisión, como el caso en el que el sujeto obligado emite respuesta, pero ésta es en forma incomprensible, incompleta o incongruente.

"• La sentencia es ilegal, porque la respuesta a una solicitud de información no es necesariamente emitida por el comité de información, pues este sólo interviene para emitir resoluciones que declaran la inexistencia de la información o su clasificación, de modo que en los demás supuestos la respuesta puede provenir de los demás órganos del sujeto obligado.

"• Lo anterior, porque de acuerdo con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los supuestos de procedencia del recurso de revisión no se refieren sólo a los casos en que el comité de información niega el acceso a la información o declara su inexistencia, sino que abarca a otros supuestos, como el caso en que la respuesta del sujeto obligado sea incomprensible, incompleta o incongruente.

"• En efecto, los recursos de revisión fueron admitidos a trámite, porque si bien las resoluciones recurridas no fueron emitidas por el comité de información del sujeto obligado, sino por su unidad de enlace, dichas resoluciones fueron emitidas conforme a sus facultades previstas en el artículo 28 de la ley de la materia, y las mismas no fueron satisfactorias a las pretensiones del solicitante en tanto no le proporcionaron la información solicitada.

"• Contrario a lo sostenido por la Juez, los supuestos de procedencia del recurso de revisión no se limitan a la hipótesis prevista en el artículo 49 de la ley, referente al caso en que se niega el acceso a la información o declara su inexistencia, sino a otros casos previstos en el diverso artículo 50 del mismo ordenamiento, como cuando se otorga la información, pero ésta no sea satisfactoria, no porque no se proporcionó la información solicitada, en otras palabras, incompleta.

"Para analizar estos agravios debe tenerse presente que el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dice:

"'Artículo 49.' (se transcribe)

"Este precepto prevé que el recurso de revisión procede en contra de resoluciones del comité de información, cuando:

"1. Niegue el acceso a la información; y,

"2. Declare la inexistencia de los documentos solicitados.

"Por su parte, el artículo 50 del mismo ordenamiento dice:

"Artículo 50.' (se transcribe)

"En términos de este numeral, el recurso de revisión también procede cuando:

"La dependencia o entidad:

"1. No entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; o,

"2. Niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales.

"O el propio solicitante:

"3. No esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o,

"4. Considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida.

"De lo expuesto se observa que, si bien el artículo 49 establece que el recurso de revisión es procedente en contra de actos del comité de información, el numeral 50, también prevé otros supuestos que ya no están referidos expresamente a los actos del comité de información, pues se ocupa, en general, de actos u omisiones de la 'dependencia o entidad' o simplemente a la satisfacción del 'solicitante'.

"Para dar claridad sobre el tema, conviene traer a contexto el procedimiento de acceso de información contenido en los artículos 40 a 48 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, en lo que interesa, es el siguiente:

"* Cualquier persona puede presentar una solicitud de información ante la unidad de enlace.

"* Cuando la solicitud se presente ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla estará obligada de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

"* Si no se proporciona la información necesaria para localizar la información solicitada, la unidad de enlace puede requerir al solicitante para que aporte otros elementos o corrija los datos.

"* Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace orientará al particular sobre la entidad o dependencia competente.

"* La unidad de enlace es el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante; responsable de hacer las notificaciones que marca la ley; y es la encargada de hacer las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

"* Cuando la información solicitada ya obre disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se hará saber al solicitante por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

"* Recibida la solicitud, la unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información.

"* La unidad administrativa localizará la información, verificará su clasificación y comunicará a la unidad de enlace la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

"* La respuesta a la solicitud será notificada al interesado por la unidad de enlace, quien precisará el costo y la modalidad en que será entregada.

"* En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir la solicitud al comité de la dependencia o entidad para fundar y motivar dicha clasificación.

"* El comité resolverá si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

"* La resolución del comité será notificada al interesado.

"* En el caso de que los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir la solicitud al comité de la dependencia o entidad en donde así lo manifieste.

"* El comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá lo conducente. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado.

"* La unidad de enlace notificará al solicitante la resolución del comité.

"De lo expuesto se concluye que durante el procedimiento de información participan diversas autoridades cuyos actos pueden incidir en los intereses del solicitante y trascender a la entrega de la información requerida.

"En efecto, la unidad de enlace puede participar cuando:

"1. Recibe la solicitud y la remite a la unidad administrativa que tiene o puede tener la información;

"2. Requiere al solicitante para que aporte mayores elementos para localizar la información;

"3. Establece cuál es la entidad o dependencia competente para emitir la información solicitada;

"4. Determina el costo y la modalidad en que será entregada; o,

"5. Notifica la respuesta.

"Los actos de la unidad administrativa de la dependencia o entidad se dan cuando:

"1. Localiza la información, verifica su clasificación y determina la manera en que se encuentra disponible, o,

"2. Clasifica los documentos como reservados o confidenciales.

"Y del comité cuando:

"1. Confirma o modifica la clasificación o niega el acceso a la información; o,

"2. Confirma la inexistencia del documento solicitado.

"No sobra señalar que todos estos actos son notificados al solicitante por conducto de la unidad de enlace.

"Para completar el marco legal también es de utilidad tener presente las facultades de la unidad de enlace y del comité de información.

"Las facultades de la unidad de enlace se encuentran en el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, según el cual, dicha unidad administrativa tiene las funciones siguientes:

"I. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

"II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

"III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

"IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

"V. Proponer al comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

"VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

"VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y,

"VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

"Y las facultades del comité se encuentran en el artículo 29 del mismo ordenamiento legal, conforme al cual, tiene las funciones siguientes:

"I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información;

"II. Instituir los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

"III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

"IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

"V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

"VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos; y,

"VII. Elaborar y enviar al instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el artículo 39.

"Debe observarse que en este listado de atribuciones están las necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares, que permitan emitir actos orientados a tales fines.

"Finalmente, debe tenerse presente el contenido del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siguiente:

"Artículo 57.' (se transcribe)

"De acuerdo con este numeral, en lo que a este estudio interesa, el recurso de revisión será desechado por improcedente cuando se recurra una resolución que no haya sido emitida por un comité de información.

"De lo hasta aquí expuesto, se llega a la conclusión de que, si bien los artículos 49 y 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental conducen a aseverar que el recurso de revisión procede en contra de resoluciones del comité de información, también lo es que lo dispuesto en el numeral 50 de dicho ordenamiento legal, en relación con los demás preceptos ya descritos, pone de manifiesto que fue voluntad expresa del legislador ampliar los supuestos de procedencia del recurso a otras hipótesis en donde el comité de información no tiene intervención, como ocurre, por ejemplo, en los supuestos en que la información se entrega de manera incompleta o en una modalidad distinta de la solicitada.

"En este sentido, si existen casos en que los actos u omisiones inciden en la esfera jurídica del solicitante no son emitidos por el comité del sujeto obligado, sea porque no se requiere de su intervención como cuando la unidad administrativa entregue la información, pero no satisfaga la pretensión del solicitante, o porque la propia dependencia, a través de la unidad de enlace no la entregue; entonces, debe admitirse la procedencia del recurso.

"Sobre la base de estos razonamientos, este Tribunal Colegiado considera que los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se encuentran limitados por el contenido del artículo 57 de dicho ordenamiento, sino delimitados a los supuestos de procedencia previstos en sus artículos 49 y 50.

"En suma, cuando al solicitante de información se niegue el acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados; no se le entregue los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; se le niegue efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o, considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida, y se estime afectado por tales decisiones, estará facultado para interponer el recurso de revisión previsto en la ley de la materia.

"Lo anterior se robustece si se considera que de adoptar el criterio del Juez de amparo, en el sentido de que el recurso sólo es procedente cuando

se interponga en contra de una resolución emitida por el comité de información, se haría nugatorio el contenido del artículo 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y se impediría a los solicitantes inconformarse a través del recurso de revisión en contra de actos que no resuelvan favorablemente sus pretensiones, aun cuando no sean emitidos por un comité de información.

"Esta interpretación es acorde con el derecho humano de acceso a un recurso sencillo y efectivo, reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que implica la necesidad de que los medios instrumentales o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos y no ilusorios. La Corte Interamericana ha estimado que los recursos son ilusorios, verbigracia, cuando se demuestra su inutilidad en la práctica o cuando hay impedimento del acceso del presunto lesionado al recurso: como en el caso sucedería cuando la ley señala las resoluciones en contra de las cuales puede interponer el recurso, pero sería improcedente cuando dichas resoluciones no sean emitidas por una determinada autoridad.

"En efecto, de acuerdo con el derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, la adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida, el cual debe satisfacer, entre otras condiciones: '(a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos.'

"Asimismo, con la conclusión alcanzada se promueve el respeto al principio de buena fe, según el cual, para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal, que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

"En mérito de lo expuesto, este tribunal concluye que los agravios de la autoridad recurrente son fundados, en tanto que la procedencia del recurso

de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se encuentran limitada por el contenido del artículo 57, fracción III, de ese ordenamiento legal, sino ceñida a los supuestos de procedencia previstos en los artículos 49 y 50; sin que sea óbice a lo anterior, que la decisión del Juez de Distrito se haya fundado en un criterio sostenido por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión *****, por no ser vinculante para este órgano colegiado, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

"En consecuencia, en virtud de la determinación así alcanzada, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, debe dejarse insubsistente la concesión del amparo por el motivo aducido en la sentencia y proceder al análisis de los restantes conceptos de violación que dejó de estudiar el Juez de Distrito."

CUARTO.—**Determinación de existencia de la contradicción.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración argumentos similares y, al resolver, llegaron a posturas discrepantes.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis, es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

a. La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno, cuyos rubro y datos de identificación se reproducen:

"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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7)

En el caso, los Tribunales Colegiados involucrados analizaron la misma cuestión jurídica, tomaron en cuenta elementos similares y, al resolver, llegaron a posturas opuestas.

Efectivamente, como antecedentes similares en los dos casos analizados, tenemos los siguientes:

Una empresa telefónica y un particular presentaron, en forma independiente, una solicitud de acceso a información pública a la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones a través del sistema electrónico Infomex.

La empresa telefónica solicitó información y documentación relativa al cumplimiento de la regla 42 de las Reglas del Servicio Telefónico Local, como parte de las obligaciones que ***** debe cumplir ante la Comisión Federal de Telecomunicaciones; por su parte, el particular solicitó información relativa al número, ubicación y concesionarios de antenas de telecomunicaciones o radiofrecuencias (telefonía celular) en el Estado de México.

En el caso de la empresa telefónica, la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones emitió respuesta en la que comunicó sobre la reserva de la información solicitada, por lo que negó su acceso; en contra de dicha determinación, la empresa **interpuso recurso de revisión**; el cual fue resuelto por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en el sentido de revocar la clasificación de reserva.

En el caso del particular, el titular de la unidad de enlace emitió respuesta, en el sentido de informarle que no contaba con la información requerida y que el comité de información confirmó la reserva de la información, consistente en los anteproyectos de trabajo de la NOM 126, por dos años. Por lo que una vez firmada el acta, podría consultarla en el portal de obligaciones de transparencia de esa dependencia. Inconforme con esta respuesta, **interpuso recurso de revisión**.

En contra de las resoluciones que emitió el Pleno del instituto al conocer de los recursos de revisión *****, y la empresa de telecomunicaciones que solicitó la información, promovieron juicios de amparo indirecto números ***** y *****, respectivamente.

Los Jueces de Distrito, al emitir sus resoluciones, llegaron a conclusiones diversas, derivadas del análisis de cada caso.

En efecto, en el amparo indirecto *****, resuelto por la Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, determinó, entre otros, no conceder el amparo, al considerar que no se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, pues concluyó que fue el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y no su unidad de enlace, quien resolvió el procedimiento de acceso a la información derivado de la solicitud de información solicitada.

En el amparo indirecto *****, resuelto por el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, se concedió la protección federal, tras considerar que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública dejó de observar lo establecido en la fracción III del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevista en el artículo 16 constitucional, al admitir a trámite los recursos de revisión interpuestos.

En contra de las resoluciones dictadas por los Jueces de Distrito, tanto *****, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable, como el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, interpusieron sendos recursos de revisión, que dieron origen a las resoluciones que constituyen la materia de la contradicción de tesis; en las que los Tribunales Colegiados involucrados se pronunciaron sobre la procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, contra actos de la unidad de enlace, consistentes en la comunicación de la clasificación de reserva de la información que fuera solicitada.

El siguiente cuadro comparativo muestra de manera esquemática los datos relevantes y posturas de cada uno de los tribunales que intervienen en la presente contradicción de tesis, lo que permite advertir la oposición de tesis:

DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO (RA. ***)**

Asunto estudiado: Juicio de amparo indirecto *****.

Quejoso: *****.

Tercero Interesado: Una empresa telefónica, quien solicitó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a través de su unidad de enlace (Infomex) información relativa a informes trimestrales de ***** , en varias modalidades.

Autoridades responsables: Congreso de la Unión; Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; secretario de Gobernación; Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (sic); director del Diario Oficial de la Federación y Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).

Actos reclamados: Entre otros, del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); *"La emisión de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión dentro*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL (RA. ***)**

Asunto estudiado: Juicio de amparo indirecto *****.

Quejoso: *****.

Tercero Interesado: Un particular, quien solicitó a la Comisión Federal de Telecomunicaciones a través de su unidad de enlace (Infomex) información relativa a la ubicación de antenas de los concesionarios que operan en el Estado de México.

Autoridades responsables: Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; comisiónada del instituto; y el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como la unidad de enlace de dicha comisión.

Actos Reclamados: Del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, la emisión de la resolución de **veintidós de mayo de dos mil trece**, a

de los expedientes *****
 *****y *****
 interpuestos por *****
 el diez de septiembre de 2010, mediante las cuales se revocó la clasificación de reserva realizada por la Cofetel y se le ordenó que entregara al tercero interesado información considerada por ***** como reservada y confidencial trascendentalmente importante para la operación y funcionamiento del servicio público de telecomunicaciones que tiene concesionado."

Del Pleno de la Cofetel: "la inminente entrega de la información que solicitó *****".

Sentido de la sentencia: Negó el amparo.

Consideraciones: "... en la XXVI sesión extraordinaria 2010, el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determinó clasificar como reservada la información solicitada (foja 611), circunstancia que se robustece del escrito de alegatos formulado por el presidente del Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en el procedimiento de origen, en el que se transcribe el acta relativa a la sesión aludida, y cuyo contenido permite advertir que **fue el citado comité el que resolvió el procedimiento de acceso a la información derivado de la solicitud con número de folio *******, en el sentido de **confirmar la reserva de la información solicitada**, por considerar que constituía un secreto industrial ...

través de la cual se resolvió el recurso de revisión *****
 así como su procedimiento de ejecución y la falta de notificación a las quejas.

Sentido de la sentencia: Concedió el amparo.

Consideraciones: "... como lo refiere la quejosa en el concepto de violación que se analiza, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública dejó de observar lo establecido en la fracción III del artículo 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por ende, conculcó la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, **al admitir a trámite los recursos de revisión en contra de los acuerdos emitidos por la Unidad de Enlace** de la Comisión Federal de Telecomunicaciones."

"Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la justiciable, en la especie, no se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por tanto, deviene infundado su argumento sobre este tópico."

RECURSO DE REVISIÓN

RA. *****.

Recurrente: *****.

Resolución del recurso: Concedió el amparo.

Consideraciones: *"Sin que pase inadvertido para este tribunal lo señalado por la Juez Federal, en el sentido de que en el oficio de alegatos presentado por el presidente del Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se transcribió el acta relativa a la XXVI sesión extraordinaria dos mil diez, de la que se advertía que el citado comité había resuelto el procedimiento de acceso a la información derivado de la solicitud folio *****; pues además de tratarse de una simple transcripción de una resolución que aún no existía formalmente, como quedó anotado, lo relevante es que el escrito por virtud del cual se hizo valer el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, fue presentado contra un acuerdo de la*

RECURSO DE REVISIÓN

RA. *****.

Recurrente: Pleno del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Resolución del recurso: Revocó.

Consideraciones: *"De lo hasta aquí expuesto, se llega a la conclusión de que si bien los artículos 59 y 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, conducen a aseverar que el recurso de revisión procede en contra de resoluciones del comité de información, también lo es que lo dispuesto en el numeral 50 de dicho ordenamiento legal, en relación con los demás preceptos ya descritos, pone de manifiesto que fue voluntad expresa del legislador ampliar los supuestos de procedencia del recurso a otras hipótesis en donde el comité de información no tiene intervención, como ocurre, por ejemplo, en los supuestos en que la información se entrega de manera incompleta o en una modalidad distinta de la solicitada.*

citada unidad de enlace, cuando todavía no había culminado la emisión de la resolución del comité de información, que refirió la Juez a quo.

"Lo que hace patente que la materia del aludido recurso de revisión no fue otra más que el acuerdo emitido por la unidad de enlace, porque al momento de su interposición, aún no se firmaba la resolución del comité de información; aunado a que los motivos de disenso que planteó la ahora tercero perjudicada, precisamente se encontraban encaminados a cuestionar la legalidad de lo resuelto por la unidad de enlace y no así, resolución alguna del comité de información, como quedó anotado.

"Consecuentemente, como lo refiere la quejosa en el agravio que se analiza, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública dejó de observar lo establecido en la fracción III, del artículo 57, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por ende, conculcó la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, al admitir a trámite el recurso de revisión interpuesto por la ahora tercero perjudicada mediante escrito presentado ante la responsable el diez de septiembre de dos mil (sic), a pesar de que el mismo, fue interpuesto en contra del acuerdo emitido por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, hecho del conocimiento de la ahora tercero perjudicada, el veinte de agosto de dos mil diez, a través del sistema Infomex."

"En este sentido, si existen casos en que los actos u omisiones inciden en la esfera jurídica del solicitante no son emitidos por el comité del sujeto obligado, sea porque no se requiere de su intervención como cuando la unidad administrativa entregue la información, pero no satisfaga la pretensión del solicitante, o porque la propia dependencia, a través de la unidad de enlace no la entregue; entonces debe admitirse la procedencia del recurso.

"Sobre la base de estos razonamientos, este Tribunal Colegiado considera que los requisitos de procedibilidad del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se encuentran limitados por el contenido del artículo 57 de dicho ordenamiento, sino delimitados a los supuestos de procedencia previstos en sus artículos 49 y 50.

"En suma, cuando al solicitante de información se niegue el acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados; no se le entregue los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; se le niegue efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida, y se estime afectado por tales decisiones, estará facultado para interponer el recurso de revisión previsto en la ley de la materia."

Texto legal analizado:

Artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Texto legal analizado:

Artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Como puede observarse, sobre un mismo tema: **Procedencia del recurso de revisión previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en contra de resoluciones emitidas por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las que comunica sobre la clasificación de información**; sostuvieron posturas discrepantes pues un Tribunal Colegiado consideró que sí procede el recurso de revisión y el otro consideró lo contrario.

Es así que —como al inicio de este considerando se apuntó— están satisfechas las condiciones para que exista contradicción de tesis.

Su materia **consiste en determinar, si el recurso de revisión previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es procedente cuando se impugna una resolución emitida por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en la que comunica sobre la clasificación de información.**

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Segunda Sala, conforme a la cual, el recurso de revisión previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es improcedente en contra de una resolución emitida por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en la que comunica sobre la clasificación de información, pues dicho recurso está reservado para las determinaciones que el comité emite al respecto.

Los artículos 28, 29, 30, 41, 45, 48, 49, 50, 51 y 57 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos, prevén lo siguiente:

"Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

"I. Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

"II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;

"III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

"IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

"V. Proponer al comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

"VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

"VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

"VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares."

"Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un comité de información que tendrá las funciones siguientes:

"I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta ley;

"II. Instituir, de conformidad con el reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

"III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

"IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

"V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación

de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

"VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

"VII. Elaborar y enviar al instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el artículo 39."

"Artículo 30. Cada comité estará integrado por:

"I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;

"II. El titular de la unidad de enlace, y

"III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

"El comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos."

"Artículo 41. La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información."

"Artículo 45. En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

"I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o

"II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

"El comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del comité será notificada al interesado en el plazo que establece el artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y

motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el instituto."

"Artículo 48. Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información."

"Artículo 49. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al instituto al día siguiente de haberlo recibido."

"Artículo 50. El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

"I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;

"II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;

"III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o

"IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud."

"Artículo 51. El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

"Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

"I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo 49;

"II. El instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

"III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un comité, o

"IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente."

De los artículos transcritos es posible concluir lo siguiente:

Las unidades de enlace son el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante de información, ya que son las responsables de hacer las notificaciones a que se refiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y tienen, entre otras funciones, la de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

Por su parte, en cada dependencia o entidad se integrará un comité de información formado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la unidad de enlace y el titular del órgano interno de control de la dependencia o entidad. Este comité tendrá, entre otras funciones, la de instituir procedimientos para lograr mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; establecer y aplicar criterios y confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad.

Ahora bien, en los casos en los que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio con los elementos necesarios para fundar y motivar tal clasificación al comité de la dependencia o entidad, el cual deberá resolver si: confirma, modifica y niega el acceso a la información o revoca la clasificación y concede el acceso a la información. Esta resolución deberá notificarse al interesado y, en caso de ser negativa, una vez fundadas y motivadas las razones de la clasificación de la información, indicará al solicitante del recurso de revisión que puede interponer ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Así, el solicitante a quien se le haya notificado mediante resolución de un comité la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados podrá interponer el recurso de revisión ante la unidad de enlace o ante el instituto.

Además, el recurso de revisión podrá desecharse por improcedente cuando se recurra una resolución que no haya sido emitida por un comité.

En estas condiciones, es dable concluir que la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones no tiene facultad expresa conferida por la ley para emitir resoluciones terminales en este aspecto, es decir, en lo

relativo a la clasificación de la información, pues será el comité el que lo resuelva en definitiva, y la resolución que él pronuncie será la que pueda impugnarse, a través del recurso de revisión que prevé la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es así, que si un particular intenta recurrir ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo determinado en relación con la comunicación de la clasificación de información por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, tal medio de impugnación es improcedente, en términos de lo dispuesto por los artículos 29, fracción III, 49 y 50 de la ley en cita; ya que el recurso sólo procede en contra de las resoluciones del comité de información.

En conclusión, el recurso de revisión previsto en el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil dos, sólo procede contra los actos emitidos por el Comité de Información de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y no contra las actuaciones de la unidad de enlace de la misma dependencia, cuando comunica sobre la clasificación de la información.

Por todo ello, el criterio que debe prevalecer es el que aparece redactado en la jurisprudencia siguiente:

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA UNIDAD DE ENLACE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN LAS QUE COMUNICA SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN. Conforme al artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el recurso de revisión a que se refiere el artículo 49 del mismo ordenamiento será desechado por improcedente cuando se recurre una resolución que no haya sido emitida por un Comité; por su parte, el citado artículo 49 establece que el solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados podrá interponer el recurso de revisión. En congruencia con lo anterior, las resoluciones emitidas por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las que comunica sobre la clasificación de información, no son impugnables mediante el recurso de revisión aludido, pues en ese aspecto, sus facultades se limitan a servir como vínculo entre la de-

pendencia o entidad y el solicitante de información, y no así para emitir resoluciones terminales, ya que tal facultad corresponde al Comité respectivo.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el 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 cuatro votos de los Ministros: Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Ministro presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de consideraciones. Ausente el Ministro Juan N. Silva Meza

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 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. ES IMPROCEDENTE

CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA UNIDAD DE ENLACE DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES EN LAS QUE COMUNICA SOBRE LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN.

Conforme al artículo 57, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el recurso de revisión a que se refiere el artículo 49 del mismo ordenamiento será desechado por improcedente cuando se recurre una resolución que no haya sido emitida por un Comité; por su parte, el citado artículo 49 establece que el solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados podrá interponer el recurso de revisión. En congruencia con lo anterior, las resoluciones emitidas por la Unidad de Enlace de la Comisión Federal de Telecomunicaciones en las que comunica sobre la clasificación de información, no son impugnables mediante el recurso de revisión aludido, pues en ese aspecto, sus facultades se limitan a servir como vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante de información, y no así para emitir resoluciones terminales, ya que tal facultad corresponde al Comité respectivo.

2a./J. 137/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 143/2015. Entre las sustentadas por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 84/2012, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción en toda la República, al resolver el amparo en revisión 7/2015.

Tesis de jurisprudencia 137/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO JURÍDICO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO EN AUSENCIA DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SIN QUE SEA NECESARIO ACREDITAR LA DESIGNACIÓN PARA SUPLIRLO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 193/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, EL SEGUNDO Y EL SÉPTIMO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. 26 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: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: MARÍA ANTONIETA DEL CARMEN TORPEY CERVANTES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de posible contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre las sustentados por Tribunales Colegiados de diferente circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, cuyo criterio forma parte de uno de los diversos de la denuncia, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.

TERCERO.—El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver la revisión fiscal **436/2015**, el diecisiete de junio de dos mil quince, estableció, en la parte que interesa, lo siguiente:

"CUARTO.—Legitimación.

"Ahora, debe señalarse que, en el caso concreto, resulta innecesario analizar tanto la sentencia impugnada, como los agravios vertidos para combatirla, en razón de que debe desecharse por improcedente el presente recurso de revisión fiscal interpuesto por el director general adjunto jurídico contencioso, en representación del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, a su vez, como encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Comisión Federal de Electricidad, debido a que no cuenta con legitimación para interponer el presente recurso de revisión fiscal.

"Ante ello, es menester precisar que el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, mediante el recurso de revisión respectivo.

"La legitimación otorgada a la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, por ser la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el medio de impugnación se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos, a fin de asegurar la adecuada defensa de dichas autoridades.

"Por tanto, aun cuando las autoridades demandadas en los juicios tramitados ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa consideren que el fallo dictado por aquéllas sea lesivo a sus intereses, de acuerdo con el numeral 63 que se comenta, están constreñidas a defenderse por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

"Estimar lo contrario, conllevaría a aceptar que cualquier autoridad que se encuentre facultada por la ley para defender las resoluciones que emita a través de los recursos o medios de defensa legales que resulten procedentes, se encuentra legitimada procesalmente para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo cual, resulta contrario al verdadero espíritu del legislador, consistente en que dicho medio de impugnación se formule con la formalidad y exhaustividad que requieren los asuntos respectivos, a fin de asegurar la adecuada defensa de las autoridades que obtuvieron un fallo adverso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Sobre el particular, cobra aplicación –en la parte conducente– la jurisprudencia 2a./J. 46/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ... que dice: 'REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA.' (se transcribe)

"Ahora bien, en el caso, se estima que la autoridad que interpuso el medio de defensa carece de legitimación para hacerlo y, por tal razón, debe desecharse.

"La anterior determinación encuentra su principal sustento en lo dispuesto por el mencionado artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto que prevé que las sentencias pronunciadas por las Salas Fiscales pueden ser impugnadas por las autoridades demandadas, a través del recurso de revisión fiscal que se interponga por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

"Ello, ya que el recurso de revisión fiscal que originó este toca fue firmado por el director general adjunto jurídico contencioso, en ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

"Como fundamento a su actuación citó los artículos 14, fracción VIII y 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en vigor, que a la letra dicen:

"Artículo 14. Corresponderá a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"VIII.' (se transcribe)

"Artículo 90.' (se transcribe)

"De los preceptos reglamentarios recién transcritos se advierte lo siguiente:

"a) Corresponde al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, entre otras cosas, interponer toda clase de recursos en los que la secretaría sea parte.

"Consecuentemente, y de conformidad con el artículo 63, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala que el recurso de revisión fiscal se interpondrá a través de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, la autoridad originalmente legitimada para impugnar la sentencia combatida es, conforme al reglamento interior antes invocado, el referido titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

"b) El director general adjunto jurídico contencioso, suscriptor del escrito de expresión de agravios, tiene el carácter de inferior jerárquico inmediato del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública y, entre otras funciones, se encuentran aquellas que le sean encomendadas por el citado titular.

"c) Finalmente, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos será suplido por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior en el orden mencionado en el artículo 90 del referido reglamento interior.

"Con relación a este último punto, en el caso en concreto, no obra documental alguna que demuestre que la titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos haya designado al director general adjunto jurídico contencioso para suplirlo en caso de ausencias, requisito indispensable para tener por acreditada dicha suplencia.

"Incluso, en el escrito de revisión fiscal no existe manifestación alguna por parte del signatario, en el sentido de que el referido titular lo haya designado para suplirlo.

"Sin que lo anterior implique un rigorismo excesivo, toda vez que el titular del Ejecutivo Federal, al emitir el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, fue quien condicionó la suplencia de los servidores públicos establecidos en el artículo 89 del Reglamento, a que éstos hicieran la designación correspondiente.

"El citado numeral señala lo siguiente:

"Artículo 89. Durante las ausencias del coordinador general de Órganos de Vigilancia y Control, de los titulares de unidad, directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de Departamento, éstos serán suplidos por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que designen los correspondientes coordinador general de Órganos de Vigilancia y Control, titulares de unidad, directores generales,

directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento.'

"Por tanto, conviene señalar que la legitimación de las partes en los procesos jurisdiccionales debe probarse fehacientemente y no acreditarse con base en presunciones. Entonces, aun cuando es jurídicamente posible que el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, designa a los servidores públicos de jerarquía inferior, como lo es al director general adjunto jurídico contencioso, que puedan suplirlo en sus ausencias, lo cierto es que las documentales allegadas por el funcionario revisionista a esta instancia, son insuficientes para demostrar que está legitimado para hacer valer este medio de defensa, dado que a la presente instancia no allegó documento alguno con el cual acreditara la designación realizada por el titular del área para suplirlo en su ausencia.

"En las relatadas circunstancias, si el director general adjunto jurídico contencioso de la Secretaría de la Función Pública, no probó haber sido designado para suplir al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, carece de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia recurrida y, en consecuencia, se impone desechar tal medio de impugnación.

"Acerca de lo anterior, es ilustrativa, por las razones que la informan, la tesis I.7o.A.441 A, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se comparte por este órgano colegiado, ... del rubro y texto siguientes: 'REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO JURÍDICO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER AQUEL MEDIO DE DEFENSA EN AUSENCIA DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SI NO EXISTE CONSTANCIA QUE ACREDITE QUE ÉSTE LO DESIGNÓ PARA SUPLIRLO.' (se transcribe)

"Criterio que resulta aplicable al caso, ya que si bien es cierto que interpreta el artículo 76 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual actualmente no se encuentra vigente, lo relevante del caso es que con motivo de las reformas a dicho reglamento, el texto del citado numeral quedó plasmado en gran parte en su artículo 89 ya transcrito, motivo por el cual, se estima que el criterio de que se habla aplica, precisamente, por su contenido al caso concreto.

"Por otro lado, es menester precisar que el artículo 14, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, invocado por la recurrente para fundamentar la firma en suplencia por ausencia del titular de

la Unidad de Asuntos Jurídicos, establece que corresponde a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa el ejercicio de las atribuciones que le encomienden tanto el secretario de la Función Pública, como el titular de la mencionada Unidad de Asuntos Jurídicos. Empero, conforme a lo dispuesto en el artículo 89 del mismo reglamento interior, durante las ausencias del referido titular de unidad, éste podrá ser suplido por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que designe.

"En relación con lo señalado en los preceptos anteriores, el artículo 90 de ese mismo reglamento indica el orden en que serán suplidas las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos por los funcionarios que de él dependen, entre los que se encuentra, en primer grado, el director general adjunto jurídico contencioso.

"Las anteriores consideraciones ponen de relieve que el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, durante sus ausencias puede ser suplido por el director general adjunto jurídico contencioso; sin embargo, para corroborar esa legitimación, es necesario contar con la designación correspondiente que alude la fracción VIII del artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, precepto que fue utilizado por la autoridad recurrente para fundamentar su firma en suplencia del titular de la unidad. Exigencia que se reitera por el propio reglamento en su artículo 89, al prever la forma en que debe ejercerse la suplencia por ausencia de las autoridades encargadas de su defensa jurídica.

"Legitimación que, en la especie, no se actualiza, dado que si bien, conforme a los preceptos transcritos, el director general adjunto jurídico contencioso puede suplir al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, lo debe hacer con la debida designación o encomendada a que aluden los citados artículos.

"Lo anterior, no desatiende el contenido del artículo 90 del citado reglamento, pues éste sólo establece el orden en que serán suplidas las ausencias del titular de la unidad por los funcionarios que de él dependen, entre los que si bien es cierto que el director general adjunto jurídico contencioso se encuentra en primer grado, en el caso concreto, no se acredita que cuente con designación expresa a que alude el artículo 89 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública que también se encuentra vigente.

"En esa medida, si la recurrente no invoca de manera específica y concreta el o los dispositivos que acrediten su legitimación para interponer el presente recurso de revisión, como titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del asunto concreto, resulta inconcuso que el medio

de defensa debe desecharse por falta de legitimación, sin que proceda la suplencia de la queja en el presente, ya que el recurso de revisión fiscal se rige por el principio de estricto derecho, sobre todo tomando en consideración que es un recurso excepcional creado para las autoridades.

"Es aplicable la tesis I.4o.A. J/35, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y que este tribunal comparte, ... que dice: 'REVISIÓN FISCAL. SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE ERICTO DERECHO Y, EN CONSECUENCIA, LA AUTORIDAD QUE LO INTERPONE DEBE PRECISAR EL FUNDAMENTO LEGAL QUE LA LEGITIMA PARA HACERLO.' (se transcribe)

"Como ya quedó claro, del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se desprende que el aludido medio de impugnación se instituyó como un mecanismo de defensa excepcional en favor de las autoridades demandadas en el procedimiento contencioso administrativo que obtuvieron un fallo adverso, cuya procedencia está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos formales, como el relativo a la legitimación, al establecer que las sentencias definitivas emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden ser impugnadas por la autoridad mediante el recurso de revisión; pero, en el caso, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

"Del mismo modo, es necesario tener presente lo que estatuye el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

"'Artículo 5o.' (se transcribe)

"Para el caso concreto, el numeral reproducido establece, en cuanto a la representación de las autoridades, que corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo.

"Por su parte, los artículos 12, fracciones III y XII, y 14, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve y sus reformas publicadas en ese mismo órgano oficial de difusión, en fecha veinticuatro de agosto de dos mil nueve y tres de agosto de dos mil once, prevén lo siguiente:

"'Artículo 12. Corresponderá a la Unidad de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones: ... III. ... XII. ...' (se transcribe)

"Artículo 14. Corresponderá a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa el ejercicio de las siguientes atribuciones: ... VIII. ..." (se transcribe)

"Del análisis armónico de lo dispuesto en los artículos 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como del contenido del artículo 12, fracciones III y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se advierte que el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos es el representante legal del secretario de la Función Pública y de las unidades administrativas de esa dependencia en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, y es competente para instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recursos o medios impugnativos, así como actuar en los juicios en que la secretaría sea parte e intervenir en el cumplimiento de las resoluciones respectivas.

"Asimismo, de lo dispuesto en el artículo 14, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, invocado por la recurrente para acreditar su legitimación y firmar en suplencia del titular de la unidad, se dispone que corresponde a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa, las demás atribuciones que le encomienden el secretario de la Función Pública y el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de esa dependencia.

"De los dispositivos preinsertos se desprende que la defensa jurídica de la Secretaría de la Función Pública recae primordialmente en el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

"De la fracción VIII del numeral 14 del mencionado reglamento interior se advierte que son facultades del director general adjunto jurídico contencioso, las demás atribuciones que le encomienden el secretario de la Función Pública y su titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos. Sin embargo, dicha encomienda –si la tuviera, pues en el caso concreto, tampoco se exhibe– no puede abarcar la representación legal del secretario de la Función Pública y de las unidades administrativas de esa dependencia en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, habida cuenta que en el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el legislador ordinario dispuso que la representación de las autoridades, como es el caso de la Secretaría de la Función Pública y sus unidades administrativas, corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo, pero en la especie no se advierte, ni del propio artículo 5o. mencionado, ni de las disposiciones reglamentarias invocadas por la recurrente, que el Ejecutivo Federal haya dispuesto expresamente para el titular de la unidad, facultades para delegar dicha representación legal.

"De las disposiciones reglamentarias referidas, se aprecia que al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos se le dotó de la atribución de representar y defender jurídicamente a la Secretaría de la Función Pública, en diferentes tipos de juicios, inclusive, para iniciar el juicio contencioso administrativo e interponer los recursos que procedan; empero, en el artículo 14, fracción VIII, del reglamento interior de dicha secretaría, invocado por la recurrente para acreditar su legitimación y firmar en suplencia del titular de la unidad, no se prevé expresamente que pueda sustituir las facultades de representación legal.

"En este contexto, aun cuando el artículo 14, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, establece que son facultades del director general adjunto jurídico contencioso, las que le encomienden tanto el secretario de la Función Pública, como el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de esa dependencia, lo cierto es que del texto del numeral 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se observa que el recurso de revisión fiscal constituye un mecanismo de defensa excepcional en favor de las autoridades demandadas contra las resoluciones que emitan, ya sea el Pleno, las secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya procedencia está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos procesales, como es el relativo a la legitimación de quien lo promueva, pues establece que tales resoluciones podrán impugnarse por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica y, al respecto, el artículo 5o. de la legislación citada establece que la representación de las autoridades corresponde a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo.

"Así, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no autoriza la representación de las autoridades a través del apoderado o mandatario, mediante una encomienda, para efectos de la interposición del recurso de revisión, pues tal ordenamiento exige que quien formule dicho medio de defensa sea el titular de la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad recurrente.

"En consecuencia, la recurrente no logró acreditar la legitimación para interponer el recurso de revisión, en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque no es la titular de la unidad encargada de la defensa jurídica de la Secretaría de la Función Pública, pues de los preceptos reglamentarios y legales invocados por ella para acreditar dicha legitimación no se advierten facultades suficientes para suplir por ausencia al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, ni este último está autorizado para conferirle la potestad de interponer el medio de impugnación en

comento, pues el artículo 14, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, no puede estar por encima de lo estipulado por el legislador ordinario en el artículo 5o., en relación con el 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los que se exige que quien formule dicho medio de defensa sea el titular de la unidad encargada de la defensa jurídica, que cuente con representación legal de la autoridad recurrente, pues tal disposición de ley no puede supeditarse al contenido de un reglamento.

"Con relación a la prevalencia de las disposiciones de la ley sobre las contenidas en un reglamento, es aplicable la tesis I.2o.P61 P, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que este órgano jurisdiccional comparte, ... que dice: 'SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO.' (se transcribe)

"En las relatadas consideraciones, ante la falta de demostración, por parte del director general adjunto jurídico contencioso, de su legitimación procesal para interponer el recurso de revisión fiscal, conforme con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se impone desecharlo.

"Sin que tal determinación riña con lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, en los autos del recurso de revisión fiscal número 85/2014, en torno a la legitimación de la autoridad que interpuso aquel medio de defensa, habida cuenta que dicho tópico fue abordado a propuesta del opositor, pero sobre la base de que el director general adjunto jurídico contencioso no estaba obligado a demostrar la ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública para suplirlo, es decir, que no era necesario que acreditara la causa que dio origen a la suplencia, puesto que lo esencial de ello, no es si el servidor público está o no físicamente en su despacho, sino que, aun estando, se encuentre impedido para suscribir el recurso de revisión por cualquier circunstancia; lo que trata de un aspecto distinto al analizado en el presente asunto, en la medida que lo que se sostiene en el particular es que el funcionario que suscribió el recurso de revisión fiscal en suplencia del citado titular, no acreditó haber sido designado para tales fines, acorde a lo dispuesto por el artículo 89 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, ya transcrito.

"Tampoco es obstáculo para desechar el medio de impugnación que se comenta, el hecho de que el Magistrado presidente del órgano auxiliado lo haya admitido, en virtud de que proveídos de tal naturaleza no causan estado y, desde luego, nada impide a este órgano jurisdiccional en Pleno reexaminar la procedencia del medio de impugnación atinente.

"Es aplicable al caso, por identidad jurídica sustancial, la tesis jurisprudencial número 469, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, ... que a la letra dice: 'REVISIÓN. EL AUTO ADMISORIO DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO.' (se transcribe)

"QUINTO.—Denuncia de la posible contradicción de criterios. De acuerdo al criterio sustentado en la presente ejecutoria, en el sentido de que el director general adjunto jurídico contencioso de la Secretaría de la Función Pública, carece de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal en ausencia del titular de la unidad de asuntos jurídicos, si no existe constancia que acredite que éste lo designó para suplirlo, conduce a este Tribunal Colegiado a no compartir los criterios sustentados por el Segundo y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región (en auxilio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), en los autos de los recursos de revisión fiscal números 523/2014, 679/2013 y 301/2014, respectivamente.

"Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,¹ al existir criterios contradictorios respecto a un mismo tópico, sostenidos por este Tribunal Colegiado (en auxilio al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito); el Segundo y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región (en auxilio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), se estima procedente denunciar la posible contradicción de criterios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva conforme a las atribuciones que le confiere la fracción II del numeral 226 del ordenamiento en cita,² en la inteligencia de que se trata de órganos jurisdiccionales ubicados en distintos circuitos judiciales.

¹ "**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."

² "**Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, **así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito.**"

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 104, fracción III, de la Constitución Federal, 37, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

"PRIMERO.—Se desecha por improcedente el recurso de revisión fiscal.

"SEGUNDO.—Denúnciese la contradicción de criterios sostenidos en esta ejecutoria y los emitidos por el Segundo y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región (en auxilio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito), ante la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

CUARTO.—El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, al resolver la revisión fiscal **301/2014**, el veintisiete de marzo de dos mil catorce, estableció, en la parte que interesa, lo siguiente:

"SEGUNDO.—Legitimación. Es necesario examinar si la autoridad recurrente se encuentra legitimada para interponer el presente medio de impugnación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Al respecto, es pertinente precisar que de las constancias de autos se desprende que en el juicio de nulidad en el que se dictó la sentencia recurrida, se tuvo como autoridad demandada al titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, y quien ahora plantea el recurso de revisión es el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

"De acuerdo con tal premisa, es pertinente destacar que el artículo 63, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé el recurso de revisión y determina el ente legitimado para interponerlo, en los siguientes términos:

"'Artículo 63.' (se transcribe)

"Del segmento normativo transcrito se desprende que las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten o nieguen el sobreseimiento en el juicio y las sentencias defini-

tivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta autoridad dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la determinación combatida, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos que dicho numeral prevé.

"En este sentido, en cuanto al tema de la legitimación para interponer ese recurso de revisión, en el artículo 63, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se señala expresamente que será la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la facultada para interponer este medio de impugnación, salvo que la resolución impugnada en el juicio de nulidad haya sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales, pues en este caso, el recurso deberá interponerse por el secretario de Hacienda y Crédito Público.

"En efecto, en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las autoridades demandadas en el juicio de nulidad tienen la facultad de impugnar las resoluciones definitivas dictadas por las Salas Superiores o Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sean adversas a sus intereses, pero por disposición expresa del numeral en cita, esa facultad la deben ejercer únicamente por conducto del órgano encargado de su defensa jurídica.

"Sobre la interpretación de las disposiciones que regulan la legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia número 59/2001,³ de rubro y texto siguientes: 'REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).' (se transcribe)

"Del criterio antes transcrito se desprende que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación para interponer por sí mismas el recurso de revisión fiscal, pues deben efectuarlo por conducto del órgano administrativo encargado de su defensa jurídica, ya que según la expo-

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, página trescientos veintiuno.

sición de motivos de reformas del citado artículo 248 del Código Fiscal de la Federación (derogado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, 'la interposición del recurso por el órgano encargado de la defensa jurídica de la autoridad asegura que esa atribución tan importante para la defensa de las autoridades, se hará con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten.'

"Con base en ese criterio, debe puntualizarse que el recurso de revisión fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, este último encargado de la defensa jurídica del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de lo dispuesto en los artículos 12, fracciones III y XII, 14, fracción VIII y 90 del reglamento interior de la primera dependencia mencionada, que establece:

"Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

"Artículo 12. Corresponderá a la Unidad de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones: ... III. ...' (se transcribe)

"Artículo 14.' (se transcribe)

"Artículo 90.' (se transcribe)

"Las anteriores consideraciones ponen de relieve que el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia, por ausencia, del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, puede representar al titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, autoridad demandada en el juicio de nulidad, dado que las normas transcritas prevén, en su parte conducente, que la representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica; por lo tanto, la recurrente podrá interponer toda clase de recursos o medios de impugnación, así como actuar en los juicios en que la referida dependencia y sus áreas administrativas sean parte, hipótesis que se actualiza en la especie, dado que el titular del Área de Responsabilidades del mencionado órgano interno de control es una unidad adscrita a la Secretaría de la Función Pública y, al ser parte demandada en el juicio natural en que se emitió la sentencia recurrida, en consecuencia, el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la citada unidad, sí tiene legitimación procesal para interponer en representación del mencionado funcionario el presente recurso de revisión fiscal.

"Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia número 2a./J. 46/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ la cual establece: 'REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA.' (se transcribe)."

QUINTO.—El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal **679/2013**, el cuatro de junio de dos mil catorce, estableció, en la parte que interesa, lo siguiente:

"CUARTO.—El titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica de la resolución emitida por el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentra legitimado para promover el presente recurso, en virtud de que, para hacerlo, señala que acude en su carácter de encargado de su defensa jurídica, conforme a lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 12, fracciones III y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

"Por su parte, el director general adjunto jurídico contencioso para signar el escrito, en suplencia por ausencia en términos del artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, reformado mediante decreto publicado el veinticuatro de agosto de ese año. Por lo cual, el director general adjunto jurídico contencioso también se encuentra legitimado para firmar este medio de defensa en los términos apuntados."

SEXTO.—El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal **523/2014**, el veintitrés de marzo de dos mil quince, estableció, en la parte que interesa, lo siguiente:

"SEGUNDO.—Legitimación de la recurrente. El actor compareció en el presente recurso argumentando que éste fue interpuesto por quien carece de

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2003, página doscientos ochenta y cuatro.

legitimación para ello, ya que el director general adjunto jurídico contencioso de la Secretaría de la Función Pública, citó disposiciones que de manera genérica establecen que podrá suplir las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, por lo que no lo facultan para tal interposición, siendo que el artículo 90 del reglamento interior de dicha secretaría no le otorga esa competencia.

"Es infundado el anterior planteamiento.

"El director general adjunto jurídico contencioso interpuso el recurso de revisión señalando al respecto:

"... Firma por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, fracción VIII y 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, reformado mediante decreto publicado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, el director general adjunto jurídico contencioso."

"Los preceptos citados por la autoridad son del contenido siguiente:

"Artículo 14. Corresponderá a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"..."

"VIII. ...' (se transcribe)

"Artículo 90.' (se transcribe)

"De los numerales transcritos se advierte que, el primero, se refiere a las atribuciones que a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa le confieran, entre otras, las disposiciones legales, mientras que el segundo de ellos faculta al respectivo director a suplir las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, quien a su vez es el encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Empresas de Participación Accionaria, de acuerdo con lo establecido por los preceptos 3o., apartado A, fracción VI y 12, fracciones III y XII, del reglamento interior de la propia secretaría, en los términos siguientes:

"Artículo 3o. Al frente de la secretaría estará el secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican:

"A. Unidades administrativas:

"...

"VI. Unidad de Asuntos Jurídicos.'

"Artículo 12. Corresponderá a la Unidad de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. ...' (se transcribe)

Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que informa, la jurisprudencia 2a./J. 46/2003, de la Segunda Sala del Alto Tribunal de la Nación, ... de título y contenido: 'REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA.' (se transcribe)

"En tal virtud, en el caso concreto, contrariamente a lo expresado por el actor en el escrito que nos ocupa, el recurso de revisión fue interpuesto por el legitimado para ello, pues se encuentra facultado para suplir las ausencias de su superior jerárquico inmediato y éste constituye la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la demandada.

"En ese sentido, para la firma del recurso que nos ocupa, sí se citaron las disposiciones que prevén la facultad ejercida, sin necesidad de que el signante acreditara documentalmente que lo designaron para actuar en esos términos, ya que la suplencia deriva de mandato expreso de la ley.

"No se desconoce la tesis I.7o.A.441 A, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ... de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO JURÍDICO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTER-

PONER AQUEL MEDIO DE DEFENSA EN AUSENCIA DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SI NO EXISTE CONSTANCIA QUE ACREDITE QUE ÉSTE LO DESIGNÓ PARA SUPLIRLO.', sin embargo, se trata de un criterio que analizó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en su texto antes de ser abrogado por el diverso reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, cuyo artículo 90 se adicionó mediante decreto que apareció en ese instrumento de difusión oficial el veinticuatro de agosto del citado año, con el cual, para efectos de suplencia de las ausencias de las autoridades de la unidad de asuntos jurídicos, no es necesario que exista un documento de designación expresa."

SÉPTIMO.—Como cuestión previa, cabe determinar si la presente contradicción de tesis reúne o no los requisitos para su existencia.

Al respecto, de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226 de la actual Ley de Amparo, se advierte que la figura de la contradicción de tesis se presenta cuando existen dos o más criterios discrepantes, divergentes u opuestos en torno de la interpretación de una misma norma jurídica o punto concreto de derecho y que, por seguridad jurídica, deben uniformarse a través de la resolución que establezca la jurisprudencia que debe prevalecer y, dada su generalidad, pueda aplicarse para resolver otros asuntos de idéntica o similar naturaleza.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe:

"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, independiente-

mente 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." (No. Registro digital: 164120. Jurisprudencia. Materia: común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7)

En la especie, de las consideraciones sustentadas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, implícitamente, entre el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y, de manera expresa, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa

del Primer Circuito, en contra del criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región.

En efecto, de los antecedentes que informan las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito se advierte que se pronunciaron sobre la legitimación del director general adjunto jurídico de la Secretaría de la Función Pública, aplicando para ello disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (artículo 63), así como del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (artículos 12, fracciones III y XII, 14, fracción VIII, 90, entre otros); sin embargo, tres órganos colegiados arribaron a una postura contraria, en relación con el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región.

Ciertamente, para el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región**, al resolver la revisión fiscal **301/2014**, el director general adjunto jurídico contencioso de la Secretaría de la Función Pública, al actuar en suplencia por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, **tiene legitimación** procesal para interponer un recurso de revisión fiscal.

Lo anterior, por considerar que el artículo 63, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé el recurso de revisión y determina el ente legitimado para interponerlo.

Así, el recurso de revisión fue interpuesto por parte legítima, esto es, por el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, este último encargado de la defensa jurídica del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de lo dispuesto en los artículos 12, fracciones III y XII, 14, fracción VIII y 90 del reglamento interior de la primera dependencia mencionada, disposiciones éstas que ponen de relieve que el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia por ausencia, del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, puede representar al titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, autoridad demandada en el juicio de nulidad, dado que las normas citadas prevén, en su parte conducente, que la representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, por lo tanto, la recurrente podrá interponer toda clase de recursos o medios de impugnación, así como actuar en los juicios en que la referida dependencia y sus áreas administrativas sean parte, hipótesis que se actualiza en la especie, dado que el titular del Área de

Responsabilidades del mencionado órgano interno de control es una unidad adscrita a la Secretaría de la Función Pública y, al ser parte demandada en el juicio natural en que se emitió la sentencia recurrida, en consecuencia, el director general adjunto jurídico contencioso, en suplencia por ausencia del titular de la citada unidad, **sí tiene legitimación procesal** para interponer en representación del mencionado funcionario el recurso de revisión fiscal.

Lo anterior, con apoyo, en lo conducente, en la jurisprudencia 2a./J. 46/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ de rubro: "REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA."

Asimismo, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver la revisión fiscal **679/2013**, sostuvo que el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la defensa jurídica de la resolución emitida por el titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentra **legitimado** para promover el recurso, en virtud de que para hacerlo acude en su carácter de encargado de su defensa jurídica, conforme a lo dispuesto en los artículos 63, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 12, fracciones III y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Aduce que el director general adjunto jurídico contencioso, al signar el escrito del recurso en suplencia por ausencia, se basó en lo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, reformado mediante decreto publicado el veinticuatro de agosto de ese año, por lo cual, el director general adjunto jurídico contencioso, también se encuentra **legitimado** para firmar el citado medio de defensa.

Del mismo modo, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver la revisión fiscal **523/2014**, sostuvo

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, junio de 2003, página doscientos ochenta y cuatro.

que, contrariamente a lo sostenido por la parte actora, al comparecer al citado medio de defensa, el director general adjunto jurídico contencioso de la Secretaría de la Función Pública **sí se encontraba legitimado** para interponer el recurso de revisión fiscal, ya que de lo dispuesto en los artículos 14, fracción VIII y 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se advierte del primer precepto que se establecen las atribuciones que a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa se le confiere, mientras que el segundo de ellos faculta al respectivo director a suplir las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, quien a su vez es el encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Empresas de Participación Accionaria, de acuerdo con lo establecido en los artículos 3o., apartado A, fracción VI y 12, fracciones III y XII, del reglamento interior de la propia secretaría.

Añade el citado Tribunal Colegiado de Circuito que: *"el recurso de revisión fue interpuesto por el legitimado para ello, pues se encuentra facultado para suplir las ausencias de su superior jerárquico inmediato y éste constituye la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la demandada.— En ese sentido, para la firma del recurso que nos ocupa, sí se citaron las disposiciones que prevén la facultad ejercida, sin necesidad de que el signante acreditara documentalmente que lo designaron para actuar en esos términos, ya que la suplencia deriva de mandato expreso de la ley.—No se desconoce la tesis I.7o.A.441 A, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ... de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO JURÍDICO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER AQUEL MEDIO DE DEFENSA, EN AUSENCIA DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SI NO EXISTE CONSTANCIA QUE ACREDITE QUE ÉSTE LO DESIGNÓ PARA SUPLIRLO.', sin embargo se trata de un criterio que analizó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en su texto antes de ser abrogado por el diverso reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, cuyo artículo 90 se adicionó mediante decreto que apareció en ese instrumento de difusión oficial el veinticuatro de agosto del citado año, con el cual, para efectos de suplencia de las ausencias de las autoridades de la unidad de asuntos jurídicos, no es necesario que exista un documento de designación expresa."*

En cambio, el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región**, al resolver la revisión fiscal **436/2015**, estimó que el director general adjunto jurídico contencioso, en representación del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, a su vez, encargado de la defensa jurídica del titular del Área de Responsabilida-

des del Órgano Interno de Control de la Comisión Federal de Electricidad, **no cuenta con legitimación** para interponer el recurso de revisión fiscal.

Lo anterior, por considerar que *"el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, mediante el recurso de revisión respectivo.*

"La legitimación otorgada a la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, por ser la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el medio de impugnación se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos a fin de asegurar la adecuada defensa de dichas autoridades.

"Por tanto, aun cuando las autoridades demandadas en los juicios tramitados ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideren que el fallo dictado por aquéllas sea lesivo a sus intereses, de acuerdo con el numeral 63 que se comenta, están constreñidas a defenderse por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica."

Que el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé que las sentencias pronunciadas por las Salas Fiscales pueden ser impugnadas por las autoridades demandadas, a través del recurso de revisión fiscal que se interponga **por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica**.

Ello, ya que el recurso de revisión fiscal que originó este toca fue firmado por el director general adjunto jurídico contencioso, **en ausencia** del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

Como fundamento a su actuación, citó los artículos 14, fracción VIII y 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en vigor.

Que de dichos preceptos se advierte lo siguiente:

"a) Corresponde al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, entre otras cosas, interponer toda clase de recursos en los que la secretaría sea parte.

"Consecuentemente, y de conformidad con el artículo 63, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que señala que el recurso de revisión fiscal se interpondrá a través de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, la autoridad originalmente legitimada para impugnar la sentencia combatida, es

conforme al reglamento interior antes invocado el referido titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública.

"b) El director general adjunto jurídico contencioso, suscriptor del escrito de expresión de agravios, tiene el carácter de inferior jerárquico inmediato del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública y, entre otras funciones, se encuentran aquellas que le sean encomendadas por el citado titular.

"c) Finalmente, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos será suplido por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior en el orden mencionado en el artículo 90 del referido reglamento interior."

Que en relación con este último punto, en el caso en concreto, no obra documental alguna que demuestre que la titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos haya designado al director general adjunto jurídico contencioso para suplirlo en caso de ausencias, requisito indispensable para tener por acreditada dicha suplencia.

Incluso, en el escrito de revisión fiscal no existe manifestación alguna por parte del signatario, en el sentido de que el referido titular lo haya designado para suplirlo.

Sin que lo anterior implique un rigorismo excesivo, toda vez que el titular del Ejecutivo Federal, al emitir el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, fue quien condicionó la suplencia de los servidores públicos establecidos en el artículo 89 del reglamento, a que éstos hicieran la designación correspondiente.

De ahí que, en concepto del Tribunal Colegiado de Circuito, la **legitimación** de las partes en los procesos jurisdiccionales **debe probarse fehacientemente**, y no acreditarse con base en presunciones. Entonces, aun cuando es jurídicamente posible que el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, designe a los servidores públicos de jerarquía inferior, como lo es al director general adjunto jurídico contencioso, que puedan suplirlo en sus ausencias, "lo cierto es que las documentales allegadas por el funcionario revisionista a esta instancia, son insuficientes para demostrar que está legitimado para hacer valer este medio de defensa, dado que a la presente instancia no allegó documento alguno con el cual acreditara la designación realizada por el titular del área para suplirlo en su ausencia."

Concluye el Tribunal Colegiado de Circuito que si el director general adjunto jurídico contencioso de la Secretaría de la Función Pública **no probó** haber sido designado para suplir al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos,

carece de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia recurrida.

Sobre tales premisas, se encuentra demostrada la oposición de criterios.

Así la materia de la presente contradicción de tesis consistirá en determinar si para la legitimación en la revisión fiscal interpuesta por el director general adjunto jurídico contencioso cuando actúa en suplencia por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, este último encargado de la defensa jurídica del área respectiva, debe o no comprobar documentalmente su designación para suplir al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos relativa.

OCTAVO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustentará esta Segunda Sala en los términos siguientes:

Los artículos 1o., 5o., y 63, primer párrafo y fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de dos mil cinco, reformado el veintitrés de enero de dos mil nueve, fecha en que fue expedido y publicado el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, establecen lo siguiente:

"Artículo 1o. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta ley.

"Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

"Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso."

"Artículo 5o. ...

"La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las entidades federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales."

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"...

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos."

De los preceptos citados se advierte que los juicios que se promovieron ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán por las disposiciones de dicho ordenamiento.

Asimismo, se advierte que la representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo.

Posteriormente, del primer párrafo del artículo 63 y en su fracción IV, de la ley en cita, se advierte que tal ordenamiento prevé, entre otros aspectos, que las resoluciones emitidas por el Pleno o por las Salas del citado tribunal podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, entre otros, interponiendo al efecto el recurso de revisión.

Esto es, que el citado numeral establece el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de las Salas Regio-

nales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, a su vez, prevé quién es el ente legitimado para interponer el citado medio de defensa.

Tomando en cuenta que las revisiones fiscales interpuestas por el director general adjunto jurídico contencioso, en ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la Unidad de Defensa Jurídica relativa, tuvieron lugar el veintiuno de noviembre de dos mil trece (revisión fiscal 301/2014), el veintiséis de noviembre de dos mil doce (revisión fiscal 679/2013), en dos mil catorce (revisión fiscal 523/2013) y seis de febrero de dos mil quince (revisión fiscal 436/2015), se partirá del examen del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, cuya última reforma tuvo lugar el tres de agosto de dos mil once.

Al respecto, los preceptos que sobre el tema interesan son del tenor siguiente:

"Artículo 1. La Secretaría de la Función Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del sector público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República."

"Artículo 3. Al frente de la secretaría estará el secretario, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas, así como de los servidores públicos que a continuación se indican:

"A. Unidades administrativas:

"...

VI. Unidad de Asuntos Jurídicos: ..."

"Artículo 12. Corresponderá a la Unidad de Asuntos Jurídicos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar legalmente al secretario y a las unidades administrativas señaladas en el artículo 3, apartado A, del presente reglamento en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en que se requiera su intervención;

"...

"XII. Instrumentar los informes en los juicios de amparo e interponer toda clase de recursos o medios impugnativos, así como actuar en los juicios en que la secretaría sea parte e intervenir en el cumplimiento de las resoluciones respectivas; ..."

"Artículo 14. Corresponderá a la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"...

"VIII. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomienden el secretario y el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos. ..."

"Artículo 89. Durante las ausencias del coordinador general de Órganos de Vigilancia y Control, de los titulares de Unidad, directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, éstos serán suplidos por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que designen los correspondientes coordinador general de Órganos de Vigilancia y Control, titulares de unidad, directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento."

(Adicionado, D.O.F. 24 de agosto de 2009) (F. de E., D.O.F. 3 de septiembre de 2009)

"Artículo 90. Las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos serán suplidas, por el director general adjunto jurídico contencioso, por el director general adjunto de Legislación y Consulta, por el director general adjunto de Asuntos Penales, por el director general adjunto de Servicios e Innovación Jurídicos, por el coordinador jurídico contencioso o por el director de Amparos, en el orden mencionado, todos ellos adscritos a la Unidad de Asuntos Jurídicos."

De los preceptos transcritos se desprende que la Secretaría de la Función Pública tiene diversas facultades y atribuciones que le confieren las leyes que se reseñan en el citado numeral; que al frente de la citada secretaría estará el secretario quien se auxiliará, entre otros entes, de diversas unidades admi-

nistrativas, como lo es la Unidad de Asuntos Jurídicos, la cual tiene otras atribuciones, representar legalmente al secretario y a las unidades administrativas establecidas en el artículo 3, apartado A, del citado reglamento, en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales.

Específicamente, la Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa tiene, entre otras atribuciones, las que le sean conferidas por otras disposiciones legales y administrativas, y las que le encomiendan el secretario y el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, pudiendo el titular de tal dirección instruir la tramitación de los recursos administrativos y la defensa de los intereses de la secretaría.

Cabe destacar que si bien es verdad que, de acuerdo con el contenido del artículo 89 del reglamento interior de referencia, se dispuso que durante las ausencias del coordinador general de Órganos de Vigilancia y Control, de los titulares de la unidad, directores generales, directores generales adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, éstos serán suplidos por los servidores públicos de la jerarquía inmediata inferior que **designen** los correspondientes titulares, también es cierto que, con posterioridad se dispuso en el artículo 90 del referido instrumento normativo de manera expresa, que tratándose de las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos éstas serán suplidas por el director general adjunto jurídico contencioso y por otros directores y un coordinador que se reseñan en el citado numeral, adscritos a la Unidad de Asuntos Jurídicos, especificándose que ello se hará en el orden mencionado.

Así, con esta última adición al artículo 90 reglamentario, no se prevé que durante las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos que hayan de suplirse, entre otros, por el director general adjunto jurídico contencioso, mediará la designación por el titular de la unidad.

Esto es, del numeral en cita se desprende que, tratándose específicamente de las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos que habrán de suplirse por el director general adjunto jurídico contencioso y por los directores y coordinador en el orden que se menciona, no se requiere de una designación expresa del titular de la unidad relativa, si se toma en cuenta el principio que dispone que la ley posterior deroga a la anterior.

Así, es de concluirse que tanto el director general adjunto jurídico contencioso, como los directores y coordinador, a que se refiere el artículo 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, cuentan con legitimación procesal activa para interponer el recurso de revisión en contra de una sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo, en suplencia

por ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la citada secretaría, aun cuando no se pruebe documentalmente que, de manera expresa, el titular de la unidad los designó, pues expresamente el artículo 90 reglamentario no lo prevé para el caso específico.

Estimar lo contrario, haría nugatorio el objetivo que se persigue con el establecimiento de la sustitución por ausencia, consistente en que se atiendan los asuntos, cuya resolución resulta indispensable para el buen funcionamiento de las dependencias oficiales cuando, por cualquier motivo, el titular se encuentra imposibilitado para atender el asunto de que se trata, resultando suficiente para tener por acreditada la legitimación procesal del ente suplente, la manifestación que haga en ese sentido, conforme a la legislación correspondiente, al interponer el recurso de revisión fiscal de que se trata.

En similar sentido se ha pronunciado esta Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 163/2008, que enseguida se reproduce:

"REVISIÓN FISCAL. EL SUBDIRECTOR DE LO CONTENCIOSO DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DEL ISSSTE ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONERLA, EN LOS JUICIOS DE NULIDAD CUYA AUTORIDAD DEMANDADA ES UNA DELEGACIÓN ESTATAL, SIN QUE SEA NECESARIO ACREDITAR QUE SE LE HUBIESE DESIGNADO PARA SUPLIR AL SUBDIRECTOR GENERAL JURÍDICO.—El artículo tercero del Decreto del Ejecutivo Federal por el que se dispone que la representación ante los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que se refiere al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a nivel central y delegacional, estará a cargo del titular de la subdirección general Jurídica de dicho instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1989 —actualmente en vigor y aplicable al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por virtud de los artículos décimo primero, fracción III, de las disposiciones transitorias del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el citado medio de difusión el 31 de diciembre de 2000, y segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo—, señala que las ausencias del titular de la Subdirección General Jurídica serán suplidas por el Subdirector de lo Contencioso. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente ha sostenido que no debe probarse la ausencia del titular suplido, en virtud de que para tener por acreditada la legitimación procesal de quien suple basta la manifestación que haga en ese sentido al interponer el recurso respectivo. Atento a lo anterior, el subdirector de lo contencioso (unidad central) de la Subdirección General Jurídica del ISSSTE, está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal en los juicios de nulidad cuya autoridad demandada es una Delegación Estatal, sin que sea necesario demostrar que se le hubiese designado

para suplir al subdirector general jurídico de dicho instituto." (Novena Época. Registro digital: 168425. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, materia administrativa, tesis 2a./J. 163/2008, página 233)

Atento a las consideraciones antes expuestas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, que es del tenor siguiente:

REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO JURÍDICO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO EN AUSENCIA DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SIN QUE SEA NECESARIO ACREDITAR LA DESIGNACIÓN PARA SUPLIRLO. Del artículo 63, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que las resoluciones emitidas por el Pleno o por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo, entre otros medios defensivos, el recurso de revisión fiscal. Por su parte, de los artículos 1, 3, apartado A, fracción VI, 12, fracciones III y XII, 14, fracción VIII, 89 y 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, cuya última reforma se difundió en el indicado medio oficial el 3 de agosto de 2011, se advierte que el director general adjunto jurídico contencioso, en ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la citada Secretaría, encargado de la unidad de defensa jurídica relativa, tiene legitimación procesal activa para interponer el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas en los juicios contencioso administrativos, en suplencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, aun cuando no se acredite que éste lo designó para suplirlo, en tanto que mediante la adición del citado artículo 90, para dicho funcionario no se prevé disposición en ese sentido. Estimar lo contrario haría nugatorio el objetivo de la sustitución por ausencia, consistente en que se atiendan los asuntos cuya resolución es indispensable para el buen funcionamiento de las dependencias oficiales cuando por cualquier motivo, el titular está imposibilitado para hacerlo, resultando suficiente para tener por acreditada la legitimación procesal del ente suplente, la manifestación que haga en ese sentido conforme a la legislación correspondiente al interponer el recurso de revisión fiscal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio contenido en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato 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* y, en su oportunidad, archívese este 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 Ministro presidente Alberto Pérez Dayán. Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo determinado 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, 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 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO JURÍDICO CONTENCIOSO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO EN AUSENCIA DEL TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, SIN QUE SEA NECESARIO ACREDITAR LA DESIGNACIÓN PARA SUPLIRLO.

Del artículo 63, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que las resoluciones emitidas por el Pleno o por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo, entre otros medios defensivos, el recurso de revisión fiscal. Por su parte, de los artículos 1, 3, apartado A, fracción VI, 12, fracciones III y XII, 14, fracción VIII, 89 y 90 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, cuya última reforma se difundió en el

indicado medio oficial el 3 de agosto de 2011, se advierte que el Director General Adjunto Jurídico Contencioso, en ausencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la citada Secretaría, encargado de la unidad de defensa jurídica relativa, tiene legitimación procesal activa para interponer el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas en los juicios contencioso administrativos, en suplencia del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, aun cuando no se acredite que éste lo designó para suplirlo, en tanto que mediante la adición del citado artículo 90, para dicho funcionario no se prevé disposición en ese sentido. Estimar lo contrario haría nugatorio el objetivo de la sustitución por ausencia, consistente en que se atiendan los asuntos cuya resolución es indispensable para el buen funcionamiento de las dependencias oficiales cuando por cualquier motivo, el titular está imposibilitado para hacerlo, resultando suficiente para tener por acreditada la legitimación procesal del ente suplente, la manifestación que haga en ese sentido conforme a la legislación correspondiente al interponer el recurso de revisión fiscal.

2a./J. 131/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 193/2015. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, el Segundo y el Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal. 26 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver la revisión fiscal 436/2015, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 523/2014, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 679/2013, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal, al resolver la revisión fiscal 301/2014.

Tesis de jurisprudencia 131/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre 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 26 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE ESTABLECER EL AÑO MODELO DEL VEHÍCULO COMO FACTOR PARA DETERMINAR LAS LIMITACIONES A LA CIRCULACIÓN A QUE ESTARÁ SUJETO, QUE IMPONE EL PROGRAMA DE VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 88/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEGUNDO CIRCUITO CON RESIDENCIA EN NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO Y SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: PAOLA YABER CORONADO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 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 Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, pues se refiere a la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue presentada por el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual encuentra fundamento en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

TERCERO.—**Síntesis de consideraciones.** En primer lugar, debe determinarse si existe la contradicción de tesis denunciada, pues ello constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe en su caso, prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Para que exista contradicción de tesis, se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones contrarias respecto a la solución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo a su existencia, que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales, en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido, se ha pronunciado el Pleno de este Alto Tribunal, en la jurisprudencia que a continuación se cita:

"Registro: 164120

"Materia: Común

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXII, agosto de 2010

"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."

Con base en lo anterior, se analizará si existe o no la contradicción de tesis denunciada, para lo cual es conveniente atender a los antecedentes y consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las resoluciones respectivas.

I. Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, R.I. 261/2014

Los antecedentes del recurso de revisión que conoció el Tribunal Colegiado mencionado, son los siguientes:

La quejosa promovió juicio de garantías en contra del secretario del Medio Ambiente y secretario de Seguridad Ciudadana del Estado de México, así como del jefe de Gobierno y secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal; a los cuales reclamó el "Acuerdo que establece las medidas para limitar la circulación de los vehículos automotores en los municipios conurbados del Estado de México de la zona metropolitana del Valle de México" y el "Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Segundo Semestre del año dos mil catorce para el Distrito Federal" y "Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal", concretamente el establecimiento del año modelo del vehículo para determinar el holograma del automóvil, así como sus efectos y consecuencias.

De tal asunto conoció el Juzgado Décimo Segundo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, se admitió el incidente de suspensión, se negó la suspensión provisional y se señaló fecha para la audiencia incidental, en la que igualmente se negó la suspensión definitiva solicitada.

Ello porque, estimó el Juez de Distrito que de otorgar la suspensión por los efectos y consecuencias de los actos reclamados, consistentes en que por el año modelo del vehículo de la quejosa no obtuviera la calcomanía cero, y por ello no se le permitiría la circulación un día a la semana y todos los sábados con motivo de lo indicado en el nuevo Programa de Verificación; se estarían dando efectos restitutorios a los actos reclamados además de que se contravendrían cuestiones de orden público, en perjuicio del interés social, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

En contra de esa determinación, la quejosa promovió recurso de revisión, el cual fue turnado al Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y quedó registrado bajo el número R.I. 261/2014; el cual, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, resolvió confirmar la negativa de la suspensión definitiva, con base en los siguientes argumentos:

Consideró que no procedía conceder la suspensión definitiva de los efectos y consecuencias de los actos reclamados, puesto que dichos actos no son susceptibles de paralización; ya que de otorgarse la suspensión se contravendrían disposiciones de orden público y se afectaría el interés social.

Ello porque estimó que el decreto que se reclama, constituye una norma de orden público atendiendo a sus fundamentos legales y de interés social dada la finalidad que lo motivó, como son: garantizar el derecho de toda persona a tener un buen ambiente y nivel de vida adecuado, tomar medidas para

proteger la salud, abatir el cambio climático, tomar medidas de prevención y control de la contaminación atmosférica, instrumentar políticas públicas para limitar el uso del automóvil particular, disminuir las emisiones de vehículos en circulación, mejorar la calidad del aire, entre otras.

Indicó que contrario a lo dicho por la recurrente, de concederse la suspensión de los efectos y consecuencias solicitada, se iría en contra de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; concretamente de sus artículos 2, 25, numeral 1 y 28; así como de lo establecido en los Protocolos de Montreal relativos a sustancias agotadoras de la capa de ozono y en el Protocolo de Kyoto sobre cambio climático, así como diversas disposiciones de derecho interno.

Sostuvo que esto era así, pues la sociedad está interesada en que se garantice y preserve el derecho a tener un medio ambiente adecuado, que le asegure la salud, el desarrollo y el bienestar, así como a proteger el equilibrio de los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, reduciendo las emisiones de los gases de efecto invernadero.

Estimó que si bien el Programa prevé excepciones para su aplicación, no obra constancia en autos de que la quejosa se encontrara en algún caso de éstos, como son, entre otros: que su vehículo cuente con el holograma cero o doble cero.

Indicó que no se podía hablar de que la inconforme tuviera incorporado derecho alguno por el hecho de que la lectura de contaminantes del vehículo de su propiedad se encontrara incluso por debajo de los requeridos para el holograma cero, pues tal cuestión era materia del fondo del asunto.

Consideró que la suspensión no debe crear nuevas situaciones, toda vez que no es la instancia para valorar si dicho automóvil cumple con las condiciones de emisiones de contaminantes que puedan considerarse equivalentes al holograma que le permitiera circular como pretendió en su demanda.

Señaló que en el caso particular, el principio relativo al interés colectivo estaba por encima del particular, ya que de otorgarse la suspensión se produciría un daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o se afectaría la salud de las personas.

Finalmente, dijo que de otorgarse la suspensión sería constitutiva de derechos al conceder un beneficio que la ley no otorga, al soslayar un requisito referente al año modelo del vehículo automotor.

II. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito R. I. 228/2014

Los antecedentes del asunto contendiente en la contradicción de tesis son los siguientes:

El quejoso promovió juicio de amparo en contra de los actos, entre otros, del secretario del Medio Ambiente del Distrito Federal, al que reclamó el "Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Segundo Semestre del año dos mil catorce para el Distrito Federal" y "Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal", así como su ejecución.

Recibida la demanda, el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ordenó formar por duplicado el incidente de suspensión, pidió los informes previos correspondientes, otorgó la medida provisional solicitada y señaló fecha para la audiencia incidental.

El ocho de agosto de dos mil catorce, el Juez de Distrito dictó sentencia interlocutoria en la que determinó conceder la suspensión definitiva solicitada para el efecto de que: previo pago de derechos correspondientes, el quejoso pudiera llevar a verificar su vehículo y en su caso, se le permitiera acceder a la constancia de verificación vehicular u holograma tipo "0", siempre y cuando cumpliera con los estándares de calidad establecidos en los puntos 7.4 y 7.4.1 del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria; precisando que en caso de no cumplir con dichos estándares, esto es, en caso de exceder el nivel de las emisiones que ahí se establecen, la autoridad otorgará el holograma que corresponda de acuerdo con las emisiones de contaminantes que se registren en el momento de la verificación, ya sea el "1" o el "2". Y en el entendido que dejaría de circular un día entre semana de acuerdo a su holograma, pero le sería permitida la circulación los sábados del semestre en que tuvo vigencia el programa combatido.

En contra de esa determinación, el director ejecutivo jurídico de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal promovió revisión incidental, la cual fue turnada al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y quedó registrada bajo el número R.I. 228/2014.

Al resolver dicho medio de defensa en sesión de siete de noviembre de dos mil catorce, el órgano jurisdiccional confirmó la concesión de la suspensión definitiva, con base en los siguientes argumentos:

Precisó que el Juez de Distrito concedió la suspensión para que el vehículo del quejoso pudiera acceder a la constancia de verificación u holograma tipo "cero", siempre y cuando cumpliera con los estándares de calidad establecidos en dicho Programa de Verificación.

Señaló entonces que, el juzgador no constituyó un derecho en favor del quejoso que sea propio de la sentencia definitiva, ni podía asegurarse que se extralimitó en sus funciones al conceder la medida cautelar en la forma en que lo hizo, sino que ello fue acorde con lo solicitado, en tanto que la pretensión del quejoso era que de forma provisional no se le aplicaran los efectos y consecuencias del establecimiento del año modelo del vehículo como limitante para obtener el holograma "0" que tildó de inconstitucional.

Estimó que si bien es verdad que las disposiciones legales impugnadas tienden, en términos generales, a proteger el derecho a la salud y a un medio ambiente sano y libre de contaminantes, el otorgamiento de la suspensión como tal, al estar supeditada a no rebasar las normas de calidad del aire, no afectaban dichos derechos.

Dijo que la suspensión recurrida concilia adecuadamente el derecho de la colectividad a un medio ambiente sano, al exigir que el vehículo del petionario se sujete a los controles de contaminación y restricciones establecidas para cualquier otro, sin atender por ahora a su año modelo.

Consideró que dicha concesión respeta el derecho que tienen el quejoso, y el resto de los ciudadanos, al libre tránsito y al libre uso de sus bienes materiales; de ahí que no se puede aseverar, como dice el recurrente, que el daño que sufriría la sociedad con la suspensión sea mayor que el que resentiría el quejoso en caso de negársela.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. De acuerdo con las consideraciones que sostuvieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las revisiones incidentales referidas, se advierte la existencia de la contradicción de tesis denunciada por el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que dos órganos jurisdiccionales examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales y llegaron a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, determinó que no procede conceder la suspensión solicitada por contravenir disposiciones de orden público

y ser contraria al interés social, pues en el caso el interés colectivo de un medio ambiente sano está por encima del particular.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, estableció que sí procede la suspensión solicitada, pues no se sigue perjuicio al interés social ni al medio ambiente, ni se violan disposiciones de orden público; además que el daño que sufriría la sociedad con la suspensión no es mayor que el que resentiría el quejoso en caso de negársela.

De acuerdo con lo anterior, el tema a dilucidar en la contradicción de tesis, consiste en determinar si es posible otorgar la suspensión definitiva del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal, sin afectar el interés social ni contravenir disposiciones de orden público.

No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito no constituyan jurisprudencia ni estén expuestos formalmente como tesis y, por ende, no existan las publicaciones respectivas en términos de lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, no es obstáculo para que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de la denuncia de la contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disímbolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, y 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se identifican y transcriben:

"Registro: 189998

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XIII, abril de 2001

"Materia: Común

"Tesis: P./J. 27/2001

"Página: 77

"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."

"Registro: 190917

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XII, noviembre de 2000

"Materia: Común

"Tesis: 2a./J. 94/2000

"Página: 319

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no

se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

QUINTO.—Precisado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, en razón de las siguientes consideraciones:

En primer término, es menester señalar que la suspensión definitiva de los actos reclamados es una medida transitoria por su misma naturaleza y tiende exclusivamente a mantener viva la materia del amparo, y a evitar se causen al quejoso perjuicios de difícil reparación, entretanto se resuelva el fondo del asunto; y deja de surtir efectos tan pronto como empieza a producirlos la sentencia ejecutoria que se dicte en el juicio principal.

Para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, de conformidad con los artículos 107, fracción X,¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 128 de la Ley de Amparo, se requiere analizar, por regla general, los siguientes aspectos:

1. La presunción de existencia del acto reclamado;
2. Que el acto reclamado, de acuerdo con su naturaleza, sea susceptible de suspenderse;
3. Que exista solicitud del agraviado;
4. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y,

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:

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

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

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

En relación con el primer aspecto a considerar, cabe enfatizar que el artículo 107, fracción X, constitucional, dispone que para conceder la suspensión se tomara en cuenta, entre otros elementos, "la naturaleza de la violación alegada", de donde se deriva la obligación de verificar si el acto reclamado es susceptible de suspenderse.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una serie de tesis en relación con los actos que acorde con su naturaleza admiten paralización,² de donde se puede obtener que es improcedente conceder la suspensión respecto de: a) actos negativos, porque sería otorgar a la medida cautelar efectos restitutorios propios del juicio de amparo; b) actos consumados en todas sus consecuencias, porque equivaldría a darle efectos restitutorios a la suspensión; c) actos declarativos sin ejecución; d) actos futuros probables o inciertos; e) actos del proceso legislativo de una ley cuando se llevan a cabo; y f) los efectos de las leyes autoaplicativas que conciernen al patrimonio del Estado o atañen a las funciones esenciales de éste, así como

² Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XVIII, Núm. 4, página 235, de rubro: "**ACTOS NEGATIVOS**". Jurisprudencia 12, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo VI, Materia Común, página 13, de rubro: "**ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE**". Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LVIII, Núm. 8, página 1902, de rubro: "**ACTOS FUTUROS E INCIERTOS**". Jurisprudencia 356, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo I, Materia Constitucional, página 409, de rubro: "**LEYES SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA EXPEDICIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS**". Jurisprudencia 354, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo I, Materia Constitucional, página 407, de rubro: "**LEYES, SUSPENSIÓN CONTRA LAS, IMPROCEDENTE**". Jurisprudencia 14, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo VI, Materia Común, página 14, de rubro: "**ACTOS DE TRACTO SUCESIVO**". Tesis 254, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo III, Materia Administrativa, página 243, de rubro: "**ACTOS PROHIBITIVOS Y NEGATIVOS, DIFERENCIA ENTRE LOS (EXPLOTACIÓN DE BOSQUES)**". Jurisprudencia 17, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo VI, Materia Común, página 16 de rubro: "**ACTOS NEGATIVOS CON EFECTOS POSITIVOS**". Jurisprudencia 15, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Quinta Época, Tomo VI, Materia Común, página 14, de rubro: "**ACTOS DECLARATIVOS**". Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Libro LXXIII, Núm. 24, página 5990, de rubro: "**ACTOS DE INMINENTE REALIZACIÓN**".

a las que tocan a su organización conforme a las bases fundamentales establecidas en la Constitución.

En cambio, son susceptibles de suspenderse: a) actos positivos; b) actos continuos o continuados (de tracto sucesivo), para que se detengan sus efectos o no se sigan verificando, evitando que se consumen de forma irreparable; c) actos prohibitivos del ejercicio de un derecho o la continuación de una actividad, por sus efectos positivos en la persona o en su patrimonio; d) actos negativos con efectos positivos, que por lo regular son aquellos que revocan o anulan un derecho; e) actos declarativos con principio de ejecución; y f) actos de inminente realización.

Por ello, los juzgadores, al conocer de una demanda deberán analizar si se está en alguno de los casos en los que la suspensión sea procedente, para lo cual, deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos; de conformidad con el artículo 147 de la ley de la materia.

En ese orden de ideas, si el acto no es susceptible de paralizarse, la suspensión solicitada será improcedente con fundamento en el artículo 107, fracción X, de la Ley de Amparo, salvo que de una apreciación de carácter provisional se desprenda la posible inconstitucionalidad del acto.

Si el acto en atención a su naturaleza admite la paralización o de la apreciación provisional se desprende que pueda ser inconstitucional, se continuará con el análisis de procedencia de la suspensión, de conformidad con el artículo 128 de la Ley de Amparo.

Por tanto, la justificación de esa institución radica, en la subsistencia del objeto o materia del acto reclamado, de modo que sea dable restituir al quejoso en el goce de los derechos fundamentales que le fueron violados con la emisión o ejecución de las actuaciones autoritarias combatidas, retrotrayendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación (actos positivos), o conminando a la autoridad a realizar una conducta de hacer o dar en favor del gobernado (actos negativos).

Ahora bien, en los asuntos de los que derivaron los criterios contendientes, se señaló también como acto reclamado el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Segundo Semestre de dos mil catorce, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta de junio de dos mil catorce.

El citado programa, en los puntos que interesan indica:

"PROGRAMA DE VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIA PARA EL SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO 2014"

"7.4. Constancia de Verificación tipo cero '0' (Holograma '0'). Podrán obtener este tipo de holograma:

"7.4.1. Los vehículos a gasolina cuyos niveles de emisión no sobrepasen 100 partes por millón (ppm) de hidrocarburos, 0.6% en volumen de monóxido de carbono, 1000 ppm de óxido de nitrógeno y 0.6% en volumen de oxígeno, con un lambda no mayor a 1.05, en tanto que el resultado de la suma del monóxido de carbono y bióxido de carbono no deberá salirse del intervalo del 13 a 16.5% en volumen y que, además, cumplan con el siguiente requerimiento respecto a su modelo:

"a) Vehículo de uso particular, de carga y transporte colectivo de pasajeros a gasolina modelo 2006 y posteriores."

En ese numeral están regulados los requisitos para obtener el holograma "0", el cual no está sujeto a la restricción que para los hologramas "1" y "2" están previstos en el propio programa, y que estriba en la prohibición de circular dos sábados al mes; lo anterior, tal como deriva de los puntos siguientes del programa reclamado:

"4.8. Constancia de Verificación tipo '0': Documento integrado por un certificado y un holograma con leyenda o figura '0' que acredita el cumplimiento del vehículo con la verificación de emisiones vehiculares, y permite exentar las limitaciones a la circulación establecidas por el Programa 'Hoy No Circula', hasta por seis meses.

"4.9. Constancia de Verificación tipo '1': Documento integrado por un certificado y un holograma con leyenda o figura '1', que acredita el cumplimiento del vehículo con la verificación de emisiones vehiculares y limita la circulación del vehículo que lo porta un día entre semana y dos sábados cada mes, hasta por seis meses. En el evento que en el mes exista un quinto sábado, los vehículos con esta constancia podrán circular de acuerdo a las condiciones ambientales que se presentan.

"4.10. Constancia de Verificación tipo '2': Documento integrado por un certificado y un holograma con leyenda o figura '2', que acredita el cumplimiento

del vehículo con la verificación de emisiones vehiculares y limita la circulación del vehículo que lo porta un día entre semana y todos los sábados del mes, hasta por seis meses."

De las reglas transcritas, se observa en lo que aquí interesa, que mediante hologramas se determinará la circulación de los automóviles. Dichos hologramas se obtienen bajo los criterios del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria en el Distrito Federal, para lo cual, los propietarios o poseedores de fuentes móviles o vehículos deberán realizar la verificación, pudiendo obtener así diversos hologramas: "0", "1" y "2".

La constancia de verificación tipo cero "0" la pueden obtener vehículos a gasolina cuyos niveles de emisión no sobrepasen los límites indicados, y que además cumplan con el requerimiento respecto a su modelo, tratándose de vehículos de uso particular a gasolina modelo³ dos mil seis y posteriores.

Podrán obtener la constancia de verificación tipo uno "1" los vehículos de uso particular a gasolina año modelo mil novecientos noventa y nueve y posteriores, cuyos niveles de emisión no superen los establecidos en la regulación.

Mientras que la constancia de verificación tipo dos "2" la podrán obtener los vehículos de uso particular a gasolina de cualquier año modelo que tampoco rebasen los máximos contaminantes establecidos. Dichos vehículos de uso particular a gasolina que se encuentren sujetos a un holograma "2", podrán acceder al holograma "1" siempre y cuando en el proceso de verificación vehicular acrediten el nivel de emisiones a que se refiere el holograma "1".

Las limitaciones de circulación que prevé el citado programa, consisten en limitar la circulación un día entre semana y dos sábados por cada mes para los vehículos con holograma "1"; y un día entre semana y todos los sábados del mes para los vehículos con holograma "2", en un horario de las 5:00 a las 22:00 horas.

Es importante señalar que el objetivo del Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal, consiste en establecer medidas aplicables a la circulación vehicular de fuentes móviles o vehículos automotores, con el objetivo de prevenir, minimizar y controlar la emisión de contaminantes provenientes

³ Entendiéndose por año modelo, conforme al propio Programa de Verificación Vehicular, el año calendario que el fabricante designe al vehículo y que es consignado en la tarjeta de circulación vehicular.

de fuentes móviles que circulan en el Distrito Federal, sea cual fuere el origen de las placas y/o matrícula del vehículo, mediante la limitación de su circulación.⁴

Así, es claro que las disposiciones señaladas como actos reclamados son de interés social y orden público, pues se ve que pretenden garantizar el derecho establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Pues tiene como fin prevenir, controlar, reducir o evitar la contaminación de la atmósfera y asegurar una calidad de aire satisfactoria para la salud y el bienestar de la población.

Ahora bien, en los casos a estudio, los quejosos señalaron en esencia que el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria en el Distrito Federal, al restringir la circulación de los vehículos con base en la antigüedad de su automóvil y no con base en la emisión de contaminantes, viola los derechos humanos de no discriminación e igualdad que reconoce el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en tanto que establece un criterio de distinción que no es objetivamente razonable y justificable respecto a sujetos que se encuentran en idénticas condiciones y circunstancias frente a la norma, pues no se atiende al daño efectivo al medio ambiente.

Esto es, lo que le perjudica a los quejosos no es la aplicación de todo el Programa de Verificación en sí, sino el requisito consistente en el año modelo del vehículo para determinar las limitaciones a la circulación a que éste estará sujeto y no los niveles de contaminación que emita.

En ese sentido, a efecto de proveer sobre la suspensión del acto reclamado, al conocer de asuntos como éstos, el Juez de Distrito debe verificar, atendiendo a lo alegado por el quejoso, si en el caso los efectos y consecuencias del acto son susceptibles de ser suspendidos, y si con dicha suspensión no se contravienen disposiciones de orden público, ni se sigue perjuicio al interés social.

En relación con los conceptos de orden público e interés social, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho que

⁴ Decreto por el que se expide el Programa Hoy No Circula en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el diecinueve de junio de dos mil catorce.

en principio esa definición le corresponde al legislador al dictar una ley, pero que no es ajena a la función del juzgador, ya que éste deberá apreciar la existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo, lo que revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Para verificar la contravención a disposiciones de orden público, es importante considerar no de manera genérica, que la ley tenga ese carácter, pues la mayoría de las que rigen las relaciones del Estado con los particulares tienen esa característica, sino que debe examinarse cada asunto en específico, con base en el contenido del acto reclamado, y a partir de la normatividad que le sea aplicable; pues esta última es la base, precisamente, de la apariencia del buen derecho, que no es otra cosa que verificar, únicamente para efectos de la suspensión y sin que se entiendan como parte de la resolución del fondo del asunto, si el acto reclamado es acorde o no con la normatividad que lo rige.

En ese sentido, el otorgamiento de la suspensión en el amparo indirecto, de conformidad con la fracción X, párrafo primero, del artículo 107 de la Constitución Federal, al disponer que para resolver sobre su otorgamiento cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá ponderarse entre la apariencia del buen derecho y el interés social, constituye un mandato de optimización de un fin, consistente en dictar medidas eficaces para la preservación del derecho vulnerado, sin lastimar intereses, principios y valores colectivos jurídicamente preponderantes, por lo que la discrecionalidad que en ese sentido se confiere al Juez, representa la encomienda de adoptar la decisión más adecuada a la maximización de esos propósitos en cada caso concreto.

Pues la apariencia del buen derecho se basa, en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad, respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; esto significa que, para la concesión de la medida cautelar, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Apoya lo anterior, el criterio emitido al resolver la contradicción de tesis 3/95 por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY

DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.¹⁵

Así, resulta imprescindible para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y, la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación.

Esto encuentra sustento en artículo 147 de la Ley de Amparo, que dispone:

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

¹⁵ Texto: "La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión." Localización: Novena Época. Registro digital: 200136. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo III, abril de 1996. Materia común. Tesis: P./J. 15/96, página 16.

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

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

En el caso, es claro que de no otorgarse la suspensión de los efectos del acto reclamado se causarían daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso, dado que se le restringiría la utilización del vehículo que defiende por el periodo al que correspondería la vigencia del proceso de verificación realizada.

Luego, al verificar que se cumple con los requisitos para la concesión de la suspensión definitiva, es necesario señalar que ésta únicamente tendría el efecto de que por el momento no se tome en cuenta el año modelo del vehículo para determinar la restricción a la circulación a que éste será sometido, sino únicamente la emisión de contaminantes.

En ese sentido, puede verse que tal determinación no es contraria al interés colectivo, pues estará condicionada al resultado que arroje el examen técnico a que se someta el vehículo materia de la litis; es decir, no se traduce en una libertad absoluta para contaminar más de lo legalmente permitido a cualquier otro vehículo que emita el mismo nivel de contaminantes.

Al contrario, es claro que la sociedad tiene interés en que se limite la restricción de cada uno de los vehículos de acuerdo a las emisiones emitidas; pues ello repercute directamente en la calidad del aire y es acorde a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano como lo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Convenio de Estocolmo de 1974 y el Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP).

Así como a los fines que persigue la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, que delimitan el beneficio de la colectividad en el fomento a la protección del medio ambiente.

En ese sentido, es claro que la ley permite al juzgador, en apego al contenido del artículo 147 de la ley de la materia, que en el caso se dicten las providencias necesarias para conservar la materia del amparo.

En ese contexto, se considera que con la concesión de la medida suspensiva no se afecta al interés social o el orden público, pues si bien el programa reclamado persigue un fin legítimo al buscar reducir las emisiones contaminantes de los vehículos automotores en circulación para asegurar una mejor calidad del aire; este fin no se ve afectado por la suspensión temporal del requisito consistente en el año de los vehículos para determinar las limitaciones a su circulación; en tanto se estudia su constitucionalidad.

Sin que tal circunstancia constituya otorgar efectos restitutorios que son propios del fondo del asunto, como menciona uno de los Tribunales contendientes, pues en realidad, con tal medida sólo se atiende a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 147 antes transcrito, ya que en el caso, los efectos del acto reclamado no se han consumado irreparablemente, pues su ejecución trasciende al futuro y tiene lugar por todo el tiempo en que el agraviado se encuentra impedido para usar su vehículo por el modelo de éste.

En ese contexto, el otorgamiento de la suspensión cumple con mantener las cosas en el estado que se encontraban antes de la alegada violación; es decir, que el año modelo del vehículo no impedía obtener el holograma que correspondiera de acuerdo a la efectiva emisión de contaminantes del vehículo.

Así, atendiendo a la facultad que concede el artículo 147 de la Ley de Amparo y a la apariencia del buen derecho, la suspensión definitiva de los efectos del acto reclamado deberá precisar que, previo pago de los derechos correspondientes, el quejoso podrá acudir a verificar su vehículo y obtendrá el holograma que corresponda al nivel de contaminantes que emita, de acuerdo con los niveles de emisión que establece el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, y sin atender al año modelo del vehículo; en tanto se resuelve el juicio de amparo.

Pues es jurídica y materialmente posible mantener las cosas en el estado que guardaban antes de la violación que se alega; lo que es acorde con la reforma al artículo 1o. constitucional, de diez de junio de dos mil once, que tuvo como propósito otorgar una protección amplia e integral a los derechos de las personas.

Por ello, se estima que un Juez constitucional, al conocer de este tipo de juicios de amparo, a reserva de verificar el cumplimiento de los demás requisitos, puede conceder a los quejosos la suspensión definitiva, para que se restablezca provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en

tanto se falla el juicio en lo principal, pues como se ha visto en esta resolución, ello no sigue perjuicio al interés social.

Pues con ello, se respeta el derecho de la colectividad a un medio ambiente sano, al exigir que el vehículo del peticionario se sujete a los controles de contaminación y restricciones establecidas para cualquier otro; y el derecho del quejoso a que se mantengan las cosas en el estado que guardan y se preserve la materia del juicio de amparo que ha promovido.

Cabe señalar que esto, de manera alguna, significa que la suspensión concedida permitirá que el quejoso pueda obtener automáticamente el holograma "0" o algún otro; sino que únicamente implica que, si cumple con las especificaciones de los niveles de emisión señalados para obtener determinado holograma, el año de su vehículo no sea impedimento para que éste le sea asignado.

Por todo lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE ESTABLECER EL AÑO MODELO DEL VEHÍCULO COMO FACTOR PARA DETERMINAR LAS LIMITACIONES A LA CIRCULACIÓN A QUE ESTARÁ SUJETO, QUE IMPONE EL PROGRAMA DE VERIFICACIÓN VEHICULAR OBLIGATORIA PARA EL DISTRITO FEDERAL. En atención a la facultad prevista en el artículo 147 de la Ley de Amparo y a la apariencia del buen derecho, el Juez constitucional puede válidamente conceder la suspensión definitiva de los efectos y consecuencias de establecer el año modelo del vehículo como factor para determinar las limitaciones a la circulación a que estará sujeto y no los niveles de contaminación que emita, que impone el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal, pues con ello no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que la medida cautelar respeta el derecho de la colectividad a un medio ambiente sano, al exigir que el vehículo del quejoso se sujete a los controles de contaminación y restricciones establecidas para cualquier otro, y su derecho a que las cosas se mantengan en el estado que guardan y se preserve la materia del juicio de amparo promovido. Sin que esto signifique que la suspensión definitiva concedida permita que el quejoso obtenga automáticamente el holograma "0" o algún otro, sino únicamente implica que, si cumple con las especificaciones de los niveles de emisión señalados en el propio Programa para obtener determinado holograma, el año modelo de su vehículo no sea impedimento para que éste le sea asignado, en tanto se resuelve el fondo del amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí 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.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros 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 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 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE ESTABLECER EL AÑO MODELO DEL VEHÍCULO COMO FACTOR PARA DETERMINAR LAS LIMITACIONES A LA CIRCULACIÓN A QUE ESTARÁ SUJETO, QUE IMPONE EL PROGRAMA DE VERIFICACIÓN

VEHICULAR OBLIGATORIA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

En atención a la facultad prevista en el artículo 147 de la Ley de Amparo y a la apariencia del buen derecho, el Juez constitucional puede válidamente conceder la suspensión definitiva de los efectos y consecuencias de establecer el año modelo del vehículo como factor para determinar las limitaciones a la circulación a que estará sujeto y no los niveles de contaminación que emita, que impone el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria para el Distrito Federal, pues con ello no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que la medida cautelar respeta el derecho de la colectividad a un medio ambiente sano, al exigir que el vehículo del quejoso se sujete a los controles de contaminación y restricciones establecidas para cualquier otro, y su derecho a que las cosas se mantengan en el estado que guardan y se preserve la materia del juicio de amparo promovido. Sin que esto signifique que la suspensión definitiva concedida permita que el quejoso obtenga automáticamente el holograma "0" o algún otro, sino únicamente implica que, si cumple con las especificaciones de los niveles de emisión señalados en el propio Programa para obtener determinado holograma, el año modelo de su vehículo no sea impedimento para que éste le sea asignado, en tanto se resuelve el fondo del amparo.

2a./J. 125/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 88/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 261/2014, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 228/2014.

Tesis de jurisprudencia 125/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de agosto de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre 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 19 de octubre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 425/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO. 12 DE AGOSTO 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: 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, segundo, fracción VII, 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 y si bien aquélla se refiere a una materia común, no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en primer lugar, porque está involucrado un criterio jurisprudencial de esta Segunda Sala sentado a la luz de la Ley de Amparo abrogada, que uno de los tribunales contendientes estima inaplicable a los juicios promovidos conforme a la vigente ley de la materia y el otro no, además de existir criterio de la Primera Sala aplicable a la problemática a resolver, que es coincidente con el que esta Segunda Sala estima debe prevalecer.

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 Décimo Séptimo

Circuito, al emitir la resolución del amparo directo 504/2014, el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, es decir, uno de los órganos jurisdiccionales, cuyo criterio es presuntamente discrepante.

TERCERO.—Criterio del Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. Dicho órgano jurisdiccional, al resolver el veintisiete de noviembre de dos mil catorce el amparo directo número 504/2014, sostuvo, en lo que interesa al caso, lo siguiente:

"Por lo demás, es de señalarse que la violación que nos ocupa se patentiza, porque conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción III, de la Constitución General de la República y 172, fracción III, de la Ley de Amparo, para que las violaciones a las leyes del procedimiento se actualicen es necesario que concurran los requisitos siguientes: a) que se cometan en el curso del procedimiento; b) afecten las defensas del quejoso; y, c) trasciendan al resultado del fallo.

"Requisitos que en el caso concreto se actualizan, pues del procedimiento laboral se advierte que el primero de ellos se encuentra satisfecho, toda vez que la infracción fue cometida en el curso del procedimiento.

"Asimismo, se encuentra satisfecho el segundo de los requisitos, toda vez que con esa determinación afectó las defensas de la quejosa, ya que la Junta inobservó la obligación contemplada en el artículo 814 de la Ley Federal del Trabajo, así como la anteriormente transcrita jurisprudencia 79/99, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'PRUEBA TESTIMONIAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. INCOMPARECENCIA DE LOS TESTIGOS CITADOS A SOLICITUD DEL OFERENTE, CUANDO EL DOMICILIO PROPORCIONADO ES INCORRECTO. LA JUNTA, APRECIANDO CADA CASO PUEDE, DE MANERA FUNDADA Y MOTIVADA, DECLARAR DE PLANO LA DESERCIÓN DE LA PRUEBA O REQUERIR AL OFERENTE PARA QUE PROPORCIONE EL DOMICILIO CORRECTO.', pues no se le dio la oportunidad de acreditar los hechos que pretendía con esa testimonial, máxime que su deserción se debió a un error que no le era atribuible a ésta.

"En tanto que trascendió, en virtud de que –se reitera– el precepto 172, fracción III, de la Ley de Amparo establece que en los juicios seguidos ante tribunales del trabajo –entre otros– se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, cuando se desechen las pruebas que legalmente haya ofrecido, o bien, cuando no se reciban conforme a la ley y, en el caso, se declaró desierta la testimonial a cargo de

*****.

"Cuya trascendencia se desprende de que la quejosa fue condenada a reinstalar y pagar salarios caídos a *****", bajo el argumento de que éste probó el despido en el que apoyó su demanda, aunado a que a la testimonial que ofreció la quejosa –y que sólo fue desahogada por dos testigos– le negó valor crediticio porque: '... el segundo de los testigos *****', manifiesta que entre él y la demandada existía una relación comercial, por lo tanto, se infiere una relación comercial (económica) por lo que respecta a dicho testigo además de que no proporcionan una razón fundada de su dicho ...'

"Asimismo, también se le condenó a pagar a ***** y a ***** vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, por el último año laborado, así como los salarios devengados por la última semana laborada, bajo la consideración de no haber acreditado su pago.

"Orientan al caso la jurisprudencia I.4o.C. J/5 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, enero-junio de 1989, página 961, registro 229408, y la tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, julio de 1993, página 329, registro 216104, de la literalidad siguiente:

"'VIOLACIONES PROCESALES. REQUISITOS PARA RECLAMARLAS EN AMPARO DIRECTO.'

"'VIOLACIONES PROCESALES, EL ESTUDIO DE LAS, COMPETE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.'

"No pasa inadvertido para quien resuelve que la Ley de Amparo en su artículo 174 prevé lo siguiente: ...

"Esto es, refiere que en un primer amparo, las partes (ya sea en amparo principal o adhesivo) harán valer todas las violaciones procesales que estimen se cometieron; en tanto que precisarán la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

"Aspecto este último que no cumple la quejosa, toda vez que si bien señala que con la violación procesal se infringió el principio de legalidad, afectando su esfera jurídica, no precisa la forma en que trascendió el proceder de la Junta en el laudo reclamado; sin embargo, este Tribunal Colegiado estima que dicha determinación legislativa, no puede tener el alcance de calificar de inoperantes las violaciones procesales hechas valer en una demanda de am-

paro, bajo el argumento de que no se precisa la trascendencia de aquéllas, toda vez que dicho proceder llevaría consigo una denegación de justicia, contraviendo con ello lo previsto en el artículo 17 constitucional.

"Ciertamente, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos, así como la publicación de la Ley de Amparo vigente, tiene como finalidad que los juicios de amparo directo sean más ágiles y que no se encuentre el tribunal ante simples afirmaciones de la parte quejosa, respecto de violaciones procesales que puedan dar como consecuencia la reposición del procedimiento del juicio de origen, cuando ningún efecto útil pudiese obtenerse ante una intrascendencia de la violación al resultado del fallo.

"Sin embargo, la aludida reforma persigue que el acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, y el respeto al derecho humano de defensa que tienen todos los gobernados, sea verdaderamente efectivo, y esto se infiere del contexto del propio capítulo en que se encuentra inserto el precepto, así como de cada una de las disposiciones que se comprenden en la Ley de Amparo.

"Lo que lleva a considerar que lo dispuesto en el artículo 174 no constituye una obligación de la parte quejosa, a fin de que su concepto de violación sea atendido, sino un derecho previsto por el legislador; sin embargo, la obligación de advertir el alcance de la violación, sigue siendo originaria del órgano jurisdiccional federal; sin demérito de tomar en cuenta el sentir del solicitante del amparo, a fin de calificar el concepto de impugnación.

"Considerar que sólo se tomará en cuenta lo precisado por el quejoso, en cuanto a la trascendencia de la violación —en los casos donde no opere la suplencia de la queja— conllevaría dejar a un lado la labor jurisdiccional, que exige un trabajo de lógica y argumentación jurídica, en busca de aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento e, incluso, desentrañar los textos legales, los principios de derecho, así como el sentir de las partes.

"Esto es, la labor jurisdiccional está delimitada por la libertad de apreciación y calificación de hechos y pruebas, a más del arbitrio para elegir e interpretar la norma en la que se subsumen aquéllos; de ahí que un fallo judicial no es la conclusión necesaria de un silogismo, sino una decisión que, como tal, presupone la posibilidad de optar por una solución o elegir entre varias.

"En consecuencia, pretender que sea el quejoso quien deba precisar los alcances o consecuencias de la violación procesal, conllevaría a imponer cargas excesivas a los gobernados y a delimitar la labor jurisdiccional de quien resuelve.

"Esta interpretación tiene apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, la página 1730, con registro digital 2003190, de rubro y texto siguientes:

"VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO."

"Aun y cuando en ella se hace una interpretación del artículo 158 de la abrogada Ley de Amparo, en tanto que en éste no se establecía que la parte quejosa precisara de qué forma la violación procesal alegada trascendía al resultado de la sentencia; del referido criterio se infiere que el contenido de la norma, relativo a 'precisará la forma en que las violaciones procesales trascendieron al resultado del fallo', no puede ser una obligación que ponga trabas a la justicia, sino una oportunidad para defenderse de los actos de autoridad, ya que de la propia ejecutoria que le dio vida a dicho criterio se desprende: ..."

CUARTO.—Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. Dicho órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo 689/2014, en sesión de cuatro de marzo de dos mil quince, analizó el artículo 174 de la vigente Ley de Amparo y concluyó su análisis sosteniendo lo siguiente:

"... De lo que ha quedado reseñado, es válido que este tribunal sostenga como tesis las siguientes:

"VIOLACIONES PROCESALES EN EL AMPARO DIRECTO LABORAL PROMOVIDO POR EL PATRÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 174 DE LA ACTUAL LEY DE AMPARO. Por formar parte del sistema jurídico mexicano el precepto 174 de la Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, no debe interpretarse aisladamente, atendiendo sólo a su mera literalidad. En consecuencia, sus disposiciones deben relacionarse con las que emergen de los artículos 1o., 14, 17, 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del precepto 172 de la propia Ley de Amparo. Luego, teniendo en cuenta la armonía existente entre los enunciados normativos que encierran todas esas prevenciones en relación con las violaciones procesales a que se refiere el numeral 172 invocado, válidamente se arriba a la apreciación de que, en la actualidad, teniendo presente la mayor protección que debe

permea en la interpretación y aplicación de la ley en beneficio de las personas, incluyendo a las jurídicas o morales, privilegiando el principio de progresividad, con la consiguiente prohibición de cualquier retroceso que imponga cargas irracionales para obtener la tutela judicial, dicho artículo 174 no puede ser interpretado en el sentido de que el patrón peticionario del amparo, al hacer valer una o varias violaciones procesales reclamables en vía uniinstancial, se encuentre constreñido a expresar, sacramentalmente, cuál parte de las consideraciones contenidas en el laudo combatido se ve afectada con las mismas y en qué medida influyen para que esa o esas consideraciones desaparezcan, ya que tal exigencia además de implicar un retroceso en la impartición de justicia, quebranta los principios rectores del actual sistema jurídico mexicano, cuya directriz se enfoca en la protección más amplia posible de los derechos humanos consagrados en favor de todas las personas.¹¹

"VIOLACIONES PROCESALES EN EL AMPARO DIRECTO LABORAL PROMOVIDO POR EL PATRÓN, ÉSTE NO SE ENCUENTRA CONSTREÑIDO A INDICAR EN QUÉ PARTE DEL LAUDO REPERCUTEN. Para que las violaciones procesales enumeradas ejemplificativamente por el artículo 172 de la Ley de Amparo en vigor desde el tres de abril de dos mil trece, admitan ser analizadas por el Tribunal Colegiado respectivo, no se requiere que el patrón quejoso indique sacramentalmente la parte del laudo que podría cambiar si se acogieran, es decir, explicar concreta y abundantemente cuál es su trascendencia específica en el resultado del fallo, ya que tal exigencia constituye una carga procesal excesiva que además de no encontrar sustento en la Constitución General del País, contraría abiertamente sus mandamientos contenidos en los artículos 1o. y 17, al poder provocar la denegación de justicia sencilla y completa, máxime que no puede pasarse por alto el principio de que al juzgador se le proporcionan los hechos y él aplica el derecho, y es, en todo caso, al que le corresponde analizar si las violaciones procesales argüidas trascienden o no y en qué medida al resultado del fallo."¹²

QUINTO.—Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. Dicho órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo 7/2013, en sesión de veintiuno de febrero de dos mil catorce, sostuvo, en lo que interesa para el asunto, las siguientes consideraciones:

¹¹ La tesis se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, tesis III.1o.T.18 L (10a.), página 2408, registro digital 2009168.

¹² La tesis se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, tesis III.1o.T.17 L (10a.), página 2407, registro digital 2009167.

"1. Violación a las formalidades del procedimiento, por indebida admisión y desahogo de la prueba de inspección.

"En el primer concepto de violación, se aduce que la responsable, al admitir la prueba de inspección, sin justificación alguna señaló como domicilio para su desahogo las instalaciones de la propia Junta, no obstante que en el escrito de ofrecimiento manifestó que el lugar para su desahogo sería la zona de distribución Puebla Poniente, ubicado *****', de la ciudad de Puebla, específicamente, en el área de personal y servicios generales.

"Por lo que, al llevarse a cabo dicha diligencia en un lugar distinto al ofrecido, se vulneró su derecho para elegir tal aspecto, lo que la dejó en estado de indefensión, porque la obligación de exhibir la documentación es del patrón, la cual, consiste en dos libros de nómina por catorcena, que son más de ciento cincuenta, y que debieron ser trasladados para su exhibición ante la resolutora, lo que hubiere sido innecesario de haberse señalado el domicilio de forma correcta.

"La compañía inconforme cita para reforzar sus argumentos la jurisprudencia sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, de rubro: 'PRUEBA DE INSPECCIÓN EN MATERIA LABORAL. EL SEÑALAMIENTO DEL LUGAR EN DONDE DEBE DESAHOGARSE ES UN DERECHO POTESTATIVO DEL OFERENTE, POR LO QUE SI SE LLEVA A CABO EN UN SITIO DISTINTO AL INDICADO, ELLO ACTUALIZA UNA VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO QUE AMERITA SU REPOSICIÓN.'

"Las anteriores manifestaciones, según se señaló, son inoperantes.

"En efecto, como se ve, la quejosa combate una violación a las leyes del procedimiento; sin embargo, no precisó la forma en que trascendió en su perjuicio al resultado del fallo, aspecto que era menester plasmarlo en su concepto de violación para que este tribunal esté en posibilidad de abordar su estudio, en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo vigente, mismo que será analizado más adelante.

"Ahora, para estar en condiciones de explicar la inoperancia aludida, se hace necesario traer a contexto el artículo 158 de la anterior Ley de Amparo, que disponía: ...

"Su interpretación sistemática que, en este sentido, reitera lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política Federal, con-

ducía a establecer que los requisitos a satisfacer para el análisis de los conceptos de violación eran los siguientes:

"a) Que se cometa durante el procedimiento.

"b) Que afecte las defensas del quejoso.

"c) Que trascienda al resultado del fallo.

"Respecto del primer supuesto, se planteaban las violaciones procesales cometidas en el curso del procedimiento.

"Por lo que hace al segundo caso, se estimaba que una violación a la ley adjetiva provocaba indefensión cuando coartaba en alguna forma el derecho procesal que la parte tiene para evidenciar ante el juzgador la existencia o amplitud de su derecho sustantivo, o la inexistencia del que en su favor alega la contraria.

"En cuanto a la tercera hipótesis, se consideraba que esa violación trascendía al resultado del fallo, si por su naturaleza determina o influye en el sentido de la decisión.

"Para este último supuesto, su estudio se emprendía de la siguiente forma:

"En primer lugar, se debía hacer la enunciación de la violación procesal reclamada, para que se hiciera saber al lector, cuál era el tema a tratar.

"En segundo lugar, debía constatarse si la violación existía, para lo cual debía realizarse una relación cuidadosa de los actos procesales correspondientes.

"Si al hacer esta relatoría, se desprendía que la violación procesal aducida era inexistente, entonces, se declaraban inoperantes los conceptos de violación.

"En tercer lugar, si resultaban ciertos los hechos, entonces, se constataba si se satisfacían los siguientes requisitos, que al igual que la norma que comentamos, los establece el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal:

"1. Que se haya cometido en el curso del juicio, precisando preferentemente el estadio procesal respectivo;

"2. Que se hayan afectado las defensas del quejoso, estableciendo la razón por la que se consideraba de esa manera; o si se quería abreviar, se establecía simplemente que ello era así, porque el caso se contenía en algunas de las fracciones de los artículos 159 o 160 de la citada Ley de Amparo; y,

"3. Que trascendiera al resultado del fallo. También estableciendo la razón por la cual se estimaba de esa manera.

"Tal narrativa pone de relieve que en el anterior ordenamiento no existía obligación para el quejoso de señalar en sus conceptos de violación la forma en que las violaciones procesales que alegara trascendieron al resultado del fallo; dado que no existía un sustento legal que así lo estipulara; incluso, así lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.), de rubro: 'VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO.'

"Empero, el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente –a partir del tres de abril de dos mil trece–, establece para la impugnación de las violaciones procesales lo siguiente: ...

"De la transcripción se desprende que ahora la Ley de Amparo regula de forma distinta el planteamiento de violaciones procesales, pues se deben colmar los siguientes requisitos:

"a. En la demanda de amparo principal y, en su caso, en la adhesiva, los promoventes del amparo deben impugnar todas las violaciones procesales que estimen se cometieron;

"b. Las violaciones procesales que no se reclamen se tendrán por consentidas; y,

"c. Debe precisarse la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

"Como se puede advertir, uno de los cambios trascendentales para el planteamiento y estudio de las violaciones procesales se hace depender de la necesidad de que se precise la forma en que trascendieron al resultado del fallo. Esta condición es, sin duda, exigible en los supuestos en que es improcedente suplir la queja deficiente, es decir, para los casos en que el tribunal de amparo debe limitarse a estudiar los argumentos del quejoso, o del

quejoso en amparo adhesivo, a la luz del principio de estricto derecho; de tal manera que en aplicación de este principio, dado su rigorismo, no podrá analizarse una violación procesal, si su planteamiento carece de la explicación sobre su trascendencia al resultado del fallo.

"Esta precisión se exige como condición esencial a partir de la premisa de que no todas las violaciones procesales revisten de esa singular relevancia, ya que aun cuando sea inobjetable su demostración, la prueba de su existencia, per se, haría nugatoria la posibilidad de tenerla por fundada si no incide en el resultado de la decisión definitiva, o peor aún, si tiene el impacto requerido sobre el resultado del fallo, pero por descuido, no se planteó la trascendencia.

"Ahora bien, la inserción de un enunciado normativo que antes no se encontraba en la Constitución ni en la ley, que exige una condición especial para el planteamiento de las violaciones procesales, abre una brecha en que se debe dividir la doctrina y jurisprudencia que se generó antes de la reforma, de la que surgirá con motivo de ella y, en este sentido, si se consideró en un tiempo que no era exigible exponer las razones de la trascendencia de una violación procesal, porque la Constitución ni la Ley de Amparo fijaban este requisito, ahora que sí es exigible, no pueden seguir cobrando aplicación las interpretaciones de una Constitución y de una Ley de Amparo que han sido reformadas.

"En el particular, la empresa inconforme únicamente se constriñe en destacar en qué consiste la violación procesal cometida por la Junta resolutora, respecto de la prueba de inspección que ofreció en la audiencia de ley. En su opinión, fue admitida de forma indebida, porque para su desahogo se señalaron como domicilio las instalaciones de la propia Junta, soslayando que precisó otro lugar para su desahogo, lo que vulneró su derecho potestativo de decidir el lugar, lo que la dejó en estado de indefensión.

"Manifestaciones que de ninguna forma precisan o, en su caso, tienen la intención –atento a la causa de pedir– de reflejar la forma en que trascendió la violación procesal reclamada en su perjuicio al resultado del fallo.

"Por lo que ante dicha omisión, en precisar la trascendencia de la violación, no es factible atender las inconformidades planteadas en el motivo de disenso que nos ocupa y, en ese tenor, se reitera, es que resultó inoperante."

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito reiteró el criterio transcrito, al fallar los amparos directos 56/2014, 59/2014,

181/2014 y 398/2014, en sesiones de veintiocho de marzo, once y veinticinco de abril, y cinco de septiembre de dos mil catorce, lo que dio lugar a la jurisprudencia VI.2o.T. J/1 (10a.),³ que establece:

"VIOLACIONES PROCESALES. CONFORME AL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, EL QUEJOSO QUE LAS HACE VALER DEBE EXPLICAR LA FORMA EN QUE TRASCIENDEN EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 27/2013 (10a.)]. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1730, de rubro: 'VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO.', determinó que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el artículo 158 de la Ley de Amparo abrogada, prevén que exista obligación del quejoso de señalar en sus conceptos de violación la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron al resultado del fallo. Sin embargo, en la actualidad ese criterio es inaplicable, en virtud de que el diverso 174 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, establece que en la demanda de amparo principal y, en su caso, en la adhesiva, el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron, pero con la condicionante de que deberá precisar la forma en que tales violaciones trascendieron en su perjuicio en el resultado del fallo. En esa medida, se obliga al quejoso a que cuando haga valer violaciones procesales explique la forma en que éstas le afectaron, por repercutir en el fallo. Por tanto, si con anterioridad no era exigible que se expusieran las razones de la trascendencia de una violación procesal, porque no estaba previsto este requisito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la ley ordinaria, ahora que sí es obligatorio, resulta inaplicable dicho criterio jurisprudencial en relación con la forma en que deben plantearse las violaciones procesales."

SEXTO.—**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

³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2852, registro digital 2007945 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

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."⁴ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

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 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.

⁴ *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.

⁵ *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.

Ahora bien, el análisis de las ejecutorias transcritas en los considerandos tercero, cuarto y quinto, 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, en términos de lo dispuesto en el artículo 174 de la vigente Ley de Amparo, la parte quejosa, al plantear violaciones procesales en la demanda de un juicio de amparo directo, está obligada a precisar la manera en que las irregularidades planteadas trascendieron al resultado del fallo que se reclama, con el peligro, en caso de no hacerlo, de que resulte improcedente su análisis en los casos en que no proceda suplir la deficiencia de la queja, o bien, si tal obligación resulta una carga procesal excesiva que no puede exigirse para abordar el análisis de la violación hecha valer.

Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito sostuvo que, derivado de lo dispuesto por el artículo 174 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, es necesario que en la demanda de amparo principal y, en su caso, en la adhesiva, el quejoso haga valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron, con la condicionante de precisar la forma en que tales violaciones trascendieron o repercutieron en su perjuicio en el resultado del fallo reclamado, pues de lo contrario no procede su análisis. En ese sentido, precisa en relación con la jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.) de esta Segunda Sala, cuyo rubro señala: "VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO.", que es inaplicable a los juicios de amparo regidos por la vigente Ley de Amparo, en tanto que el criterio se estableció conforme a la normativa derogada que no contemplaba como requisito para el análisis de la violación procesal, que se expusieran las razones de su trascendencia, cuestión que ha sido modificada a partir de la vigente redacción del artículo 174 de la Ley de Amparo, que hace mención expresa de dicho requisito.

Por su parte, el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito consideraron que no es necesario precisar la forma en que la violación procesal trascendió al resultado de la resolución reclamada, a fin de que el órgano jurisdiccional proceda a su análisis, aun cuando se esté en supuestos en que no proceda la suplenencia de la queja.

El Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito sostuvo que si bien la reforma a la Constitución y la publicación de la Ley de Amparo vigente, tienen como finalidad que los juicios de amparo se solventen de manera ágil y que no se diluciden simples afirmaciones de la parte quejosa, respecto a violaciones procesales que resultan intrascendentes al resultado del fallo reclamado, lo cierto es que el artículo 174 de la citada ley, en relación con el derecho de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 17 de la Constitución, no constituye una obligación, cuya satisfacción condicione el análisis del concepto de violación, sino que la obligación originaria de advertir el alcance de la violación sigue siendo del órgano jurisdiccional federal, sin demérito de tomar en cuenta la causa de pedir planteada por el solicitante del amparo. Concluye que, estimar lo contrario, impondría una carga procesal excesiva que no encuentra sustento constitucional ni legal alguno y que, por el contrario, conlleva materialmente a la denegación de justicia, al erigirse en un obstáculo injustificado.

Igualmente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito razonó que el vigente artículo 174 de la Ley de Amparo no debe interpretarse aisladamente, atendiendo sólo a su mera literalidad, sino considerando el contenido de los numerales 1o., 14, 17 y 107, fracción III, inciso a), de la Constitución, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del 172 de la propia ley de la materia, buscando la mayor protección que debe permear en la interpretación y aplicación de la ley en beneficio de las personas, privilegiando el principio de progresividad, conforme a lo cual, no puede obligarse al quejoso que precise la parte de las consideraciones contenidas en el fallo reclamado que se vea afectada con las violaciones procesales y la medida en que éstas influyeron en su sentido, ya que ello constituye una carga procesal excesiva que, además, de no encontrar sustento legal, implica un retroceso en la impartición de justicia y quebranta los principios rectores del actual sistema jurídico mexicano.

En esa tesitura, se evidencia que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual y llegaron a conclusiones diferentes, en tanto que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito estimó que debe entenderse que el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente establece expresamente como requisito obligatorio para el análisis de las violaciones procesales, precisar la manera en que éstas trascendieron al sentido del fallo y, ante la ausencia de dicha precisión, estima que no es factible atender las inconformidades relacionadas con tales violaciones procedimentales, mientras que el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia

de Trabajo del Tercer Circuito coincidieron al sostener que, independientemente de que la parte promovente del juicio de amparo especifique o no la forma en que la violación procesal trascendió al sentido de la sentencia reclamada, el órgano jurisdiccional se encuentra constreñido de origen a examinar dicha cuestión.

SÉPTIMO.—**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:

En principio, debe destacarse que, al fallar la contradicción de tesis 449/2012, en sesión de veintitrés de enero de dos mil trece, este órgano colegiado estableció su jurisprudencia 2a./J. 27/2013 (10a.),⁶ en la que, a la luz de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo abrogada, sostuvo el criterio consistente en que el quejoso no está obligado a precisar la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron al resultado del fallo, según se advierte de la siguiente transcripción:

"VIOLACIONES PROCESALES. AL PLANTEARLAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL QUEJOSO NO ESTÁ OBLIGADO A SEÑALAR EN SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON AL RESULTADO DEL FALLO.—Los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, establecen que el juicio de amparo directo 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 las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; de donde se sigue que es posible que aquél haga valer las violaciones cometidas durante el procedimiento. Sin embargo, no todas pueden ser materia de estudio, sino sólo las que afecten sus defensas y trasciendan al resultado del fallo reclamado. Ahora bien, de las disposiciones que rigen la tramitación del juicio de amparo directo y, en específico, la impugnación de violaciones procesales, no se advierte que exista obligación del quejoso de señalar en sus conceptos de violación la forma en que trascendieron al resultado

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1730, registro digital 2003190.

del fallo, por lo que la falta de esa precisión no puede tener como consecuencia que se declare inoperante el concepto de violación respectivo. Sostener lo contrario, impondría al promovente una carga procesal sin sustento constitucional ni legal que conllevaría materialmente a la denegación de justicia, en contravención del artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Como se advierte, las razones que llevaron a esta Segunda Sala a sostener el criterio transcrito descansan, esencialmente, en el hecho de que la normativa que regía la tramitación del juicio de amparo directo, concretamente, lo relativo a la impugnación de violaciones procesales, no establecía la obligación del quejoso de señalar la forma en que trascendieron al resultado del fallo; de suerte que esa falta de precisión no podía llevar a estimar inoperante el planteamiento relativo, pues lo contrario supondría exigir una carga procesal sin sustento constitucional ni legal, que conllevaría materialmente a la denegación de justicia.

Ahora bien, la anterior situación ha variado a partir de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, ya que las disposiciones que regulan la tramitación del juicio de amparo directo, específicamente en lo atinente a las violaciones procesales, prevén como carga procesal para el quejoso el que precise la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron al resultado del fallo reclamado, lo que lleva a esta Segunda Sala a sostener que el criterio jurisprudencial aludido no aplica a los juicios promovidos conforme a la normativa de la materia en vigor.

En efecto, el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente dispone:

"Artículo 174. En la demanda de amparo principal y en su caso, en la adhesiva el quejoso deberá hacer valer todas las violaciones procesales que estime se cometieron; las que no se hagan valer se tendrán por consentidas. Asimismo, precisará la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

"El Tribunal Colegiado de Circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

"Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior."

Del precepto transcrito se desprende que el quejoso debe hacer valer en su demanda de amparo principal o adhesiva todas las violaciones procesales que estime se cometieron en el procedimiento, dado que, en caso contrario, las mismas se tendrán por consentidas y que, al hacerlas valer, deberá precisar la forma en que trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo.

Asimismo, señala que el Tribunal Colegiado que conozca de la demanda de amparo deberá resolver respecto de todas las violaciones que se hagan valer, y de aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.

Por último, precisa que no podrán ser materia de concepto de violación ni de estudio oficioso en un juicio de amparo posterior, las violaciones procesales que no se plantearon en un primer amparo ni se analizaron oficiosamente por el Tribunal Colegiado.

De lo anterior se colige que debe ser el quejoso quien precise la forma en que las violaciones procesales trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo para que proceda el estudio del concepto de violación, salvo en aquellos casos en que proceda la suplencia de la queja, en los que, advertida la violación cometida, el Tribunal Colegiado deberá hacer el estudio relativo si considera que trascendió al resultado del fallo.

El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal 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: ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo 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. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la

queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior."

Como se puede apreciar, del precepto transcrito se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito que conozcan de amparos directos contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, deberán decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hacen valer, ya sea que se cometan en dichas resoluciones o que sean cometidas durante el procedimiento, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y, asimismo, deberán decidir en relación con las violaciones procesales que, cuando proceda, adviertan en suplencia de la queja.

Entonces, aunque el precepto constitucional no especifica que el quejoso debe precisar en su demanda por qué la violación impugnada trasciende al resultado del fallo, sí impone como requisito para su estudio el que la misma tenga esa trascendencia.

En la exposición de motivos de la iniciativa del decreto que reformó los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por senadores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, fechada el diecinueve de marzo de dos mil nueve (Gaceta No. 352), que dio lugar al texto actual del precepto constitucional que se analiza, se señala:

"... En este contexto, un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias.

"Para resolver esta problemática, se propone la adopción de las siguientes reformas: ...

"Segunda, imponer al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Con esta solución se tiende a lograr que en un solo juicio queden

resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos.

"De acuerdo con lo anterior, quien promueva el amparo adhesivo tendrá también la carga de invocar todas las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, puedan haber violado sus derechos. Lo anterior impondrá al Tribunal Colegiado de Circuito la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, inclusive las violaciones procesales que advierta en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. ..."

Como se puede advertir, la exposición de motivos que antecede a la reforma constitucional realizada al artículo 107 constitucional vigente, fue clara en imponer en la parte quejosa la carga de invocar todas las violaciones procesales que estime hayan sido cometidas en el procedimiento de origen, y consideró que la suplencia de la queja, por parte del Tribunal Colegiado del conocimiento, sólo procedería en los casos previstos en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada, que corresponde al artículo 79 de la Ley de Amparo vigente.

Por su parte, en la exposición de motivos del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el dos de abril de dos mil trece, presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios, fechada el quince de febrero de dos mil once (Gaceta No. 208), se expuso lo siguiente:

"... Por otro lado, en el primer párrafo del inciso a) de la citada fracción III, estas comisiones consideran pertinente precisar con toda claridad que el Tribunal Colegiado que conozca de un juicio de amparo directo deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y también aquéllas que cuando proceda advierta en suplencia de la queja, debiendo fijar los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución, señalando con claridad que aquellas violaciones procesales que no se invocaron en un primer amparo, o que no hayan sido planteadas por el Tribunal Colegiado en suplencia de la queja, no podrán ser materia de estudio en un juicio de amparo posterior.

"Lo anterior impondrá al Tribunal Colegiado de Circuito la obligación de decidir integralmente la problemática del amparo, inclusive las violaciones procesales que advierta en suplencia de la deficiencia de la queja, en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo.

"Por otra parte, de igual forma se coincide con la propuesta de la iniciativa en el sentido de precisar la segunda parte del vigente inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional, por lo que se refiere al requisito exigido en los juicios de amparo promovidos contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, en el sentido de que para hacer valer las violaciones a las leyes del procedimiento en dichos juicios, el quejoso deberá haberlas impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que señale la ley ordinaria respectiva, conservando la excepción de dicho requisito en aquellos juicios amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado. ..."

Como se puede observar, de ambas exposiciones de motivos se aprecia que la intención del legislador fue imponer a los Tribunales Colegiados de Circuito la obligación de examinar todas las violaciones procesales que se hagan valer y de suplir la queja deficiente sólo en los casos en los que la misma proceda, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo.

Es importante resaltar que, aun cuando la Constitución Federal no establece cuáles son los requisitos que debe cumplir la demanda de amparo para el estudio de los conceptos de violación, el artículo 175 de la vigente Ley de Amparo⁷ los establece, los cuales se mencionaban previamente en el artículo 166 de la ley abrogada. Entre dichos requisitos está que se precise el acto reclamado, los preceptos constitucionales o derechos humanos que se estimen vulnerados, los artículos de normas secundarias aplicadas que se consideren violatorias de los derechos fundamentales, en su caso, así como los conceptos de violación, esto es, los argumentos lógicos jurídicos encaminados a demostrar la vulneración de que se trata.

Ahora bien, si se toma en cuenta que el artículo 174 de la Ley de Amparo vigente se concreta a regular el estudio de las violaciones procesales,

⁷ "Artículo 175. La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán: I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre; II. El nombre y domicilio del tercero interesado; III. La autoridad responsable; IV. El acto reclamado.—Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia; V. La fecha en que se haya notificado el acto reclamado al quejoso o aquélla en que hubiese tenido conocimiento del mismo; VI. Los preceptos que, conforme a la fracción I del artículo 1o. de esta ley, contengan los derechos humanos cuya violación se reclame; y VII. Los conceptos de violación."

resulta razonable que establezca aquellos requisitos con los que deben cumplir los conceptos de violación relativos para que sea procedente el estudio de las mismas.

Así, como se señaló, el propio inciso a) de la fracción III del artículo 107 constitucional establece que en el amparo directo sólo se estudiarán las violaciones procesales "que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo", y se parte de la base de que la suplencia de la queja sólo procede en los casos previstos expresamente en la propia Ley de Amparo, supuesto en el cual el Tribunal Colegiado, advertida la violación procesal y la forma en que trascendió al resultado del fallo, deberá examinarla. Por tanto, resulta por demás razonable que la ley exija que la parte quejosa precise las violaciones procesales para proporcionar al tribunal de amparo todos los elementos que puedan ser necesarios para proceder a su estudio, incluyendo la precisión de por qué trascendieron al resultado del fallo.

Atendiendo a lo anterior, esta Segunda Sala estima que el numeral 174 de la vigente Ley de Amparo debe ser interpretado en el sentido de que es carga procesal de la parte quejosa precisar en sus conceptos de violación por qué la violación procesal trascendió al sentido del fallo, para que sea procedente el estudio que aduce, en el entendido de que, excepcionalmente, podrá omitirse el cumplimiento de tal requisito cuando proceda la suplencia de la queja en los términos del artículo 79 de dicha Ley de Amparo.

No constituye obstáculo a la conclusión alcanzada el hecho de que el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución, no establezca expresamente la carga procesal de que se trata, en primer lugar, porque la interpretación del artículo 174 de la Ley de Amparo vigente se ha hecho atendiendo al contenido de la norma constitucional y, en segundo, porque las disposiciones que integran la Ley Fundamental sólo establecen principios y parámetros generales, los cuales son desarrollados por las normas secundarias. Por tanto, la interpretación de éstas exige que sea acorde con esos principios y parámetros generales, lo que se satisface en el caso de la interpretación que se ha dado al artículo 174 de la vigente Ley de Amparo, en atención a lo que se ha razonado en párrafos precedentes.

Esto es, el hecho de que el artículo 107, fracción III, inciso a), constitucional, no señale los requisitos que debe reunir la demanda de amparo directo para el estudio de las violaciones procesales, no quiere decir que no deba cumplirse requisito alguno, o que cualquier requisito impuesto por la ley secundaria resulte contrario a los principios de la Constitución, pues como se explicó, corresponde a las leyes secundarias desarrollar y detallar los requisitos que deben cumplir los escritos para su estudio, los que deben ajustarse

a esos principios, lo que supone que sean razonables y proporcionales con el fin constitucionalmente perseguido.

Al caso resultan aplicables las tesis aisladas 2a. CXXIX/2010⁸ y 1a. LXXII/2015 (10a.),⁹ que llevan por rubro y título y subtítulo: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS." y "NORMAS SECUNDARIAS. SU CONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE SU CONTENIDO ESTÉ PREVISTO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SINO DE QUE RESPETE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES."

De igual forma, cabe invocar el criterio contenido en la tesis 1a. LXXIV/2015 (10a.),¹⁰ que establece:

"VIOLACIONES PROCESALES QUE TRASCIENDEN AL RESULTADO DEL FALLO. EL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO NO VULNERA EL NUMERAL 107, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La constitucionalidad de una norma secundaria no depende de que su contenido esté previsto expresamente en la Constitución, sino de que el mismo respete los principios constitucionales. De ahí que el mero hecho de que el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal no establezca expresamente que la parte quejosa debe precisar en su demanda por qué la violación procesal trasciende al resultado del fallo, no convierte en inconstitucional el artículo 174 de la Ley de Amparo. De una interpretación teleológica, tanto del artículo 107, fracción III, inciso a), constitucional, como del artículo 174 de la Ley de Amparo, se advierte que el Constituyente fue claro en imponer a la parte quejosa la carga de invocar todas las violaciones procesales que estime hayan sido cometidas en el procedimiento de origen, y consideró que la suplencia de la queja por parte del Tribunal Colegiado del conocimiento sólo procede en las materias civil y administrativa en los casos previstos en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo vigente, esto es, cuando haya habido en contra del recurrente una

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1474, registro digital 163081.

⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1406, registro digital 2008550 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas».

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1427, registro digital 2008558 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas».

violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la propia Ley de Amparo, lo que se traduce en que los tribunales de amparo sólo están obligados a suplir la deficiencia de la queja cuando adviertan una violación clara, innegable, que afecte sustancialmente al quejoso en su defensa. Sólo en esos casos, no se exigirá al quejoso que haya hecho valer la violación de que se trate, ni que haya cumplido con los requisitos que establece la Ley de Amparo para el estudio de los conceptos de violación. Lo anterior es así, porque si el propio inciso a), de la fracción III, del artículo 107 constitucional, establece que en el amparo directo sólo se estudiarán las violaciones procesales 'que afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo', y se parte de la base de que la suplencia de la queja sólo procede en los casos en que el Tribunal Colegiado advierta que hubo una violación evidente que dejó al quejoso sin defensa por afectar sus derechos fundamentales, resulta por demás razonable que la ley exija que la parte quejosa precise aquellas violaciones que no son evidentes, y que proporcione al tribunal de amparo todos los elementos que puedan ser necesarios para proceder a su estudio, incluyendo la precisión de por qué trascendieron al resultado del fallo."

Importa destacar, respecto del criterio que se sostiene en la presente ejecutoria, consistente en que es carga procesal de la parte quejosa precisar en sus conceptos de violación por qué la violación procesal trascendió al sentido del fallo reclamado, a fin de que el Tribunal Colegiado la examine, salvo cuando proceda la suplencia de la queja y siempre que no pase por alto su obligación de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes, que dicho requisito no puede catalogarse como excesivo y, por tanto, denegatorio de justicia y contrario al nuevo marco constitucional de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque las garantías judiciales se encuentran sujetas a formalidades, presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos y medios de defensa, que deben observarse por razones de seguridad jurídica, para una correcta y funcional administración de justicia y efectiva protección de los derechos humanos.

El criterio anterior deriva del contenido de las tesis 2a. IX/2015 (10a.)¹¹ y 1a./J. 22/2014 (10a.),¹² que señalan:

¹¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1771, registro digital 2008436 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

¹² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 4, Tomo I, marzo de 2015, página 325, registro digital 2005917 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2015 a las 11:03 horas»

"RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De conformidad con el precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo."

"DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra

las violaciones a los derechos reconocidos por la citada convención constituye su transgresión por el Estado Parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental."

En iguales términos se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, en el que consideró que:

"... en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios

de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver de manera efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado."

Además, la interpretación que se da al artículo 174 de la vigente Ley de Amparo no implica pasar por alto la obligación que tienen los órganos jurisdiccionales de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes, esto es, no debe perderse de vista que el principio *in dubio pro actione*—que se desprende del derecho humano que manda a los operadores jurídicos evitar formalismos o entendimientos no razonables de los ordenamientos procesales—, a fin de posibilitar que haya un enjuiciamiento del fondo del asunto. Por ende, basta con que en alguna parte del escrito de demanda se señale de manera clara la causa de pedir, especificando cuál es la lesión que causa el acto o resolución recurrida, para que se entienda satisfecho el requisito de que se trata y, en vía de consecuencia, el juzgador esté constreñido a estudiarla y pronunciarse al respecto.

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 título, subtítulo y texto:

VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA. El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Tribunales Colegiados de Circuito que conozcan del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, deberán decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hacen valer, sea que se cometan en dichas resoluciones o durante el procedimiento, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, así como en relación con aquellas que, cuando proceda, adviertan en suplencia de la queja. Ahora bien, el que la disposición constitucional no señale los requisitos que debe reunir la demanda de amparo directo para el estudio de las violaciones procesales, no

significa que la ley secundaria no pueda hacerlo, en tanto que a ésta corresponde desarrollar y detallar los que deben cumplir las demandas para su estudio, ajustándose a los principios y parámetros constitucionales, esto es, deben ser razonables y proporcionales al fin constitucionalmente perseguido. Por tanto, el incumplimiento de la carga procesal a cargo del quejoso, en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo, consistente en precisar en la demanda principal y, en su caso, en la adhesiva, la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, traerá como consecuencia que el Tribunal Colegiado de Circuito no esté obligado a su análisis, excepto en los casos en que proceda la suplencia de la queja y siempre que no pase por alto su obligación de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes. Este requisito procesal además de resultar razonable, pues se pretende proporcionar al tribunal de amparo todos los elementos necesarios para el estudio del asunto, no puede catalogarse como excesivo y, por tanto, denegatorio de justicia y contrario al nuevo marco constitucional de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. constitucional, porque las garantías judiciales se encuentran sujetas a formalidades, presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos y medios de defensa que deben observarse por razones de seguridad jurídica, para una correcta y funcional administración de justicia, y efectiva protección de los derechos humanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis 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 unanimidad 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). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

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 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VIOLACIONES PROCESALES. EL QUEJOSO DEBE PRECISAR EN SU DEMANDA DE AMPARO DIRECTO LA FORMA EN QUE TRASCENDIERON EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO, A FIN DE QUE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE EXAMINARLAS, SALVO LAS QUE ADVIERTA EN SUPLENCIA DE LA QUEJA.

El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Tribunales Colegiados de Circuito que conozcan del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, deberán decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hacen valer, sea que se cometan en dichas resoluciones o durante el procedimiento, siempre y cuando afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, así como en relación con aquellas que, cuando proceda, adviertan en suplencia de la queja. Ahora bien, el que la disposición constitucional no señale los requisitos que debe reunir la demanda de amparo directo para el estudio de las violaciones procesales, no significa que la ley secundaria no pueda hacerlo, en tanto que a ésta corresponde desarrollar y detallar los que deben cumplir las demandas para su estudio, ajustándose a los principios y parámetros constitucionales, esto es, deben ser razonables y proporcionales al fin constitucionalmente perseguido. Por tanto, el incumplimiento de la carga procesal a cargo del quejoso, en términos del artículo 174 de la Ley de Amparo, consistente en precisar en la demanda principal y, en su caso, en la adhesiva, la forma en que las violaciones procesales que haga valer trascendieron en su perjuicio al resultado del fallo, traerá como consecuencia que el Tribunal Colegiado de Circuito no esté obligado a su análisis, excepto en los casos en que proceda la suplencia de la queja y siempre que no pase por alto su obligación de atender a la causa de pedir expresada por los promoventes. Este requisito procesal además de resultar razonable, pues se pretende proporcionar al tribunal de amparo todos los

elementos necesarios para el estudio del asunto, no puede catalogarse como excesivo y, por tanto, denegatorio de justicia y contrario al nuevo marco constitucional de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. constitucional, porque las garantías judiciales se encuentran sujetas a formalidades, presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos y medios de defensa que deben observarse por razones de seguridad jurídica, para una correcta y funcional administración de justicia, y efectiva protección de los derechos humanos.

2a./J. 126/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 425/2014. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. 12 de agosto 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis VI.2o.T. J/1 (10a.), de título y subtítulo: "VIOLACIONES PROCESALES. CONFORME AL ARTÍCULO 174 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, EL QUEJOSO QUE LAS HACE VALER DEBE EXPLICAR LA FORMA EN QUE TRASCIENDEN EN SU PERJUICIO AL RESULTADO DEL FALLO [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 27/2013 (10a.)].", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2852;

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 504/2014, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 689/2014.

Tesis de jurisprudencia 126/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de septiembre de dos mil quince.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 689/2014, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, derivaron las tesis aisladas III.1o.T.17 L (10a.) y III.1o.T.18 L (10a.), de títulos y subtítulos: "VIOLACIONES PROCESALES EN EL AMPARO DIRECTO LABORAL PROMOVIDO POR EL PATRÓN. ÉSTE NO SE ENCUENTRA CONSTREÑIDO A INDICAR EN QUÉ PARTE DEL LAUDO REPERCUTEN." y "VIOLACIONES PROCESALES EN EL AMPARO DIRECTO LABORAL PROMOVIDO POR EL PATRÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 174 DE LA ACTUAL LEY DE AMPARO.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, páginas 2407 y 2408, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 13 de octubre 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

CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI CON MOTIVO DE SU RESOLUCIÓN UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ADVIERTE QUE UNA DE LAS TESIS CONTENDIENTES FUE PUBLICADA CON UN PRECEDENTE NO IDÓNEO, DEBE DAR AVISO AL ÓRGANO EMISOR, PARA QUE ÉSTE DETERMINE RESPECTO DE SU POSIBLE CORRECCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 119/2015. SUSCITADA ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO Y QUINTO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2015. CINCO VOTOS, DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ILEANA MORENO RAMÍREZ.

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.¹

¹ Lo anterior encuentra sustento 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 vigente a

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.²

TERCERO.—**Antecedentes y consideraciones de las ejecutorias en probable contradicción.** A continuación, conviene reseñar los antecedentes de los asuntos que dieron lugar a las ejecutorias en probable conflicto, así como las consideraciones formuladas por los respectivos Tribunales Colegiados de Circuito.

I. Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito

Reclamación 4/2015

Un particular promovió juicio de amparo indirecto, en el que señaló a diversas autoridades responsables y precisó varios actos reclamados. De entre éstos, destaca que combatió la determinación de instaurar un procedimiento de responsabilidades administrativas en su contra, así como la inconstitucionalidad de diversas normas generales del Estado de Morelos. La titular del Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos admitió a trámite la demanda de amparo, abrió el incidente de suspensión y solicitó a las autoridades responsables que rindieran su informe justificado.

El 10. de diciembre de 2014 se celebró la audiencia incidental y, en ésta, por un lado se negó la suspensión definitiva respecto de las normas impugnadas y, por otro, se concedió "para el efecto de que el auditor superior de Fiscalización del Estado de Morelos continúe con el procedimiento administrativo ... en todas sus etapas y se abstenga de dictar la sentencia respectiva, hasta en tanto se dicte la sentencia respectiva en el juicio principal del cual emanan los presentes cuadernos principales."³

partir del tres de abril de dos mil trece; 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 este Máximo Tribunal. En el caso concreto, se surte el supuesto del mencionado artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que se denuncia una probable contradicción entre Tribunales Colegiados que pertenecen a distintos circuitos judiciales, por lo que la competencia para resolver el asunto está conferida a este Alto Tribunal.

² El artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente confiere, legitimación para denunciar contradicciones de tesis a las partes en los asuntos que motiva alguno de los asuntos en contienda (entre otros sujetos). En el caso presente, la denuncia fue formulada por Octavio Ibarra Ávila, en su carácter de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. A su vez, éste fue designado como delegado del secretario general de Gobierno para efectos del recurso de reclamación 4/2015 (como se desprende de la foja 174 de la presente contradicción de tesis), que integra esta contradicción de criterios. Por tanto, la denuncia fue formulada por parte legítima, pues lo hizo la parte recurrente en una de las ejecutorias en contienda.

³ Foja 17 de la sentencia del incidente de suspensión.

Por otro lado, en el considerando quinto de la sentencia incidental, la Jueza de Distrito manifestó que el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por sí y como director del Periódico Oficial del Estado, omitió rendir el informe previo que se le solicitó, en el plazo otorgado para ello. Consecuentemente, se hizo efectivo el apercibimiento efectuado en el auto donde se solicitó el referido informe⁴ y se presumieron ciertos los actos que se le atribuyeron en la demanda. Asimismo, se le impuso una multa por la cantidad de 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con fundamento en los artículos 237, fracción I⁵ y 260, fracción I,⁶ de la Ley de Amparo.

Para combatir la multa impuesta, el secretario de Gobierno estatal, por derecho propio y en su carácter de director del Periódico Oficial Estatal, interpuso un recurso de queja. Mediante auto de 20 de enero de 2015, el presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito (al que correspondió el conocimiento del medio de impugnación), desechó la queja por improcedente. Las consideraciones medulares de este desechamiento son las siguientes:

"Ahora, los artículos (sic) 81, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, prescribe:

"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."

"En la especie, la autoridad responsable recurrente reclama la resolución interlocutoria emitida en el juicio de amparo de origen, respecto de la imposición de una multa, determinación que es recurrible a través del recurso de revisión, por lo que el medio de impugnación que debió haber agotado la autoridad responsable es el antes mencionado y no el de queja, pues la misma no encuadra en alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 97 de la Ley de Amparo, dado que no se trata de una resolución dictada durante el desarrollo del juicio o después de fallado el mismo.

⁴ Emitido el 24 de noviembre de 2014.

⁵ "**Artículo 237.** Para hacer cumplir sus determinaciones, los órganos jurisdiccionales de amparo, bajo su criterio y responsabilidad, podrán hacer uso, indistintamente, de las siguientes medidas de apremio:

"I. Multa."

⁶ "**Artículo 260.** Se sancionará con multa de cien a mil días a la autoridad responsable que:

"I. No rinda el informe previo."

"Orienta lo anterior por similitud de razón jurídica la tesis aislada VII.3o.PT.29 K, ... que este Tribunal comparte: 'MULTA IMPUESTA EN LA SENTENCIA DICTADA EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. EN SU CONTRA PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN Y NO EL DE QUEJA.' ..."⁷

Inconforme con esta determinación, el secretario de Gobierno interpuso recurso de reclamación, cuya ejecutoria integra la presente contradicción de tesis (**reclamación 4/2015**). El 25 de febrero de 2015, el Tribunal Colegiado resolvió que el mencionado recurso de reclamación era infundado, con base en las consideraciones que a continuación se transcriben:

"Los agravios anteriores son infundados.

"En efecto, el artículo 81, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, establece que el recurso de revisión es procedente –en amparo indirecto– en contra de las resoluciones en las que se conceda o niegue la suspensión definitiva, así como también en contra de los acuerdos dictados en la audiencia incidental; lo anterior, al formar parte de una unidad, atento a los principios de indivisibilidad, continuidad y celeridad procesal que rige sobre ese tipo de resoluciones.

"Luego, si la multa de la cual se duele el ahora recurrente le fue impuesta en términos de lo dispuesto en los artículos 237, fracción I y 260, fracción I, de la Ley de Amparo, en el considerando 'QUINTO' de la resolución interlocutoria de uno de diciembre de dos mil catorce dictada por la Jueza Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto *****, por no haber rendido su informe previo, es evidente que el recurso de revisión es el medio idóneo para combatir esa determinación –imposición de la multa–, dado que se emitió en una resolución que negó y concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados por la parte quejosa.

"En consecuencia, la circunstancia de que el recurrente únicamente impugne la multa que le fue impuesta y no impugne el sentido de la resolución –la negativa y/o la concesión de la medida cautelar– de ningún modo significa que sea procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, porque el legislador expresamente estableció la procedencia del recurso de revisión en contra de la resolución

⁷ Estas consideraciones pueden consultarse en la foja 138 de los autos de esta contradicción de tesis.

que conceda o niegue la suspensión definitiva de los actos reclamados, en cuyo recurso deben impugnarse todas aquellas determinaciones que se emitan en la resolución respectiva: la negativa o concesión de la medida cautelar, el monto y tipo de garantía, la multa a la responsable por omitir rendir los informes previos, entre otras; pues la resolución que se dicte en la audiencia incidental está dotada de la característica de definitividad propia del recurso de revisión.

"Sin que pueda considerarse que por el hecho de que el recurrente no combatiera el sentido de la resolución interlocutoria –que concede o niega la suspensión definitiva de los actos reclamados– hiciera procedente el recurso de queja, como incorrectamente lo pretende, pues se llegaría al extremo de limitar la revisión solamente al tema de la concesión o negativa de la medida cautelar; lo que sería incorrecto, porque ese criterio llevaría a establecer la coexistencia de dos recursos contra una misma determinación, la revisión que pudiera intentar el quejoso contra el monto de la garantía cuando se inconforma con esa determinación y la queja en contra de la multa impuesta a la autoridad responsable por omitir rendir su informe previo, cuya finalidad no se advierte del citado artículo 81, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

"Siendo inexacto que el artículo 87 de la ley de la materia establezca una limitante a la persona física que, en su carácter de autoridad responsable, haya sido multada por el Juez de Distrito; pues aun cuando conforme a dicho precepto las autoridades responsables solamente pueden promover la revisión en contra de las sentencias que afecten el acto que a ellas se reclama; lo cierto es que, la multa impuesta constituye una sanción para la persona física que desempeña el cargo de autoridad responsable –la cual omitió rendir el informe previo– quien deberá cubrirla con su propio peculio y, por tanto, sólo éste es quien por derecho propio está legitimado para controvertir tal decisión por afectar su esfera jurídica como persona física y, por ende, el artículo 87 de la ley de la materia, no puede servir de sustento para determinar la procedencia del recurso de queja en la hipótesis que se analiza.

"Por tanto, fue correcto que el Magistrado presidente de este Tribunal Colegiado haya desechado de plano el recurso de queja que interpuso el ahora inconforme el nueve de diciembre de dos mil catorce, al no actualizarse ninguna de las hipótesis previstas en el artículo 97 de la Ley de Amparo.

"Sin que en el caso, resulte aplicable la jurisprudencia que cita el recurrente en su escrito de agravios del rubro: 'PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE QUEJA CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN UN JUICIO DE AMPARO IN-

DIRECTO QUE IMPONE MULTA A UN SERVIDOR PÚBLICO POR NO CUMPLIR UNA EJECUTORIA DE AMPARO.'; en virtud de que en dicho criterio se analizó una hipótesis distinta a la estudiada por la presidencia de este Tribunal en el acuerdo recurrido, es decir, en esa jurisprudencia se estudió la falta de legitimación por parte de las personas morales oficiales para interponer el recurso de queja en contra de una resolución –que impone una multa a la persona física que desempeña el cargo respectivo– emitida después de dictada la sentencia de amparo indirecto –juicio principal–, porque solamente la persona física que desempeña el cargo respectivo está legitimado para controvertir esa decisión por derecho propio; lo que no ocurrió en el caso que nos ocupa.

"Bajo esas condiciones, resulta infundado el recurso de reclamación interpuesto."⁸

II. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito

Primera ejecutoria. Queja 17/2014

Un particular promovió un juicio de amparo indirecto, en el cual señaló como autoridad responsable a la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje. El acto que reclamó fue la omisión de la Junta de requerir los apercibimientos de ley, para que la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, notificara y emplazara a su contraparte en el juicio laboral de origen. También señaló como autoridad responsable a la referida Secretaría Auxiliar, a quien le reclamó el retardo en la notificación y emplazamiento del demandado en el juicio laboral.

El conocimiento del asunto correspondió originalmente al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Puebla (amparo indirecto *****). No obstante, seguido el juicio, fue el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, el órgano que dictó sentencia (amparo indirecto *****), en el sentido de conceder la protección constitucional solicitada.

El 24 de septiembre de 2013, el Juez de Distrito dictó un auto mediante el cual, declaró que la sentencia de amparo causó ejecutoria, por lo que se procedió a verificar su cumplimiento. En esa misma fecha, se requirió por primera

⁸ Consideraciones que pueden consultarse en las fojas 143 a 146 de los autos de esta contradicción de tesis.

ocasión a las autoridades responsables (es decir, a la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje y a la Secretaría Auxiliar de Diligencias y Peritajes de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje) para que remitieran las constancias con las que acreditaran haber dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo, con apercibimiento que de no cumplir con lo ordenado o informar si existía impedimento alguno, se les impondría una multa equivalente a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El 21 de noviembre de 2013, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Puebla, residente en San Andrés Cholula, ordenó hacer efectivo el apercibimiento y multar a la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje. Inconforme con lo anterior, el Auxiliar de la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje, por ausencia de su presidenta, interpuso recurso de queja.

El conocimiento de este medio de impugnación correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, quien lo registró como recurso de **queja 17/2014**. El 3 de abril 2014 dictó sentencia, donde lo declaró infundado.

Para efectos de la presente contradicción de tesis, destaca lo manifestado por el órgano colegiado en el considerando primero de la sentencia, relativo a la competencia para resolver el recurso de queja, que es del siguiente tenor:

"I. Competencia legal. Este Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo es legalmente competente para conocer del presente recurso de queja, ..., en atención a que se reclama una resolución que impuso una multa a una autoridad responsable, misma que fue dictada después de emitida la sentencia, por lo que le causa perjuicio a dicha autoridad.

"Al respecto, este tribunal considera oportuno aclarar que el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo es la que prevé la procedencia del recurso, en atención a que el precepto en cita dice:

"Artículo 97. ..."

"La anterior cita pone de manifiesto que los requisitos para la procedencia del recurso son que:

"a) Se dicte una resolución después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional.

"b) Tal resolución no admita el recurso de revisión.

"c) Tenga una naturaleza trascendental y grave que pueda causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia.

"Así, el primer requisitos se colma, porque el proveído combatido fue dictado después de dictada la sentencia.

"...

"Por otra parte, no procede el recurso de revisión, ya que de la atenta lectura del artículo 81 de la Ley de Amparo en vigor, se advierte que dicho recurso no prevé como caso de procedencia que se pretenda combatir una resolución dictada después de emitida la sentencia.

"Por último, en lo relativo a la naturaleza trascendental y grave que pueda causar perjuicio a alguna de las partes, que no pueda ser reparada en la sentencia definitiva, se considera que tal requisito se satisface en atención a lo siguiente:

"En primer lugar, porque la resolución impugnada fue emitida después de dictada la sentencia, de manera que evidentemente no podría ser reparada por ésta.

"En segundo lugar, la naturaleza trascendental y grave se actualiza, ya que la ejecución de ese proveído provocará necesariamente un decremento en el patrimonio de la persona o personas que funja o funjan como autoridad responsable, sin que el examen de esa determinación pueda ser materia de la resolución que examina el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

"Además, este tribunal considera que debe tomarse en cuenta por analogía, que los últimos criterios de nuestro Máximo Tribunal, permiten que las multas impuestas a las partes, después de concluidos los juicios seguidos ante las autoridades comunes, sean combatidos mediante el juicio de amparo, por afectar directamente un derecho fundamental (el patrimonio).

"Lo cual es visible en la jurisprudencia P./J. 108/2010, dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ..., con registro IUS 163152, que dice lo siguiente:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIA. EL AMPARO INDIRECTO PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CONTRA ACTOS DICTADOS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, CUANDO AFECTEN DE MANERA DIRECTA DERECHOS SUSTANTIVOS DEL PROMOVENTE. ...'

"En este mismo orden de ideas, como el juicio de amparo no es procedente para examinar la constitucionalidad de una resolución dictada en ejecución de un juicio de amparo, es inconcuso que bajo este supuesto que prevé la procedencia del recurso cuando se cause un perjuicio grave al promovente, por una resolución dictada después de emitida la sentencia, debe permitirse a cualquiera de las partes en el juicio de amparo (aquí la ley no hace distinción), el que se examine la legalidad de la determinación que puede demeritar su patrimonio.

"Máxime que si bien esa multa puede estar justificada ante el incumplimiento de la responsable de atender lo requerido por el Juzgado de Distrito, lo cierto es que puede contener algún vicio desvinculado, tal como que no esté motivado el monto de la multa o incluso que se examine si dicha multa se puso de manera incorrecta ante el cumplimiento de lo ordenado, motivos de más para considerar que este recurso debe proceder en casos como el que aquí serán materia de estudio."⁹

Una vez analizada la competencia, el Tribunal Colegiado abordó el fondo del recurso de queja, y resolvió que era infundado, porque la autoridad responsable no acreditó haber dado cumplimiento a lo que directamente se le requirió (es decir, no había acatado la sentencia de amparo).

Con motivo de esta ejecutoria, el Tribunal Colegiado emitió la tesis aislada VI.1o.T.1 K (10a.), con número de registro digital: 2007099, cuyos título, subtítulo y texto dicen:

"QUEJA. PROCEDE ESTE RECURSO Y NO EL DE REVISIÓN, CONTRA EL AUTO QUE IMPONE MULTA A UNA AUTORIDAD EN EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ EL AMPARO.—El artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de queja contra resoluciones dictadas después de emitida la sentencia. Para su procedencia en este supuesto específico se requiere colmar los siguientes requisitos: a) Se dicte una resolución después de pronunciada la sentencia en la audiencia constitucional; b) Tal resolución no admita el recurso de revisión; y, c) Tenga una naturaleza trascendental y grave que pueda causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia. Ahora bien, cuando se impone una multa a una autoridad obligada a cumplir con la ejecutoria de amparo, procede dicho recurso y no así el de revisión, ya que la resolución se habría dictado después de pronunciada la sentencia; además, porque en el recurso de revisión no se

⁹ Consideraciones que pueden consultarse en las fojas 94 a 99 de los autos de esta contradicción de tesis.

prevé su procedencia contra una resolución dictada después de emitida la sentencia; por último, porque esa multa naturalmente no podría ser reparada por la sentencia, a más de que se actualiza la naturaleza trascendental y grave, porque se provocará necesariamente un decremento en el patrimonio de la persona o personas que funja o funjan como autoridad responsable. Máxime, que como el juicio de amparo no procede para examinar la constitucionalidad de una resolución dictada en ejecución de una sentencia que concedió el amparo, es inconcuso que, bajo este supuesto, debe permitirse examinar la legalidad de tal determinación que, además, podría contener algún vicio, como la falta de motivación de la multa o, incluso, que se examine si se impuso incorrectamente ante el cumplimiento de lo ordenado."

Segunda ejecutoria. Queja 15/2014

Un particular demandó al Instituto Mexicano del Seguro Social ante la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación Arbitraje, a quien le reclamó varias prestaciones, incluyendo el reconocimiento de un accidente de trabajo y el otorgamiento de una incapacidad permanente, entre otras. También demandó a la empresa de autotransportes para la cual prestaba sus servicios y a una aseguradora. Seguido el procedimiento, la Junta emitió un laudo donde resolvió que el trabajador no había probado sus acciones, por lo que absolvió a los tres demandados.

En contra de esta resolución, el trabajador promovió un juicio de amparo directo, mediante demanda presentada el 12 de marzo de 2012, es decir, bajo la vigencia de la Ley de Amparo de 1936. Conoció de este juicio el entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, el cual lo registró con el número de amparo directo *****. Este órgano colegiado dictó sentencia el 4 de enero de 2013, en la que concedió la protección constitucional solicitada.

Para llegar a esta conclusión, manifestó que se produjo una violación procesal en perjuicio del trabajador quejoso, consistente en que la Junta responsable omitió realizar la etapa conciliatoria entre el trabajador y la empresa de autotransportes empleadora, con lo cual se dejó sin defensa al actor. Consecuentemente, otorgó el amparo para el efecto de que la Junta responsable repusiera el procedimiento laboral y señalara día y hora para la continuación de la etapa conciliatoria, únicamente entre el empleador y el trabajador y, hecho lo anterior, se siguiera con las demás fases procesales. Esta sentencia quedó firme.

Posteriormente, el 21 de febrero de 2014, el trabajador promovió, ante el mismo Tribunal Colegiado, un recurso de queja por defecto. La finalidad de este medio de defensa era combatir la legalidad de unas actuaciones dictadas por la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje en cumplimiento a la ejecutoria del amparo directo *****.

El medio de defensa fue admitido a trámite como **queja 15/2014** y, el 15 de mayo de 2014, fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, en el sentido de declararlo infundado, con base en las consideraciones que enseguida se sintetizan.¹⁰

En primer lugar, destaca que, en la parte de la sentencia relativa a los resultandos, el Tribunal Colegiado precisó que la demanda de amparo se promovió en 2012 y quedó firme el 4 de enero de 2013. Por lo tanto, la ley aplicable para tramitar y resolver el recurso de queja es la Ley de Amparo de 1936, conforme a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

En el considerando relativo a la competencia, el órgano colegiado manifestó ser competente para resolver el recurso de queja, con fundamento en diversos artículos de la Ley de Amparo abrogada. Luego, en el segundo considerando, manifestó que la queja se promovió oportunamente, pues ello aconteció en el plazo de 1 año, previsto en el artículo 97, fracción III, de la Ley de Amparo abrogada. Enseguida, indicó que el auto reclamado fue emitido el 10 de septiembre de 2013 por la Junta Especial Número Treinta y Tres de la Federal de Conciliación y Arbitraje, y se transcribió su contenido. A continuación, se transcribieron los agravios formulados por el quejoso, para después proceder a su análisis.

Esencialmente, el Tribunal Colegiado resolvió que, los agravios eran infundados, porque la reposición del procedimiento respecto de una de las demandadas no dividió la continencia de la causa. Además, el laudo que eventualmente dictará la autoridad responsable debe pronunciarse respecto de todas las demandadas, no sólo respecto de la empresa de autotransportes empleadora. Para justificar esta decisión, el órgano colegiado relató la secuencia de las actuaciones en el procedimiento laboral y, posteriormente, indicó que el auto combatido no conlleva defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo. Por estos motivos, se declaró infundado el recurso de queja.

¹⁰ La ejecutoria puede consultarse en las fojas 52 a 86 de los autos de esta contradicción de tesis.

Esta Segunda Sala hace notar que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se asentó que la **queja 15/2014** es un precedente donde el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito reiteró el criterio emitido en la diversa queja 17/2014; que se vio plasmado en la tesis VI.1o.T.1 K (10a.), transcrita en párrafos anteriores.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** A continuación, es necesario determinar si existe contradicción de tesis.

El Tribunal Pleno, al emitir la jurisprudencia P./J. 72/2010,¹¹ con número de registro digital: 164120, estableció que hay contradicción 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".

En el presente caso no se actualiza la contradicción de criterios denunciada, pues los Tribunales Colegiados contendientes no analizaron el mismo punto de derecho, como se demostrará.

El denunciante considera que el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar cuál es el recurso idóneo para combatir una multa que el Juez de Distrito impone a alguna autoridad en el trámite de un juicio de amparo. Sin embargo, las ejecutorias que integran la presente contradicción no son idóneas para analizar esta cuestión, ya que en ellas se abordaron problemas jurídicos diferentes.

Por un lado, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver la **reclamación 4/2015**, manifestó que el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, es el medio de defensa idóneo para impugnar la multa que se impone a una autoridad en la sentencia interlocutoria dictada por el Juez de Distrito en el cuaderno incidental, donde se pronuncia sobre la suspensión en el amparo.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver la **queja 17/2014**, estimó que el recurso de queja, contemplado

¹¹ El rubro de esta tesis dice: "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."

en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, es el medio de defensa idóneo para impugnar la multa que se impone a una autoridad en un auto emitido por el Juez de Distrito después de emitida la sentencia en la audiencia constitucional.

Como se advierte, la multa impuesta a la autoridad responsable se decretó en dos tipos de resoluciones diferentes (la primera fue en una sentencia interlocutoria; mientras que la segunda fue en un auto relativo al cumplimiento de la sentencia de amparo) y en dos fases procesales distintas (la primera fue en el incidente de suspensión; mientras que la segunda fue después de dictada la sentencia de amparo). Estas diferencias evidencian que los Tribunales Colegiados no analizaron el mismo problema jurídico, ya que la naturaleza de la resolución combatida es diferente en las dos ejecutorias.

Consecuentemente, no existe contradicción de criterios.

Por otro lado, esta Segunda Sala considera relevante hacer algunas consideraciones en torno a la ejecutoria de la queja 15/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito. Según la información del *Semanario Judicial de la Federación*, del viernes 8 de agosto de 2014, a las 8:05 horas, se publicó la tesis con número de registro digital: 2007099, en los siguientes términos:

"Décima Época

"Registro: 2007099

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 9, Tomo III, agosto de 2014

"Materia: común

"Tesis: VI.1o.T.1 K (10a.)

"Página: 1927

"QUEJA. PROCEDE ESTE RECURSO Y NO EL DE REVISIÓN, CONTRA EL AUTO QUE IMPONE MULTA A UNA AUTORIDAD EN EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ EL AMPARO.—El artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de queja contra resoluciones dictadas después de emitida la sentencia. Para su procedencia en este supuesto específico se requiere colmar los siguientes requisitos: a) Se dicte una resolución después de pronunciada la sentencia en la audiencia constitucional; b) Tal resolución no admita el recurso de revisión; y, c) Tenga una naturaleza trascendental y grave que pueda causar perjuicio a

alguna de las partes, no reparable en la sentencia. Ahora bien, cuando se impone una multa a una autoridad obligada a cumplir con la ejecutoria de amparo, procede dicho recurso y no así el de revisión, ya que la resolución se habría dictado después de pronunciada la sentencia; además, porque en el recurso de revisión no se prevé su procedencia contra una resolución dictada después de emitida la sentencia; por último, porque esa multa naturalmente no podría ser reparada por la sentencia, a más de que se actualiza la naturaleza trascendental y grave, porque se provocará necesariamente un decremento en el patrimonio de la persona o personas que funja o funjan como autoridad responsable. Máxime, que como el juicio de amparo no procede para examinar la constitucionalidad de una resolución dictada en ejecución de una sentencia que concedió el amparo, es inconcuso que, bajo este supuesto, debe permitirse examinar la legalidad de tal determinación que, además, podría contener algún vicio, como la falta de motivación de la multa o, incluso, que se examine si se impuso incorrectamente ante el cumplimiento de lo ordenado.

"Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito.

"Queja 17/2014. Javier Alonso Méndez. 3 de abril de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria García Reyes. Secretario: Carlos Viveros Tiburcio.

"Queja 15/2014. Esteban Domínguez Ruiz. 15 de mayo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Alvarado Echavarría. Secretario: José Alejandro Rosales Domínguez.

"Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 119/2015, pendiente de resolverse por la Segunda Sala.

"Esta tesis se publicó el viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

De la tesis aislada recién transcrita, se advierte que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se asentó que el criterio fue emitido con motivo del fallo de la queja 17/2014 y, posteriormente, este criterio se reiteró en la queja 15/2014.

Sin embargo, de un análisis de la ejecutoria¹² correspondiente a la **queja 15/2014**, donde el recurrente fue Esteban Domínguez Ruiz, se advierte que en

¹² Visible en las fojas 52 a 86 de los autos de esta contradicción de tesis.

ninguna parte de esa resolución se reiteró el criterio relativo a la procedencia del recurso de queja en contra del auto que impone multa a una autoridad en ejecución de la sentencia que concede el amparo. Por el contrario, el asunto que dio lugar a la queja 15/2014 versa sobre un recurso de queja por defecto en el cumplimiento de un amparo, la cual se tramitó conforme a la Ley de Amparo de 1936, ahora abrogada (a diferencia de las otras ejecutorias en contienda, que se tramitaron conforme a la Ley de Amparo vigente). Además, de los antecedentes de la queja 15/2014 y su ejecutoria (la cual remitió el Tribunal Colegiado a esta Segunda Sala y que obra en autos), no se advierte que se hubiera impuesto alguna multa a una autoridad responsable ni que ésta hubiera combatido dicha determinación. Por tanto, esta Segunda Sala considera que probablemente la queja 15/2014 no sea un precedente idóneo para tener por reiterada la tesis aislada VI.1o.T.1 K (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, pues en ella no se abordó el tema del mencionado criterio.

Ahora bien, de una lectura de los artículos 219¹³ y 220¹⁴ de la Ley de Amparo vigente, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito deben remitir las tesis que contengan los criterios relevantes al área de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación* (que es la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis),¹⁵ con el fin de que aquéllas se publiquen. Esto se reitera en el punto décimo primero¹⁶ del Acuerdo General Número 19/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, por el que se regula la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* vía electrónica, pues conforme a esta disposición, los Tribunales Colegiados de Circuito

¹³ **Artículo 219.** El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de circuito deberán remitir las tesis en el plazo de quince días a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación.

¹⁴ **Artículo 220.** En el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

"Igualmente se publicarán las resoluciones necesarias para constituir, interrumpir o sustituir la jurisprudencia y los votos particulares. También se publicarán las resoluciones que los órganos jurisdiccionales competentes estimen pertinentes."

¹⁵ Con fundamento en el artículo 2o., fracción XIV, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Acuerdo General Número 19/2013, del Pleno de este Alto Tribunal y el Acuerdo General de Administración 3/2015, emitido por el presidente de este Alto Tribunal.

¹⁶ "DÉCIMO PRIMERO. En términos de lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo, el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, deberán remitir a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, las tesis jurisprudenciales o aisladas, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que sean aprobadas, junto con las ejecutorias que contengan el criterio aprobado y, en su caso, el voto particular o de minoría, para su inmediata difusión en el *Semanario Judicial de la Federación*."

deben remitir las tesis y las ejecutorias donde se contienen a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Con base en este marco jurídico, esta Segunda Sala estima que es conveniente dar aviso de la situación detectada respecto de la ejecutoria de la queja 15/2014 tanto al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito como a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Lo anterior, tiene el objeto de que el órgano colegiado determine si es pertinente efectuar alguna corrección u observación en el *Semanario Judicial de la Federación*, respecto de los precedentes de la tesis aislada VI.1o.T.1 K (10a.).

Por las razones expuestas, no es posible considerar que los Tribunales Colegiados de Circuito en contienda hubieran estudiado el mismo punto de derecho, lo cual significa que la presente contradicción de tesis es inexistente. Esta determinación encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 163/2011, con número de registro digital: 161114, cuyo rubro dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Remítase copia de esta resolución al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito y a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos precisados en el considerando cuarto de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley Ge-

neral de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 72/2010 y 2a./J. 163/2011 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219.

ESTATUTOS SINDICALES. EN SU REDACCIÓN LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES DEBEN RESPETAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Del artículo 3, numeral 1 del Convenio Número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, de la Organización Internacional del Trabajo, en relación con el diverso 359 de la Ley Federal del Trabajo deriva, entre otros, el derecho de las organizaciones de trabajadores a redactar sus estatutos, entendidos éstos como el conjunto de disposiciones relativas a la organización, dirección, distribución de funciones, derechos y obligaciones que acuerden los miembros de una asociación profesional para el mejor desarrollo de sus actividades gremiales y para la defensa y protección de sus intereses comunes, ello en ejercicio del principio de libertad sindical. Ahora bien, aun cuando el derecho a redactar sus estatutos implica que ninguna persona ajena a la asociación sindical o autoridad pueden interferir o imponer reglas que definan la organización interna del sindicato, ello no significa que se encuentren al margen del principio de legalidad, como se advierte del artículo 8, numeral 1 del Convenio citado, principio que se ve reflejado en el artículo 371, fracción VII, de la mencionada ley, en tanto señala que los estatutos deben contener los motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias; lo que sin duda representa un ejemplo de que en la redacción de los estatutos, las organizaciones sindicales deben respetar el principio de legalidad, porque al precisarse en las reglas internas qué conductas serán consideradas motivo de sanción o corrección disciplinaria y el procedimiento para su imposición, en el que se respete el derecho de audiencia, se preserva ese principio, como fundamento jurídico y social de la organización.

2a. CXV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1579/2015. Luis Antonio Castro Ruiz y otro. 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2359/2015. Luis Antonio Castro Ruiz y otro. 26 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTRODUCCIÓN O VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL INTERIOR DE LOS CINES. EL ARTÍCULO 21 DEL REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, QUE PROHÍBE ESAS ACTIVIDADES, CONSTITUYE UNA NORMA EXPEDIDA EN MATERIA DE ESPARCIMIENTO Y NO EN LA CONCERNIENTE A LA VENTA Y CONSUMO DE ALCOHOL. Si bien

esa disposición reglamentaria establece una prohibición relacionada con la venta de alcohol, cuya actividad en sí encuentra una regulación específica desarrollada principalmente en la Ley para la Prevención y Combate al Abuso del Alcohol y de Regulación para su Venta y Consumo para el Estado de Nuevo León, lo cierto es que esta última tiene por objeto proteger la salud frente a los riesgos derivados del abuso en el consumo de bebidas alcohólicas, mediante la regulación de su venta y consumo en establecimientos comerciales, así como del otorgamiento de licencias o permisos para tal actividad; en tanto que el artículo 21 del Reglamento de Espectáculos del Municipio de San Pedro Garza García, de esa entidad, responde a un objeto distinto, en la medida en que la prohibición de introducir o vender bebidas alcohólicas en el interior de los cines que prevé, en relación con el diverso artículo 26, inciso d), fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del mismo Estado, constituye una disposición que se encuentra dentro de la estructura normativa de los planes en materia de esparcimiento público para la comunidad de San Pedro Garza García, Nuevo León, cuya finalidad es mantener a los cines como un espacio de sano esparcimiento.

2a. CIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5858/2014. Latin America Movie Theatres, S.A.P.I. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTRODUCCIÓN O VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL INTERIOR DE LOS CINES. EL ARTÍCULO 21 DEL REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, QUE PROHÍBE ESAS ACTIVIDADES, NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

El derecho a la libertad de trabajo reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluto, irrestricto e ilimitado, ya que su ejercicio se encuentra condicionado a la satisfacción de determinados presupuestos, como es que la actividad sea lícita, que no se agraven derechos de terceros y no se ofendan los derechos de la sociedad. En ese sentido, si bien la comercialización de bebidas alcohólicas es una actividad lícita, debido a que no está prohibida por la ley, y la condición de obtener una licencia específica para venta y consumo de bebidas alcohólicas –con la previa satisfacción de diversos requisitos legales para que las personas puedan dedicarse a esta actividad válidamente– presupone la garantía y el respeto mínimo de los derechos de terceros; sin embargo, en cuanto al presupuesto que exige que con la actividad elegida no se agrave el derecho de la sociedad, en el caso, la prohibición de vender bebidas alcohólicas en el interior de los cines que prevé el artículo 21 del Reglamento de Espectáculos impugnado, enmarca una medida encaminada a garantizar el derecho al sano esparcimiento de las personas, de suerte que si se atiende a que el fenómeno de la venta y consumo de alcohol constituye un tema de salud pública que afecta en diferentes rubros a la sociedad, cuya problemática comienza por su habitualidad en los diferentes ámbitos de la vida de las personas desde temprana edad, es incuestionable que la medida referida tiene un peso específico de mayor relevancia que la libertad individual para dedicarse a la actividad comercial en cuestión, porque la norma reglamentaria protege el interés de la sociedad, al garantizar espacios de diversión saludable para las personas y específicamente para las niñas, niños y adolescentes; de ahí que se encuentre justificada la restricción a la libertad individual para dedicarse a la comercialización de bebidas alcohólicas en los cines de la localidad citada y, por ende, es claro que el artículo 21 indicado no vulnera el derecho a la libertad de trabajo.

2a. CI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5858/2014. Latin America Movie Theatres, S.A.P.I. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTRODUCCIÓN O VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL INTERIOR DE LOS CINES. EL ARTÍCULO 21 DEL REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, QUE PROHÍBE ESAS ACTIVIDADES, NO VULNERA LOS DERECHOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA POR INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO ESTATAL Y MUNICIPAL.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 14/2001 (*), sostuvo que los Municipios están facultados para expedir, entre otras, normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deben aprobarse de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados y que se caracterizan por tener un contenido material propio, así como por su expansión normativa, al permitir a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa, como en lo relativo a los servicios y en aquellas materias que les correspondan constitucional o legalmente. Sobre esa base, de la interpretación sistemática de los artículos 26, inciso d), fracción II, 160, 161 y 162 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, se advierte que los Ayuntamientos de esa entidad no sólo están facultados legalmente para aprobar reglamentos en materia de esparcimiento, sino que también, de acuerdo a las bases mínimas establecidas en dicha ley, es su responsabilidad fomentar la generación de actividades de sano esparcimiento en su demarcación. De esta manera, el numeral 21 del Reglamento de Espectáculos del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, que prohíbe introducir o vender bebidas alcohólicas en el interior de los cines, en relación con el artículo 26, inciso d), fracción II, aludido, constituye una disposición que se encuentra dentro de la estructura normativa de los planes en materia de esparcimiento público; de ahí que no vulnera los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por invasión de esferas competenciales entre los órdenes de gobierno estatal y municipal. Al respecto, no puede estimarse que con la medida cuestionada la autoridad municipal haya excedido los límites de su competencia reglamentaria que le impone la Constitución, ya que ese precepto reglamentario no contradice la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal ni la Ley para la Prevención y Combate al Abuso del Alcohol y de Regulación para su

Nota: (*) La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 14/2001 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 1887.

Venta y Consumo, ambas del Estado de Nuevo León, sino que, por el contrario, se ajusta a las bases normativas previstas en dicha legislación orgánica municipal.

2a. CII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5858/2014. Latin America Movie Theatres, S.A.P.I. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JURISPRUDENCIA. FORMA EN LA QUE DEBEN ACTUAR LOS TRIBUNALES DE AMPARO CUANDO LA ESTABLECIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SE ENCUENTRE PENDIENTE DE PUBLICACIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Ante la hipótesis de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, se contraponga a la emitida por algún Pleno de Circuito de la República Mexicana, y publicada formalmente conforme al Acuerdo General 19/2013 (*) del Pleno del Alto Tribunal, el órgano jurisdiccional de amparo deberá ponderar caso por caso su aplicación, atendiendo a las particularidades del asunto y tomando en cuenta que la jurisprudencia no tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; lo cual implicará que el operador jurídico justifique esta situación de manera razonable, consistente y uniforme, con la consecuencia legal de que este ejercicio argumentativo, debidamente justificado, en ningún caso implicará contravención al artículo 217 de la vigente Ley de Amparo.

2a. XCVIII/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 20/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Tercero, Décimo Cuarto, Décimo Quinto, Décimo Sexto, Décimo Séptimo y Décimo Octavo, todos del Primer Circuito, Tercero

(*) El Acuerdo General Número 19/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* vía electrónica, a través de la página de Internet de este Alto Tribunal, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, página 1285.

del Segundo Circuito, Primero y Segundo, ambos del Cuarto Circuito, todos en Materia Administrativa. 26 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: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

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 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD SINDICAL. DICHO PRINCIPIO NO IMPOSIBILITA A LOS TRIBUNALES PARA REVISAR LOS PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS SINDICALES QUE CULMINEN CON LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN COMO LA EXPULSIÓN. El derecho de los sindicatos de redactar sus propios estatutos implica que ninguna persona ajena a la asociación sindical o autoridad puede interferir o imponer reglas que definan su organización interna, pero ello no significa que se encuentren al margen del principio de legalidad. En concordancia con este principio, el artículo 371, fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo establece que los estatutos citados deberán contener los motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias, las que observarán las normas que ahí se señalan. Ahora bien, el hecho de que, conforme al principio de libertad sindical sea derecho de los sindicatos redactar sus propios estatutos, los que contendrán, entre otras normas, las relativas a los motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias, no imposibilita a los tribunales para revisar tales procedimientos, pues ese derecho se ubica en el ámbito formal de la regulación interna de la organización, y la obligación de seguir el procedimiento para imponer sanciones representa la ejecución material de los estatutos en ese aspecto. De manera que esta ejecución por parte de la organización sindical, en cuanto al procedimiento de imposición de sanciones disciplinarias, como el caso de expulsión de uno de sus miembros, no está exenta del control de legalidad por parte de los tribunales, porque en cumplimiento al principio de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas tienen derecho a que el Estado les imparta justicia cuando estimen que han sido privadas de sus derechos.

2a. CXVI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1579/2015. Luis Antonio Castro Ruiz y otro. 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2359/2015. Luis Antonio Castro Ruiz y otro. 26 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD SINDICAL. POSTULADOS EN QUE SE SUSTENTA ESE PRINCIPIO. El principio de libertad sindical reconocido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio Número 87, relativo a la Libertad Sindical y la Protección al Derecho Sindical, de la Organización Internacional del Trabajo, se sustenta fundamentalmente en cuatro postulados: 1. Derecho de libre asociación; 2. Derecho para redactar estatutos y reglamentos administrativos; 3. Derecho para elegir libremente a sus representantes; y 4. Derecho de organización interna. Estas cuatro premisas se encuentran íntimamente relacionadas entre sí, pues no puede entenderse una sin la existencia de las otras; es decir, no puede concebirse el derecho de libre asociación, sin la facultad de redactar sus propios estatutos y, desde luego, sin la potestad de elegir libremente a sus representantes, mucho menos sin el derecho de establecer su organización interna. De manera que la afectación de uno de estos postulados por cualquier norma jurídica representa, desde luego, una violación al principio de libertad sindical.

2a. CXIV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1579/2015. Luis Antonio Castro Ruiz y otro. 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2359/2015. Luis Antonio Castro Ruiz y otro. 26 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 76, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 28 DE JUNIO DE 2006 QUE PREVÉ LOS SUPUESTOS EN LOS QUE SE APLICARÁN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. El precepto legal citado, al establecer que cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, y sea descubierta por

las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicará una multa del 50% al 100% de las contribuciones omitidas, no viola el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la observancia a dicho principio no radica en que se cumpla o no una obligación de carácter "formal" o en que el monto de la sanción sea conforme al de las contribuciones omitidas, sino que el legislador, al instituirlo, consideró que dicho monto debe atender al bien jurídico protegido por la norma, consistente en la necesidad social de recaudar íntegra y oportunamente los impuestos necesarios para cubrir el gasto público, como medio para lograr la seguridad y la prosperidad de la sociedad, además de que es proporcional con la culpabilidad del infractor y con su capacidad económica, en virtud de que la omisión en el pago de contribuciones, de donde deriva la multa, guarda relación con las condiciones económicas del contribuyente, porque entre más elevadas sean las cantidades que deban recaudarse por tal omisión, mayor será la multa con la cual se sancione al infractor.

2a. CXVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 2011/2015. Constructora Barcelona, S.A. de C.V. 26 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: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. FORMA DE APLICAR LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: "NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN 'NO SEA LOCALIZABLE' ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013." El punto séptimo del Acuerdo General Número 19/2013 (*), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2013, prevé que se considerará de aplicación obligatoria un criterio jurisprudencial a partir del lunes hábil siguiente –si es inhábil a partir

(*) El Acuerdo General Número 19/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la difusión del *Semanario Judicial de la Federación* vía electrónica, a través de la página de Internet de este Alto Tribunal, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, página 1285.

del día hábil siguiente—, al día en que la tesis respectiva sea ingresada al *Semanario Judicial de la Federación*. De conformidad con ello, el criterio contenido en la jurisprudencia aludida, sólo será obligatorio para las notificaciones realizadas con posterioridad a su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y no para las anteriores, pues no podría vincularse a las autoridades encargadas de llevar a cabo las notificaciones conforme al Código Fiscal de la Federación a que atendieran a una interpretación que no existía cuando las efectuaron. En ese orden de ideas, las autoridades que conozcan de los medios de impugnación o recursos interpuestos contra las diligencias de notificación llevadas a cabo con anterioridad a la emisión del presente criterio, continúan con la libertad potestativa de resolver los asuntos atendiendo a las circunstancias especiales que presente cada caso, teniendo en cuenta el principio de presunción de validez de los actos administrativos, la fe pública con la que cuentan los notificadores y la buena fe con que actúan las partes.

2a. LXXX/2015 (10a.)

Contradicción de tesis 89/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 8 de julio de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

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.

La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN 'NO SEA LOCALIZABLE' ESTABLECIDA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 134 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013." citada, aparece publicada con el número de identificación 2a./J. 118/2015 (10a.), en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas y en la página 1892 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN POR VIUDEZ. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE PENSIONES DEL ESTADO DE JALISCO ABROGADA (VIGENTE HASTA EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2009), NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL. El análisis sistemático de diversas disposiciones de la citada ley, vigente del 1 de enero de 1987 al 19 de noviembre de 2009, permite afirmar que no viola el derecho a la seguridad y previsión social que resguarda el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que no contemple la

pensión por viudez, ya que adopta un sistema con diferentes planes que deben ser sostenibles, con el objeto de lograr que los sujetos a los que se dirige tengan acceso a las prestaciones de seguridad social en un nivel suficiente, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho, para lo cual regula dos grandes apartados: los regímenes obligatorio y voluntario. Asimismo, concretiza las prestaciones y servicios que otorga, tales como las pensiones por jubilación, edad avanzada e invalidez; servicio médico a pensionados y a sus beneficiarios; las económicas derivadas de la muerte del pensionado o del afiliado; préstamos: i) a corto plazo, ii) para la adquisición de bienes de consumo duradero, e iii) hipotecarios; arrendamiento y venta de inmuebles; así como las sociales y culturales (artículo 6). Por otro lado, proporciona varios mecanismos para integrar y hacer efectivos los derechos que asisten a todos los individuos a quien debe proteger, en virtud de que contempla tanto la muerte del pensionado por jubilación, edad avanzada o invalidez (artículo 55), como el fallecimiento del afiliado no pensionado (artículo 60-Bis), o simplemente que cause baja el afiliado, a quien se le destinó el régimen voluntario, a condición de seguir cubriendo mensualmente sus cuotas (artículos 74 y 75). Lógico es que el ordenamiento protege únicamente a quienes tengan la calidad de pensionados o afiliados y, por derivación, a sus beneficiarios, debido a que el programa subsiste y garantiza los servicios que ofrece, a través de las aportaciones indispensables que están obligados a enterar tanto los servidores públicos como las entidades públicas (artículo 13), cuya organización recaudatoria, permanente y programada, corresponde vigilar a la Dirección de Pensiones de esa entidad, por lo que de no obtenerse tales cuotas, se pondría en riesgo la sostenibilidad de todo el sistema financiero que soporta el régimen de seguridad social en su conjunto.

2a. XCIX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5759/2014. María Alicia Lozano Zaragoza. 26 de agosto 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: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN POR VIUDEZ. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE PENSIONES DEL ESTADO DE JALISCO ABROGADA (VIGENTE HASTA EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2009), PERO SÍ EN EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE PENSIONES DE

ESA ENTIDAD (VIGENTE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUÉL), NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA APLICARSE, NI AUN BAJO EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, CUANDO SE DEMUESTRA QUE AQUÉLLA ES LA QUE REGÍA PARA LA SITUACIÓN PARTICULAR QUE SE JUZGA.

Para gozar de la pensión por viudez es indispensable que el fallecimiento del asegurado ocurra durante la vigencia de sus derechos, de manera que si las constancias del sumario acreditan que tanto la baja del régimen obligatorio como el deceso se verificaron antes del 20 de noviembre de 2009, fecha en que entró en vigor la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, así como que no estaba inscrito en el régimen voluntario, esto es, que al momento de su muerte no tenía la calidad de pensionado ni de afiliado, resulta incuestionable que no es posible jurídicamente aplicar el artículo 91 de la nueva ley, que sí prevé la pensión por viudez, ni aun bajo el principio de interpretación más favorable a la persona, resguardado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la Ley de Pensiones abrogada constituye el instrumento normativo que rige para la situación jurídica particular; además, de conformidad con el criterio contenido en la tesis aislada 2a. LVI/2015 (10a.) (*), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el aludido principio constitucional exige como presupuesto para su aplicación que, previamente a la interpretación de las leyes, el operador jurídico determine que efectivamente sean aplicables al caso concreto.

2a. C/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 5759/2014. María Alicia Lozano Zaragoza. 26 de agosto 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: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS

Nota: (*) La tesis aislada 2a. LVI/2015 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de julio de 2015 a las 9:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 822, con el título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. PRESUPUESTOS PARA SU APLICACIÓN."

RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 114/2009 (*). En la citada jurisprudencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. No obstante, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades que se generaron en un momento determinado y que no se cobraron cuando fueron exigibles, por lo que la acción para exigir las diferencias vencidas sí está sujeta a la prescripción de cinco años contados a partir de que fueron exigibles, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se Expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente). Luego, el alcance de la citada jurisprudencia es establecer que aunque esté prescrita la acción para reclamar determinadas diferencias, ello no implica la prescripción del derecho del pensionado para demandar los incrementos y las demás diferencias resultantes, por los montos vencidos respecto de los cuales no se actualice la prescripción.

2a. CIV/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 1952/2015. Delfina Ortega Villamar. 19 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, votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA PRESUNCIÓN DE INEXISTENCIA DE OPERACIONES. LAS PUBLICACIONES CON LOS DATOS DE LOS CONTRIBUYENTES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO SE RIGEN POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto legal prevé un procedimiento

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 114/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 644, con el rubro: "PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE."

para que las autoridades presuman la inexistencia de las operaciones de los contribuyentes que hayan emitido comprobantes fiscales sin contar con activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan dichos comprobantes o cuando no se localice al contribuyente. Asimismo, establece que los terceros que hayan utilizado estos documentos para soportar una deducción o un acreditamiento, tendrán un plazo para demostrar ante la autoridad que efectivamente adquirieron los bienes o recibieron los servicios, o para corregir su situación fiscal. En esos términos, se concluye que las publicaciones con los datos de los contribuyentes a que hace referencia el artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación, únicamente tienen como finalidad que la autoridad dé a conocer que existe aquella presunción, para que tengan oportunidad de desvirtuarla y, posteriormente, declarar una realidad jurídica (sobre la inexistencia de las operaciones celebradas con esos contribuyentes) respecto de lo cual, los terceros relacionados también pueden hacer valer lo que a su derecho corresponda, sin que tales publicaciones constituyan una pena que deba respetar los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2a. XCVI/2015 (10a.)

Amparo en revisión 51/2015. Multiservicios Empresariales de Negocios B&V, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 302/2015. Corporativo Miler en R.H., S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 361/2015. Grupo Empresarial de Desarrollo y Formación de Recursos Humanos, S.A. de C.V. 26 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 424/2015. Si al Capital Humano, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando

Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante, Adrián González Utusástegui, Maura Angélica Sanabria Martínez y Paola Yaber Coronado.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD EN AMPARO DIRECTO. DEBERES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ANTE LA OBLIGACIÓN DE ANALIZAR EL CUMPLIMIENTO INTEGRAL EN LOS JUICIOS RELACIONADOS CUANDO EXISTAN SENTENCIAS PROTECTORAS QUE ORDENEN SU RECÍPROCA OBSERVANCIA.

Si bien no existe posibilidad legal de acumular los juicios de amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que resulta conveniente resolverlos en la misma sesión, en aras de tutelar los principios de seguridad jurídica, así como de justicia pronta y completa, pues con tal proceder se favorece el análisis sistemático de los conceptos de violación aducidos. En consonancia con lo anterior, cuando el Tribunal Colegiado de Circuito, con motivo de sendos amparos concedidos en los asuntos relacionados, ordene no sólo el acatamiento de una ejecutoria en lo individual, sino también verificar los lineamientos protectores de la ejecutoria relacionada, dicho órgano jurisdiccional queda también obligado a vigilar la observancia común de sus fallos y a no hacerlo en forma independiente, pues si los deberes impuestos quedaron ligados en una mancomunidad de directrices por la íntima relación que guardan y por la instrucción expresa que en tal sentido dispuso el propio Tribunal, éste debe asegurarse del cumplimiento recíproco para dar celeridad a la conclusión del litigio, y más aún, para evitar decisiones contradictorias durante el procedimiento de ejecución. En consecuencia, para que este Alto Tribunal, al conocer del recurso de inconformidad pueda valorar si se actualizan los anteriores supuestos, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá: 1) agregar al expediente copia autorizada de la ejecutoria relacionada, cualquiera que sea su sentido; 2) si se interpone recurso de inconformidad, adicionalmente certificar el estado procesal en que se encuentre, en su caso, el procedimiento de ejecución del amparo relacionado; y, 3) archivar los asuntos simultáneamente y no en forma individual, dejando constancia en cada expediente de lo así decretado en el diverso juicio relacionado.

2a. CVI/2015 (10a.)

Recurso de inconformidad 568/2015. Adán David Torres López y otros. 19 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Recurso de inconformidad 575/2015. Instituto Sonorense de Educación para los Adultos. 19 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INEFICACES LOS AGRAVIOS EN LOS QUE SE CUESTIONAN CONSECUENCIAS GENERADAS INDIRECTAMENTE POR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA QUE NO FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL AMPARO.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 60/2014 (10a.) (*), sostuvo que al no existir, además del recurso de inconformidad, otro medio de defensa para garantizar la efectividad de la sentencia protectora o corregir los posibles excesos o defectos en su observancia, corresponde al juzgador vigilar, a través de ese medio de impugnación, la satisfacción de los deberes impuestos a las autoridades responsables, dejando a salvo del estudio únicamente las consecuencias derivadas del propio cumplimiento. En ese sentido, la materia de análisis en el recurso de inconformidad debe atender a los alcances fijados por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó el amparo, 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, pues si bien es cierto que el artículo 196 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional puede analizar el exceso en que incurra la responsable al dictar la resolución en cumplimiento, también lo es que ello lo obliga a estudiar si las consecuencias generadas con motivo del cumplimiento pueden ser objeto de estudio en el recurso de inconformidad, para lo cual deben tomarse en cuenta los lineamientos precisados en la concesión del amparo. Por tanto, no puede analizarse el cumplimiento de la autoridad responsable sobre cuestiones respecto de las cuales no estaba vinculada; de ahí que los agravios formulados para impugnar dichos argumentos resulten ineficaces.

2a. CV/2015 (10a.)

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 60/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 741, con el título y subtítulo: "INCONFORMIDAD. EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE ASEGURARSE QUE SE MATERIALICEN LOS DEBERES IMPUESTOS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA SENTENCIA PROTECTORA."

Recurso de inconformidad 778/2015. Mecano Inmobiliaria, S.A. de C.V. 2 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES.

Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011 (*), las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados.

2a. CXXI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Nota: (*) La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 293/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 96.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE MERA LEGALIDAD DEBEN DESESTIMARSE POR INEFICACES. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, 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 y no argumentos de mera legalidad, ya que el recurso aludido sólo procede si se plantean agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto constitucional 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; en consecuencia, los agravios de mera legalidad deben desestimarse por ineficaces.

2a. CXX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 3533/2015. Elizabeth Magali Senties Arias. 30 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 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 LOS AVECINDADOS. El artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo establece la obligación para la autoridad que conozca del juicio de amparo, de suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en materia agraria, en favor de los ejidatarios y comuneros en particular, y omite extender el beneficio respectivo a las personas de la "clase campesina", como sí lo hacía la ley abrogada del mismo nombre. Ahora bien, los artículos 13 y 15, fracción II, de la Ley Agraria respectivamente establecen que los avecindados del ejido son los mexicanos mayores de edad residentes por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal, que fueron reconocidos como tales por la asamblea ejidal o por el tribunal agrario competente, y tienen los derechos que esa ley les confiere; y que para poder adquirir la calidad de ejidatario es necesario satisfacer, entre otros requisitos, ser avecindado del ejido correspondiente. Con base en estas disposiciones, el artículo 79, fracción IV, inciso b), de la Ley de Amparo debe interpretarse en el sentido de que la suplencia de la queja deficiente destinada a

los ejidatarios y comuneros opera también en favor de los avecindados, pues resultaría discriminatorio y contrario al principio de igualdad, que la legislación agraria les otorgara los derechos que ésta confiere y, pese a ello, no contarán con las mismas garantías procesales para su protección, y de las cuales gozan los demás sujetos cuya condición jurídica se regula por el mismo ordenamiento con un sentido tutelar de sus derechos, máxime que dichos avecindados tienen conferida la posibilidad legal de aspirar a convertirse en ejidatarios, observando las condiciones que la ley señala al respecto. En consecuencia, la interpretación conforme con el principio de igualdad, es aquella que considera incluidos entre los beneficiados por la suplencia de la queja deficiente a los avecindados, lo que además es congruente con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 102/2015 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA AGRARIA. NO SÓLO PROCEDE A FAVOR DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS EN PARTICULAR, SINO TAMBIÉN DE QUIENES BUSCAN EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS AGRARIOS." (*).

2a. CXIX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 410/2015. Camilo Reyna Quintero. 30 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL JUICIO DE NULIDAD. DEBE PROMOVERSE ANTES DE QUE SE DICTE "SENTENCIA DEFINITIVA". Lo previsto en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el sentido de que la suspensión de la ejecución del acto impugnado puede promoverse "en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme", de modo alguno significa que la aludida medida cautelar pueda solicitarse aun después de dictarse sentencia definitiva en el juicio de nulidad, ya que del proceso legislativo que dio origen a la norma en comento, se advierte que el legislador expresamente señaló que la solicitud de suspensión podrá formularse desde la demanda o mediante escrito que se presente en cualquier tiempo, "hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva", lo que es

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 102/2015 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1151.

acorde con su naturaleza y finalidad, a saber, conservar la materia de la litis y evitar un daño irreparable al actor; cuestión que se corrobora al tener en cuenta que una vez dictada la sentencia definitiva, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa agota su jurisdicción y, por ende, no podría ordenar la suspensión del acto administrativo combatido en esa instancia, menos aun cuando dicho fallo es impugnado a través del juicio de amparo directo, ya que en tal supuesto, la medida cautelar debe solicitarse, precisamente, en tal medio de control constitucional.

2a. CXVIII/2015 (10a.)

Amparo en revisión 568/2015. Aerovías de México, S.A. de C.V. 23 de septiembre 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: Georgina Laso de la Vega Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. JUSTIFICACIÓN EN LA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE LOS DE CONFIANZA PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS DE BASE. La justificación en la diferencia de trato entre los trabajadores pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera y los empleados de base, radica en que los primeros, si bien son de confianza, únicamente tienen derecho a una indemnización en caso de despido injustificado; mientras los segundos pueden elegir entre el pago de una indemnización o la reinstalación; a su vez, los de confianza son susceptibles de ocupar la titularidad de una plaza con un rango y un nivel más alto, esto es, desde el cargo de Enlace hasta el de Director General, en términos del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, además de ser indispensable haber acreditado las evaluaciones, los mecanismos de selección y contar con los conocimientos técnicos y profesionales que requiere el perfil de la plaza, aunado a que se encuentran sometidos a un proceso de evaluación, actualización y profesionalización constante para conservar la titularidad del cargo o aspirar a un cargo de mayor jerarquía dentro del propio sistema, como deriva de la interpretación sistemática de los artículos 11, fracciones III, IV y V, 35, 39, 44, 45, 46, 53, 54 y 55, de dicha ley.

2a. CXI/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José

Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán.
Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge
Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA EN EL CARGO DENTRO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Del examen al proceso legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como de sus artículos 4, 5, 6, 9, 10, fracciones I, II y X, 11, 13, fracción VI, 59, 60, 63 y 75, fracción IX, que prevén los derechos a la permanencia y estabilidad, a la indemnización, así como al subsistema de separación y sus causas, se advierte que el Poder Legislativo tuvo la convicción de proteger a los trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera con el derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo, propio de los trabajadores de base, pero modulado a la naturaleza existente entre los trabajadores de confianza y el Estado patrón; de ahí que haya previsto, a través de un subsistema de separación, que únicamente podrían ser removidos o separados cuando se actualizara alguna de las causas de terminación o separación sin responsabilidad para el órgano de gobierno, previstas en la propia ley, y en caso de que no se hubiere justificado el despido en alguno de estos supuestos, el ente patrón estará obligado a indemnizar al trabajador despedido injustificadamente; en el entendido de que la modulación del referido derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo consiste precisamente en la posibilidad de ser indemnizados ante la falta de la acreditación de la causa de baja respectiva, sin que en ningún momento se haya referido el legislador a la reinstalación o reincorporación en el servicio como una alternativa ante la eventual separación injustificada del servidor público de carrera. En suma, tal derecho se circunscribe a la imposibilidad de separar del servicio a los empleados públicos de confianza del Sistema con la emisión de un mero acto administrativo o laboral, bajo criterios subjetivos, discrecionales o por razones de índole político.

2a. CX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CON INDEPENDENCIA DE QUE PERTENEZCAN AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O HAYAN SIDO CONTRATADOS BAJO EL ESQUEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN, NO TIENEN DERECHO A LA REINSTALACIÓN, AL EXISTIR UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL AL RESPECTO.

Es criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los trabajadores de confianza realizan un papel de suma importancia en el ejercicio de la función pública del Estado, al tratarse de servidores públicos a los que se confieren funciones de la mayor responsabilidad dentro de las estructuras de los poderes públicos u órganos autónomos, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, y por ello cuentan, en la mayoría de los casos, con poder de dirección o decisorio, o bien, desempeñan cargos que conllevan obligaciones de naturaleza confidencial, derivado de la íntima cercanía y colaboración con quienes son titulares responsables del ejercicio de esas funciones públicas. Con base en lo anterior, ante un despido injustificado los trabajadores de confianza –pertenecientes al sistema profesional de carrera o contratados bajo el esquema de libre designación–, no tienen derecho a la reinstalación o reincorporación en su empleo, por existir una restricción constitucional en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que revela que no fue intención del Constituyente Permanente otorgarles ese derecho, lo que se refuerza con el criterio contenido en las jurisprudencias 2a./J. 21/2014 (10a.), 2a./J. 22/2014 (10a.) y 2a./J. 23/2014 (10a.) (*), de la propia Sala.

2a. CXII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Nota: (*) Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 21/2014 (10a.), 2a./J. 22/2014 (10a.) y 2a./J. 23/2014 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, páginas 877, 876 y 874, con los títulos y subtítulos: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO NO ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA." y "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTAN INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES.", respectivamente.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS DE LIBRE DESIGNACIÓN.

Con base en las razones brindadas por el legislador para crear la categoría de trabajadores de confianza pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se determina que la diferencia entre éstos y el resto de los trabajadores de confianza de "libre designación", estriba en que: a) los primeros acceden a un sistema cuyo propósito consiste en eficientar, transparentar y profesionalizar el quehacer público, mediante la implementación de mecanismos de selección, acceso y promoción, así como la realización de exámenes, concursos de oposición y capacitación permanente; mientras que los segundos no forman parte de un sistema de profesionalización o de carrera al ser designados de forma libre; y b) los primeros gozan de la estabilidad y la permanencia en el empleo, que se traduce en la obligación de que el órgano de gobierno justifique su destitución del servicio a través de las causas de terminación o separación previstas expresamente en el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin que sea posible alegar razones de índole político o ajenas a la ley, pero en caso de que el despido haya sido injustificado, tendrán derecho a una indemnización en su concepto más amplio, derivado de las propias características y especificidades con las que el legislador decidió protegerlos; mientras que los segundos únicamente disfrutaban de las medidas protectoras al salario y los beneficios de la seguridad social, en el entendido de que estas últimas prerrogativas también son aplicables para aquéllos.

2a. CVIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. JUSTIFICACIÓN EN LA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS DE LIBRE DESIGNACIÓN.

El personal a que se refiere el artículo 8 de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no pertenece al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, lo que se justifica en virtud de que las plazas

respectivas son de libre designación, pues corresponden a los cargos de mayor jerarquía en una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, cuya designación obedece a razones de estricta confianza, confidencialidad, seguridad y alta especialidad en las funciones que desempeñan; de ahí que el Poder Legislativo haya decidido inhibirlos del derecho a la estabilidad y a la permanencia en el cargo, así como de la posibilidad de ser reinstalados en caso de que el despido haya sido injustificado, ya que no puede obligarse a los titulares de los órganos del Estado a justificar la pérdida de la confianza, partiendo de la base de que designaron de manera libre a algún funcionario dotado con cierta capacidad de decisión, jerarquía superior o representatividad del órgano; en cambio, los trabajadores de confianza con plaza incorporada al Sistema aludido sí tienen derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo y, por ende, a recibir una indemnización en su aspecto más amplio, en caso de despido injustificado.

2a. CIX/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. NATURALEZA JURÍDICA Y SUSTENTO CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN QUE CONFORMAN LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Del análisis sistemático de los artículos 73, fracciones X y XI, 113, párrafo primero (este último en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015), 116, fracción VI, 123, párrafos primero y segundo, apartado B, fracciones VII, VIII, IX y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los trabajadores pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal constituyen un nuevo conjunto de servidores públicos de confianza, es decir, existe un universo de servidores dividido en empleados de base y de confianza; a su vez, existe otro grupo que por disposición del Constituyente Permanente y en atención a la libertad de configuración legislativa que asiste tanto a éste como a las legislaturas locales en materia de trabajo, se distinguen del resto, porque pertenecen al régimen de excepción denominado "servidores o trabajadores del sistema profesional de carrera". Por otro lado, el Congreso Federal tiene atribuciones para emitir las leyes en materia

de trabajo –reglamentarias del citado artículo 123 constitucional–, para crear y suprimir plazas o empleos públicos, así como precisar, aumentar o disminuir sus prerrogativas y facultades. De igual forma, de la interpretación histórica y originalista de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se concluye que la Administración Pública debe estar orientada a prestar un servicio público eficaz, de calidad, con capacidad técnica y bajo estándares de transparencia, habida cuenta que el servicio público se rige por los principios constitucionales de legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia en su desempeño. En ese sentido, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, por previsión constitucional, deberán procurar que la designación de los servidores públicos federales o estatales, se lleve a cabo mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y, en el caso de los ascensos, se atenderá además a la antigüedad y al nivel de profesionalización del servidor público de que se trate.

2a. CVII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY RELATIVA, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y 20 DÍAS DE SALARIO POR CADA AÑO DE SERVICIOS PRESTADOS. El artículo citado establece que los servidores públicos de carrera tendrán derecho a recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sean despedidos injustificadamente; sin embargo, no se advierte claramente qué conceptos la integran, por lo que deberá configurarse en su proyección más amplia, en atención al principio de interpretación más favorable a la persona, así como a la disposición más benéfica para el trabajador, de manera que en forma efectiva sea susceptible de resarcir plenamente la afectación causada. Así, la protección al núcleo esencial del derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo que asiste a los trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, no puede frustrarse ante la omisión del legislador de establecer los términos precisos para el pago por concepto de indemnización ante el despido injustificado. En esa medida, la prestación mínima es la indemniza-

ción más amplia prevista por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso de despido injustificado y, por ende, la indemnización que corresponde, por asimilación, está contenida en el referido precepto 123, apartados A, fracción XXII y B, fracción IX, en relación con los numerales 49 y 50, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, y comprende el pago de 3 meses de sueldo y 20 días de salario por cada año de servicios prestados.

2a. CXIII/2015 (10a.)

Amparo directo en revisión 583/2015. Citlali Griselda Godínez Téllez. 9 de septiembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Jorge Jannu Lizárraga Delgado y Jorge Antonio Medina Gaona.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN. EL DECRETO NÚMERO 332, EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO Y PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2014, MEDIANTE EL CUAL SE DESIGNA PRESIDENTE MUNICIPAL PROVISIONAL DE AQUÉL, RESPETA LOS ARTÍCULOS 14 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL HABERSE ACREDITADO QUE EL MUNICIPIO CORRESPONDIENTE TUVO CONOCIMIENTO Y PARTICIPÓ EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DESIGNA PRESIDENTE MUNICIPAL PROVISIONAL DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LÁZARO CÁRDENAS, MICHOACÁN, DENTRO DEL PERIODO CONSTITUCIONAL 2012-2015, AL TRATARSE DE UN ACTO NO DEFINITIVO.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 82/2014. MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, ESTADO DE MICHOACÁN. 26 DE AGOSTO DE 2015. 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 ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: LUIS DE LA PEÑA PONCE DE LEÓN.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la **sesión del día veintiséis de agosto de dos mil quince.**

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ ***** , ostentándose como síndico del Municipio de ***** , promovió controversia constitucional contra los actos que a continuación se indican:

"1) El dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se designa presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de Michoacán, dentro del periodo constitucional 2012-2015, elaborado por la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán el día dieciocho de agosto de 2014 (publicado en la Gaceta Parlamentaria respectiva el día 19 de agosto de 2014).—2) El Decreto Número 332 expedido el día 19 de agosto de 2014 por el Congreso del Estado de Michoacán, mediante el cual se aprueba el proyecto de decreto aludido en el punto anterior y se designa como presidente municipal ***** al ciudadano ***** , mismo decreto que no tengo conocimiento que se haya publicado ya en el Periódico Oficial del Estado, pero del cual tuve conocimiento extraoficialmente el mismo día 22 de agosto de 2014."

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señaló como terceros interesados al presidente municipal electo para el periodo 2012-2015, ciudadano ***** y al presidente municipal provisional designado, ciudadano *****; narró los antecedentes de los actos impugnados; y expresó en su único concepto de invalidez, lo que se sintetizan a continuación:

2.1. Que el dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se designa presidente municipal provisional del Ayuntamiento, y el Decreto Número 332 mediante el cual se aprueba dicho proyecto y se designa como presidente municipal provisional de ***** , a ***** , son violatorios de los artículos 14 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, porque dichos actos fueron dictados sin haberse oído previa y debidamente al Ayuntamiento en comento, pues aun cuando la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, no prevea expresamente la intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento respectivo, de conformidad

¹ Foja 12 vuelta del cuaderno de la controversia constitucional 82/2014.

con lo dispuesto en el numeral 14, en relación con el 115 constitucional, previamente a cualquier acto de privación debe hacerse saber a los Ayuntamientos el inicio del trámite relativo y darles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como alegar en su favor.

2.2. Que el Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas no tuvo oportunidad de verificar si en el caso se daba la hipótesis del artículo 314, fracción VI, de la Ley Orgánica y de Procedimiento del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo o cualquier otra hipótesis prevista en la legislación aplicable, por lo que debe reponerse el procedimiento y ordenarse el debido emplazamiento del Ayuntamiento actor.

2.3. Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que aunque de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local se advierta que no existe procedimiento alguno a seguir, previamente a la afectación y a la integración de un Ayuntamiento, tal carencia no debe ser obstáculo para respetar lo ordenado por la fracción I del numeral 115 de la Constitución Federal, respecto de otorgar el derecho de audiencia y defensa al Ayuntamiento afectado.

3. TERCERO.—Mediante proveído de veintiséis de agosto de dos mil catorce,² el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente, turnándose al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.

4. En acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil catorce,³ el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; reconoció el carácter de demandado, ordenando su emplazamiento, al Poder Legislativo del Estado de Michoacán, y no así a la Comisión de Gobernación por tratarse de un órgano subordinado y/o interno de dicho poder; consideró no llamar a juicio a los terceros interesados señalados por el actor, en virtud de que no tienen el carácter de entidades, poderes y órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; y mandó dar vista al procurador general de la República.

5. CUARTO.—**Contestación de la demanda.** Por parte del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, compareció *********, en su carácter de diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien dio contestación a la demanda mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de octubre de dos mil catorce,⁴ manifestando medularmente:

² Foja 15 del cuaderno de la controversia constitucional.

³ *Ibidem*, foja 16.

⁴ *Ibidem*, foja 43 vuelta.

5.1. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 1o. y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe decretar el sobreseimiento en la presente controversia ante la falta de legitimación de la parte actora, toda vez que ésta no tiene el carácter de entidad, poder u órgano a que se refiere el artículo 105 constitucional.

5.2. Que en el caso del Municipio, éste es el titular exclusivo de la acción de controversia constitucional y es quien puede hacerla valer u oponerse a ella, por medio del Ayuntamiento o, excepcionalmente, del Consejo Municipal, por lo que cualquier miembro aislado, por sí mismo y por derecho propio (presidente municipal, síndico o regidores del Ayuntamiento o del Consejo Municipal), carece de legitimación para intervenir dentro de una controversia constitucional, y si la pretensión fuera deducida en defensa de los intereses del Municipio, resultaría ineficaz, ya que, como se dijo, la representación de ese ente corresponde sólo al Ayuntamiento o, de modo extraordinario, al Consejo Municipal, máxime cuando el promovente no obtuvo el previo acuerdo del Ayuntamiento para promover la controversia.

5.3. Que resulta improcedente por infundado el presente medio de control de constitucionalidad, pues la demanda no señala cual es el ámbito o esfera competencial del promovente que considera se ve afectado, es decir, para que proceda la controversia constitucional es presupuesto indispensable que el ámbito legal competencial del promovente sea afectado o limitado por un acto concreto o por una disposición general cuya aplicación implique una contravención a la Ley Fundamental.

5.4. Que en relación con el único concepto de invalidez hecho valer, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo es competente para designar presidente municipal provisional, cuando el presidente de un Ayuntamiento sea procesado como responsable de un delito y quede suspendido en el ejercicio de sus funciones a partir del auto de vinculación a proceso.

5.5. Que como bien reconoce la actora, la legislación no prevé que en la designación de un presidente municipal provisional deba darse intervención a los integrantes del Ayuntamiento respectivo, lo que resulta lógico habida cuenta de que se trata de una cuestión que amerita ser resuelta de manera urgente para integrar el Ayuntamiento con el propósito de permitir su funcionamiento normal y la continuidad del gobierno y administración municipal, máxime cuando los integrantes del Cabildo relativo hicieron constar en acta la ausencia del entonces presidente municipal, por lo que el Congreso del Estado hizo uso de sus facultades para designar a la persona que habría de integrar el Ayuntamiento como presidente municipal provisional.

6. QUINTO.—Por auto de catorce de octubre de dos mil catorce,⁵ el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Michoacán y dio vista con el escrito respectivo a la parte actora y al procurador general de la República.

7. SEXTO.—Mediante acuerdo de veintisiete de octubre de dos mil catorce,⁶ el Ministro instructor señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

8. Cabe señalar que el procurador general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

9. SÉPTIMO.—**Audiencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el tres de diciembre de dos mil catorce tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

10. OCTAVO.—Con fundamento en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 34, fracción XXII y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de este Alto Tribunal, mediante acuerdo de cinco de enero de dos mil quince,⁸ ordenó el retorno del asunto al Ministro Juan N. Silva Meza, para efectos de la tramitación y/o proyecto de resolución del asunto.

11. NOVENO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de este Tribunal Constitucional, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

12. DÉCIMO.—Por acuerdo de siete de agosto de dos mil quince,⁹ el presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que dicha Sala se avocara al conocimiento del presente asunto; y,

⁵ *Ibidem*, foja 124.

⁶ *Ibidem*, foja 148.

⁷ *Ibidem*, foja 161.

⁸ *Ibidem*, foja 163.

⁹ *Ibidem*, foja 279.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que se trata de un conflicto entre el Estado de Michoacán, a través de su Poder Legislativo y el Municipio de Lázaro Cárdenas perteneciente a dicho Estado, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en tanto que en el presente caso, únicamente se advierte la impugnación de actos.

14. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En términos de la fracción I del artículo 41 de la ley de la materia, es conveniente precisar los actos objeto de la presente controversia.

15. Del estudio integral de la demanda se advierte que la parte actora impugna los siguientes actos:

15.1. El dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se designa presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de ***** , dentro del periodo constitucional 2012-2015, elaborado por la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado de Michoacán, de dieciocho de agosto de dos mil catorce; y,

15.2. El Decreto Número 332, de fecha diecinueve de agosto de dos mil catorce, emitido por el Congreso del Estado de Michoacán, por medio del cual se aprobó el dictamen aludido en el punto anterior, en el que se designa presidente municipal provisional del Ayuntamiento de ***** del referido ***** a *****.

16. Ahora bien, por lo que hace al acto precisado en el numeral 1, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que no es un acto definitivo, en razón de que el dictamen en cuestión constituye un acto intermedio dentro del procedimiento por el cual se nombró formalmente al presidente municipal provisional del Ayuntamiento de ***** , pues incluso dicho documento de trabajo debe ser sometido a votación del Congreso del Estado, el cual puede o no ser aprobado por éste.

17. De ahí que se deba sobreseer en la presente controversia en relación con el acto impugnado aludido, en términos del artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. De esa manera, para efectos del presente estudio, únicamente se tiene como acto impugnado el Decreto Número 332, emitido por el Congreso del Estado de Michoacán, el diecinueve de agosto de dos mil catorce, mediante el cual se designa como presidente municipal provisional de ***** en cita, al ciudadano *****.

19. TERCERO.—**Legitimación activa.** La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

20. De conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, que podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

21. La demanda de controversia constitucional presentada a nombre del Municipio de ***** , fue suscrita por ***** , quien se ostenta como síndico municipal, persona respecto de la cual se admitió la demanda por parte del entonces Ministro instructor.

22. Para efecto de acreditar ese carácter, el promovente exhibe copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento del Municipio de ***** , al ciudadano ***** , como síndico propietario, para el periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince, expedida por el Instituto Electoral de Michoacán el diecisiete de noviembre de dos mil once.¹¹

23. Ahora bien, el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, dispone lo siguiente:

¹⁰ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

¹¹ Fojas 13 y 14 del cuaderno de la controversia constitucional.

"Capítulo II
"De las atribuciones del síndico

"Artículo 51. Son facultades y obligaciones del síndico:

"...

"VIII. Representar legalmente al Municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento."

24. De lo anterior, se desprende que corresponde a los síndicos municipales la representación jurídica del Municipio. Además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso se advierte que el promovente cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional.

25. Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que, en términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² las partes deberán comparecer por conducto de los funcionarios que los representen en términos de la ley que los rige y, en todo caso, *se presumirá* que quien comparece a juicio goza esa representación legal, salvo que exista prueba en contrario.

26. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterio en el sentido de que las normas relativas a la representación de los funcionarios que comparecen en controversias constitucionales, a que se refiere el precepto referido, admiten interpretación flexible, pues debe procurarse no convertirlas en obstáculos para el acceso a la justicia. Así se advierte de la siguiente transcripción:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE.—

¹² "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."

Dicho precepto establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes y que, en todo caso, la representación se presumirá, salvo prueba en contrario. Ahora bien, del contenido de esa facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para presumir la representación de quien promueve se desprende que la interpretación jurídica que debe realizarse respecto de las normas que regulan dicho presupuesto procesal, admite interpretación flexible, de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace." (Registro digital: 183319, jurisprudencia P/J. 52/2003, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1057)

27. Por tanto, se concluye que ***** , síndico del Municipio de ***** tiene legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.

28. En ese sentido, se desestima la causal de improcedencia que invoca el Poder Legislativo del Estado de Michoacán, en relación con la falta de legitimación de la parte actora para promover la presente controversia constitucional, pues como se ha visto y se desarrollará en el capítulo relativo a la procedencia, el promovente sí goza con la representatividad jurídica, pues cuenta con la autorización del Ayuntamiento de mérito, para tales efectos.

29. CUARTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación se analiza la legitimación del demandado.

30. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o pronunciado los actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

¹³ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

31. Por lo que hace al Poder Legislativo del ***** , compareció ***** , en su carácter de diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del ***** , personalidad acreditada con la copia certificada de la sesión celebrada el catorce de enero de dos mil catorce por el Congreso del Estado, en la que asumió ese cargo.

32. Ahora bien, los artículos 28, 29 y 33, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, disponen lo siguiente:

"Artículo 28. Son órganos del Congreso del Estado:

"I. Mesa directiva; ..."

"Artículo 29. La Mesa Directiva se integra con un presidente, quien es el presidente del Congreso, un vicepresidente y tres secretarios, por un periodo de un año, electos en votación nominal y en un solo acto, a propuesta de la Junta, cuidando la representación plural del Congreso."

"Artículo 33. Son atribuciones del presidente del Congreso las siguientes:

"...

"II. Representar jurídicamente al Congreso, con facultades generales y especiales, pudiendo delegar éstas en los funcionarios que él determine."

33. De los numerales transcritos se advierte que corresponde al presidente de la Mesa Directiva del ***** representar al Legislativo de la entidad; aunado a que es uno de los poderes contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir como tal en las controversias constitucionales, y que a dicho poder se le atribuyen los actos combatidos. En esa medida, tiene legitimación para intervenir en el presente asunto.

34. QUINTO.—**Oportunidad.** Procede analizar la oportunidad de la demanda de controversia constitucional por lo que hace al Decreto Número 332, expedido por el Congreso de Michoacán de Ocampo el diecinueve de agosto de dos mil catorce, mediante el cual se designa al ciudadano ***** , presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de ***** , dentro del periodo constitucional 2012-2015, publicado en el

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del ***** el doce de septiembre de dos mil catorce.

35. Al respecto, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"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."

36. Por su parte, el artículo 3o. del mismo ordenamiento establece, lo siguiente:

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

37. En el presente caso, se estima actualizada la última parte del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, ya que de la lectura integral de la demanda se advierte que el Municipio actor se ostentó sabedor del precisado acto impugnado el **veintidós de agosto de dos mil catorce**; por tanto, deberá tenerse a ésta como la fecha cierta en que el citado Municipio tuvo conocimiento de tales actos, por lo que el plazo de treinta días para la promoción de la demanda, transcurrió del veinticinco de agosto al siete de octubre de dos mil catorce, con exclusión de los días veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto; seis, siete, trece, catorce, quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de septiembre; cuatro y cinco de octubre, todos de dos mil catorce, por ser inhábiles, en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), i) y n), del

Acuerdo General Plenario Número 18/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

38. Consecuentemente, si la demanda fue presentada el veintiséis de agosto de dos mil catorce, como se advierte del sello que obra a foja doce vuelta de este expediente, su presentación es oportuna.

39. No pasa desapercibido a esta Segunda Sala que en autos obre el oficio SSP/DGSATJ/DAT/DATMDSP/0336-B/14, de diecinueve de agosto de dos mil catorce, dirigido a los Integrantes del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán y suscrito, entre otros, por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, por medio del cual se remite el decreto por el que se designa a ***** , como presidente municipal provisional del Ayuntamiento antes citado.

40. Sin embargo, como se aprecia en la foja ciento dieciocho del expediente en que se actúa, la notificación del referido oficio se entendió con el recién designado presidente municipal provisional el diecinueve de agosto de dos mil catorce, con lo que entonces queda firme la fecha en la que la parte promovente alude se ostentó sabedor del acto impugnado, esto es, veintidós de agosto de dos mil catorce.

41. SEXTO.—**Procedencia.** Previo al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las causas de improcedencia alegadas por el Poder Legislativo del ***** , o las que oficiosamente advierta esta Segunda Sala, por tratarse de una cuestión de orden público.

42. El Congreso del ***** señala que la presente controversia constitucional resulta improcedente de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 19, fracción VIII, en relación con los diversos 1o. y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ante la falta de legitimación de la parte actora, toda vez que ésta no tiene el carácter de entidad, poder u órgano a que se refiere el artículo 105 constitucional.

43. De esta forma, argumenta que el Municipio es el titular exclusivo de la acción de controversia constitucional y es quien puede hacerla valer u oponerse a ella, por medio del Ayuntamiento o, excepcionalmente, por el Consejo Municipal, por lo que cualquier miembro aislado, por sí mismo y por derecho propio, como sería el presidente municipal, carece de legitimación para intervenir dentro de una controversia constitucional.

44. Procede **desestimar** la anterior causa de improcedencia, toda vez que como se dijo en el apartado correspondiente a la legitimación activa, la parte actora, *****, síndico municipal del Ayuntamiento de *****, cuenta con la legitimación para promover la presente controversia constitucional, pues es el funcionario que, en los términos de las normas que los rigen, está facultado para representar a dicho Municipio.

45. Esto es, conforme al artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Orgánica Municipal del *****, corresponde al síndico municipal la representación jurídica del Municipio, y de acuerdo con el numeral 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las partes deben comparecer por conducto de los funcionarios que los representen.

46. Además, como ya se dijo, para efecto de acreditar ese carácter, el promovente exhibe copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamiento del Municipio de *****, al ciudadano *****, como síndico propietario, para el periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince, expedida por el Instituto Electoral de Michoacán el diecisiete de noviembre de dos mil once.

47. Consecuentemente, esta Sala considera que opuestamente a lo esgrimido por el Congreso del *****, no se actualiza la causal de improcedencia en examen, pues el promovente cuenta con la autorización del Ayuntamiento en cuestión, para representarlo jurídicamente.

48. Por otra parte, el Poder Legislativo demandado asevera que resulta improcedente por infundado el presente medio de control, pues la actora no señala cuál es el ámbito o esfera competencial del promovente que considera se ve afectado; lo cual también resulta **infundado**, ya que contrariamente a lo que se aduce, la parte actora sí hizo valer razonamientos tendientes a demostrar transgresión a la Constitución Federal, por no darle intervención el Congreso del Estado en el procedimiento para elegir presidente municipal provisional, los cuales serán materia de estudio por esta Sala en los subsecuentes considerandos, además de que tal cuestión (afectación o no a la esfera competencial del Municipio actor), es un aspecto que atañe al fondo y no a la improcedencia de la controversia constitucional a examen.

49. Resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 92/99 del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo contenido indica:

"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 inobjectables, 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." (Novena Época. Registro digital: 193266. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 92/99, página 710)

50. En las apuntadas condiciones, al resultar infundados los motivos de improcedencia invocados por la demandada y, al no hacerse valer otros, ni advertirse de oficio por esta Segunda Sala, se impone examinar los conceptos de invalidez hechos valer por el Ayuntamiento actor.

51. SÉPTIMO.—**Antecedentes.** Para una mejor comprensión del asunto, se detallarán los antecedentes de los actos impugnados en el presente juicio.

52. Los hechos que a continuación se narran, se tienen por demostrados plenamente, pues derivan de constancias de autos, que son documentos públicos con valor probatorio pleno, en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia. Asimismo, se desprenden de las documentales ofrecidas por las partes como pruebas que en copia certificada se exhibieron en los presentes autos, y a las que en su caso se hará referencia expresa respecto de cada pieza de información.

52.1. El Consejo Municipal Electoral de Lázaro Cárdenas, órgano desconcentrado del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, en cumplimiento al acuerdo tomado en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil once, en la que se efectuó el cómputo y se declaró la validez de la elección de Ayuntamiento, así como la elegibilidad de los candidatos, expidió nombramiento de los ciudadanos ***** y ***** , como presidente y síndico municipales, respectivamente, para el periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta y uno de agosto de dos mil quince.

52.2. En la sesión extraordinaria del Ayuntamiento de ***** , celebrada el treinta de abril de dos mil once, ***** , síndico municipal, manifestó que el presidente municipal ***** se encontraba detenido, por lo que se declaró su ausencia y se programó sesión extraordinaria de

Cabildo el dos de mayo de dos mil catorce, para designar al encargado del despacho de la presidencia municipal, en tanto las autoridades correspondientes decidían la situación jurídica de *****.¹⁴

52.3. El dos de mayo de dos mil catorce, se llevó a cabo sesión extraordinaria del Ayuntamiento de ***** , en donde se designó a ***** , síndico municipal, como encargado del despacho de la presidencia municipal, y se ordenó se notificara al Congreso del Estado la ausencia del ciudadano ***** , a fin de que determinara lo conducente.¹⁵

52.4. El tres de mayo de dos mil catorce, el Juzgado Segundo de Primera Instancia en Materia Penal de Morelia, Michoacán, en el expediente ***** , dictó auto de formal prisión en contra de ***** .¹⁶

52.5. Mediante oficio número HALC/PM/0096/2014, de seis de mayo de dos mil catorce y con fundamento en el artículo 159 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de ***** , el síndico y encargado del despacho de la presidencia municipal, ***** , remitió al Congreso del Estado de Michoacán, copia certificada de las actas de sesiones extraordinarias del Ayuntamiento de ***** , de treinta de abril y dos de mayo de dos mil catorce, a fin de que ese Congreso realizara los trámites pertinentes para que provisionalmente designara persona a sucederlo en la presidencia municipal; oficio recibido por la Legislatura Local en la citada fecha.¹⁷

52.6. En sesión ordinaria celebrada en Morelia, Michoacán, el ocho de mayo de dos mil catorce, el presidente del Congreso del Estado, en atención al décimo cuarto punto del orden del día, instruyó a la tercera secretaría, dar lectura a la comunicación remitida por el síndico municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, y ordenó su turno a la Comisión de Gobernación, para estudio, análisis y dictamen.¹⁸

52.7. El dieciocho de agosto de dos mil catorce, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación sometieron a la consideración del Pleno el proyecto de decreto en donde, en esencia, se proponía designar a ***** , presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de Lázaro Cárdenas, Michoacán, dentro del periodo constitucional 2012-2015.¹⁹

¹⁴ Fojas 64 a 70 del toca en el que se actúa.

¹⁵ *Ibidem*, fojas 59 a 63.

¹⁶ *Ibidem*, foja 71.

¹⁷ *Ibidem*, foja 56.

¹⁸ *Ibidem*, fojas 49 a 55.

¹⁹ *Ibidem*, fojas 107 a 111.

52.8. En sesión extraordinaria de diecinueve de agosto de dos mil catorce, el Congreso del Estado de Michoacán, con veintisiete votos a favor, cinco votos en contra y cuatro abstenciones, aprobó, en lo general y en lo particular, el decreto mediante el cual se designa al ciudadano ***** , presidente municipal provisional del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, dentro del periodo constitucional 2012-2015, y ordenó se elaborara el decreto y se procediera en sus términos. Acto continuo tomó la protesta correspondiente.²⁰

52.9. En el Periódico del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de viernes doce de septiembre de dos mil catorce, tomo CLX, número 32, séptima sección, se publicó el Decreto Legislativo Número 332, mediante el cual se designa al ciudadano ***** , presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de Lázaro Cárdenas, Michoacán, dentro del periodo constitucional 2012-2015.

53. OCTAVO.—**Estudio de fondo.** A continuación, procede el análisis de los conceptos de invalidez respecto a la impugnación del Decreto Número 332, expedido por el Congreso de Michoacán de Ocampo el diecinueve de agosto de dos mil catorce, mediante el cual se designa al ciudadano ***** , presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de Lázaro Cárdenas, Michoacán, dentro del periodo constitucional 2012-2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del ***** el doce de septiembre de dos mil catorce.

54. Al respecto, el Municipio promovente aduce, esencialmente, que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán, al emitir el decreto en cuestión, no le dio intervención para ser oído previamente, lo cual resulta violatorio de los artículos 14 y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues aun cuando la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, no prevea expresamente la intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento respectivo, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos constitucionales mencionados, previamente a cualquier acto de privación, debe hacerse saber a los Ayuntamientos su inicio para efecto de darles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como alegar en su favor.

55. Que como consecuencia de lo anterior, no tuvo oportunidad de verificar si en el caso se daba la hipótesis del artículo 314, fracción VI, de la

²⁰ *Ibidem*, fojas 102 a 106.

Ley Orgánica y de Procedimiento del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo o cualquier otra hipótesis prevista en la legislación aplicable, por lo que debe reponerse el procedimiento y ordenarse el debido emplazamiento del Ayuntamiento actor.

56. Por su parte, el Poder Legislativo Estatal, al dar contestación a la demanda, señaló que es competente para designar presidente municipal provisional, cuando el presidente de un Ayuntamiento sea procesado como responsable de un delito y quede suspendido en el ejercicio de sus funciones a partir del auto de vinculación a proceso, siendo que la legislación no prevé que en dicha designación deba darse intervención a los integrantes del Ayuntamiento respectivo, lo que resulta lógico al tratarse de una cuestión que amerita ser resuelta de manera urgente para su integración, funcionamiento normal y la continuidad del gobierno y administración municipal, máxime cuando fueron los propios integrantes del Cabildo los que hicieron constar en acta, la ausencia del entonces presidente municipal, por lo que el Congreso de la entidad hizo uso de sus facultades para designar al presidente municipal provisional.

57. Cabe aclarar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que todos aquellos actos emitidos por autoridades que afecten de manera sustancial, vulneren o desconozcan alguno de los derechos o prerrogativas que se establecen a favor de los Municipios en el artículo 115 de la Constitución General de la República, deberán hacerse del conocimiento de éste, mediante notificación personal que se entienda con el representante legal del mismo; criterio que se reflejó en las jurisprudencias P./J. 14/99 y P./J. 115/2005, de contenido siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO).—De conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en especial, con lo dispuesto en los artículos 52 y 53, corresponde a los síndicos municipales la procuración y defensa de los derechos e intereses de los Municipios, por lo que los actos que pueden vulnerar su órbita de atribuciones o desconocer las prerrogativas que les otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de la promoción de una controversia constitucional, deben ser notificados personalmente a los Ayuntamientos por conducto de los respectivos síndicos pues, de lo contrario se

impediría o, al menos se dificultaría, la defensa de los intereses de los Municipios por la vía señalada, lo que desvirtuaría los motivos de su establecimiento y se propiciaría la violación a lo establecido en el artículo 115 de la propia Constitución, sin posibilidad de defensa o de una defensa oportuna y adecuada." (Novena Época. Registro digital: 194258. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 14/99, página 277)

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO A UN AYUNTAMIENTO EN UN PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DEFINITIVA, SEGUIDO EN CONTRA DE SU PRESIDENTE MUNICIPAL, ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 14, EN RELACIÓN CON EL 115, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J. 14/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 277, del rubro 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO),' sostuvo que cuando alguna autoridad afecte o restrinja facultades o prerrogativas establecidas a favor de los Municipios en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éstos deberán tener conocimiento de tales determinaciones, mediante notificación personal que se entienda con el síndico procurador, por ser éste el funcionario competente para defender los intereses municipales. Conforme a los artículos 51, fracción VI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 41 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, el Congreso Local, a través de la Comisión de Gobernación y Gran Jurado, está facultado para iniciar el procedimiento de suspensión definitiva del cargo de presidente municipal. Ahora bien, aunque la citada ley orgánica no prevea expresamente la intervención de los Ayuntamientos en el señalado procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, en relación con el mencionado artículo 115, previamente a cualquier acto de privación debe hacerse saber a los Ayuntamientos el inicio del trámite relativo y darles la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar en su favor. En consecuencia, la referida Legislatura debe ordenar el debido emplazamiento para permitirles esa defensa oportuna y adecuada." (Novena Época. Registro digital: 177333. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 115/2005, página 890)

58. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala considera que no le asiste la razón al Municipio actor, conforme a las siguientes consideraciones:

59. De los antecedentes del caso relatados en párrafos precedentes, se puede advertir que fue el propio Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Michoacán, quien notificó al Congreso del Estado la ausencia del presidente municipal, pues en sesión extraordinaria celebrada el treinta de abril de dos mil catorce, el síndico municipal ***** manifestó que ***** se encontraba detenido, por lo que se declaró su ausencia y programó sesión para designar al encargado del despacho de la presidencia municipal.

60. Dicha sesión se llevó a cabo el dos de mayo de dos mil catorce, en donde se designa a ***** , como encargado del despacho de la presidencia municipal, y se ordenó se notificara al Congreso del Estado la ausencia de ***** , a fin de que determinara lo conducente.

61. De esta forma, el seis de mayo de dos mil catorce, por medio del oficio HALC/PM/0096/2014, el síndico y nuevo encargado del despacho de la presidencia municipal, remitió al Congreso del Estado de Michoacán, copia certificada de las actas de sesiones extraordinarias antes mencionadas, a fin de que aquél realizara los trámites pertinentes para que provisionalmente designara persona a sucederlo en la presidencia municipal; oficio que fue recibido por el Poder Legislativo Estatal en la citada fecha, lo cual consta a foja cincuenta y seis del cuaderno de la controversia constitucional en que se actúa.

62. Ahora bien, resulta pertinente hacer alusión al contenido de los artículos 44, fracción XIX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y 159 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, 79, fracción VII, 214, 242, 243, 248, 250 y 273 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales disponen:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano
de Michoacán de Ocampo

"Artículo 44. Son facultades del Congreso:

"...

"XIX. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos o Concejos Municipales en su caso, declarar que éstos

han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros de conformidad con la ley."

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Artículo 159. Cuando un integrante del Ayuntamiento sea procesado como responsable de un delito, quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones, a partir del auto de vinculación a proceso, llamándose al suplente; si no concurriere, o no lo hubiere, se dará cuenta al Congreso del Estado, para que provisionalmente designe a quien deba sucederlo.

"Si la sentencia es absolutoria o se sobresee la causa, se le reinstalará, corriendo el trámite que corresponda."

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado
de Michoacán de Ocampo

"Artículo 79. Corresponde a la Comisión de Gobernación, participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, mas no limitativa sobre los asuntos siguientes:

"...

"VII. La designación, nombramiento, elección, licencia, remoción o renuncia de los servidores públicos que de acuerdo a la Constitución y las leyes, deba conocer el Congreso y que no estén encomendados expresamente a otra Comisión."

"Artículo 214. ...

"El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cuando fuere convocado por el presidente, sólo para tratar los asuntos señalados en la convocatoria."

"Artículo 242. Ningún proyecto de ley o decreto podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado."

"Artículo 243. Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. ..."

"Artículo 248. En los asuntos que se presenten al Pleno, se debe observar el siguiente orden en la lectura para su debate:

"En el caso de discusión de dictámenes:

"a) El dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos; ..."

"Artículo 250. El presidente del Congreso pondrá a discusión el dictamen primero en lo general y después en lo particular. ..."

"Artículo 273. Una vez aprobado un dictamen se remitirá la minuta con proyecto de ley o de decreto al gobernador para los efectos constitucionales.

"La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

63. De los artículos antes transcritos, se obtiene que cuando un integrante de algún Ayuntamiento del Estado de Michoacán sea procesado como responsable de un delito, quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones, a partir del auto de vinculación a proceso, llamándose al suplente; si no concurriere, o no lo hubiere, se dará cuenta al Congreso del Estado, para que provisionalmente designe a quien deba sucederlo.

64. Una vez enterado el Congreso, corresponde a la Comisión de Gobernación dictaminar los asuntos que tengan que ver con la remoción de algunos de los miembros de un Ayuntamiento.

65. Recibido éste y, una vez discutido en lo general y en lo particular, la Legislatura del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá revocar el mandato de algunos de los miembros de un Ayuntamiento, cuando se dicte en su contra auto de formal prisión por delito grave, siempre y cuando dichos miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan y se respete la garantía de legalidad.

66. Visto lo anterior, esta Sala considera que fue el propio Municipio actor, después de designar al encargado del despacho de la presidencia municipal en tanto las autoridades correspondientes decidían la situación jurídica

del presidente municipal ***** , quien notificó al Congreso del Estado la ausencia de éste, por lo que, **conforme a sus facultades**, en sesión ordinaria celebrada en Morelia, Michoacán, el ocho de mayo de dos mil catorce, el presidente del Congreso ordenó su turno a la Comisión de Gobernación, para estudio, análisis y dictamen.

67. Luego, el dieciocho de agosto de dos mil catorce, los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación sometieron a la consideración del Pleno el proyecto de decreto donde, en esencia, se proponía designar a ***** , como presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional ***** , dentro del periodo constitucional 2012-2015, el cual fue aprobado (en lo general y particular) con veintisiete votos a favor, cinco votos en contra y cuatro abstenciones, en sesión extraordinaria de diecinueve de agosto de dos mil catorce.

68. En consecuencia, el presidente ordenó se elaborara el decreto y se procediera en sus términos, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del ***** y, por medio de oficio SSP/DGSATJ/DAT/DATMDSP/0336-B/14, de diecinueve de agosto de dos mil catorce, se remitió a los integrantes del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, Michoacán, la minuta número 332, que contiene el decreto por el que se designa al ciudadano ***** , como presidente municipal provisional del Ayuntamiento, en tanto el ciudadano ***** se encuentre en posibilidad legal de reincorporarse a su encargo, dentro de periodo constitucional 2012-2015. Dicho oficio recibido en la citada fecha.²¹

69. Con lo anterior se quiere hacer notar que el Municipio actor sí tuvo intervención en el proceso correspondiente, pues fue éste, a través del síndico y encargado del despacho de la presidencia municipal, quien incoó al Congreso del Estado de Michoacán para que realizara los trámites pertinentes para que provisionalmente designara a la persona que habría de sucederlo en la presidencia municipal; máxime que de autos se desprende que, por medio de oficio HALC/SM/363/2014, suscrito por el secretario del Ayuntamiento, ***** , y recibido por el Congreso del Estado el veintiuno de mayo de dos mil catorce, se hizo saber a éste que, por sesión ordinario de Cabildo celebrada el quince de mayo anterior, los integrantes del órgano de gobierno emitieron un acuerdo, de manera unánime, consistente en proponer a dicha Legislatura a ***** , para presidente municipal provisional, por considerarlo la persona idónea por tener conocimiento en todo y cada uno de los

²¹ Foja 118 del cuaderno de la controversia constitucional en que se actúa.

procesos que se ventilan en la demarcación municipal e inclusive considerando su perfil partidario y político.²²

70. Incluso, el Congreso Local y la Comisión de Gobernación recibieron el veintisiete de mayo de dos mil catorce, el escrito de la presidenta del Comité Municipal del Partido de la Revolución Democrática en ***** , ***** , que advertía que el ciudadano ***** contendió en la planilla opuesta a la de ***** , siendo ganador de la elección el equipo político de este último por lo que asumió la candidatura por el Partido de la Revolución Democrática a la elección para presidente municipal, y el primero de los mencionados quedó en segundo lugar, por lo que ocupó el cargo de síndico municipal. De esta forma, sugirió que para elegirse a un presidente municipal provisional se debería tomar en cuenta al equipo político que ganó el derecho en las urnas.²³

71. Por tanto, el Municipio actor era sabedor del inicio del procedimiento establecido en el numeral 44, fracción XIX, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, y el diverso 314 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, que se seguía en la citada Legislatura ante la ausencia del presidente municipal, pues el mismo, a través de su representante, dio aviso al Poder Legislativo Local; además el Cabildo del Ayuntamiento pudo verter su opinión de quien consideraba óptimo para ocupar el cargo de presidente municipal provisional, como se desprende de párrafos precedentes.

72. Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala considera que el decreto impugnado respeta los artículos 14 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que previamente a cualquier acto de privación, el Municipio afectado conocía de los elementos que podían afectar su integración e incluso tuvo participación en el procedimiento respectivo.

73. En las relatadas consideraciones, procede reconocer la validez del Decreto Número 332, expedido por el Congreso del Estado de Michoacán, el diecinueve de agosto de dos mil catorce, mediante el cual se designa al ciudadano ***** , presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de ***** , dentro del periodo constitucional 2012-2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del ***** el doce de septiembre de dos mil catorce.

²² *Ibidem*, foja 78.

²³ *Ibidem*, fojas 79 y 80.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del Decreto Número 332, expedido por el Congreso del Estado de Michoacán, el diecinueve de agosto de dos mil catorce, mediante el cual se designa al ciudadano *****, presidente municipal provisional del Ayuntamiento Constitucional de *****, dentro del periodo constitucional 2012-2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el doce de septiembre de dos mil catorce.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán y 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 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. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto en contra de 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 de aplicación a 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 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE OAXACA RECLAMA EN ESA VÍA LA ABSTENCIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD DE EXPEDIR ACREDITACIONES A CIERTAS PERSONAS, COMO INTEGRANTES DE AQUÉL, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO RESPECTO DE AQUÉLLA, POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE ACREDITA QUE CON MOTIVO DE UNA DETERMINACIÓN POSTERIOR DICHAS PERSONAS YA NO EJERCEN LOS CARGOS RESPECTIVOS.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO RESPECTO DE LOS ACTOS RECLAMADOS CUYA EXISTENCIA NIEGUEN LAS AUTORIDADES DEMANDADAS CUANDO ÉSTA NO QUEDE ACREDITADA EN AUTOS.

PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA NO INCURRIÓ EN INCUMPLIMIENTO A SUS DEBERES LEGALES POR LA OMISIÓN DE MINISTRAR AQUÉLLAS AL AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, AL EXISTIR UN IMPEDIMENTO JURÍDICO Y MATERIAL PARA DECIDIR SOBRE LA IDENTIDAD DE QUIEN VÁLIDAMENTE PODÍA DESEMPEÑAR EL CARGO DE TESORERO MUNICIPAL.

SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA. EL QUE DICHO ÓRGANO HAYA ENTREGADO PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES AL AYUNTAMIENTO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, POR CONDUCTO DE QUIEN CONSIDERÓ QUE ERA EL TESORERO MUNICIPAL LEGALMENTE DESIGNADO, NO LO CONSTITUYE EN UNA AUTORIDAD INTERMEDIA.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2014. MUNICIPIO DE SANTA LUCÍA DEL CAMINO, ESTADO DE OAXACA. 26 DE AGOSTO DE 2015. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., CON RESERVAS, JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIOS: RODRIGO DE LA PEZA LÓPEZ FIGUEROA Y LUIS DE LA PEÑA PONCE DE LEÓN.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la **sesión del día veintiséis de agosto de dos mil quince.**

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda. Por escrito presentado el veintidós de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Fortunato Manuel Mancera Martínez, ostentándose como síndico procurador del Municipio de Santa Lucía del Camino, Estado de Oaxaca, así como diversos concejales, promovieron controversia constitucional contra los actos que a continuación se indican:

"a) La determinación fáctica e inconstitucional del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para negar al tesorero municipal C. Óscar Javier Carreño Aragón (designado por el Ayuntamiento), el pago o entrega de los recursos económicos estatales y federales al Municipio que representamos, de las participaciones fiscales y aportaciones estatales y federales del ejercicio fiscal de dos mil catorce, lo anterior, sin que el Municipio que representamos haya sido notificado ni oído y vencido en juicio, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—b) La determinación fáctica e inconstitucional del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para retener los recursos económicos estatales y federales que le corresponden al Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito Centro, Oaxaca, sin previa audiencia de nuestra representada y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—c) Como consecuencia de lo anterior, las órdenes o acuerdos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, como de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, consistentes en la retención de los recursos económicos estatales y federales al Municipio de las participaciones fiscales y aportaciones estatales y federales del ejercicio fiscal dos mil catorce, lo anterior, sin que el Municipio que representamos haya sido notificado ni oído y vencido en juicio, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—d) La determinación fáctica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de solicitar al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, la desaparición del Ayuntamiento del Municipio de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro, Oaxaca, sin previa audiencia de nuestra representada, y sin respeto al derecho de defensa previa al acto privativo.—e) La determinación fáctica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de solicitar al Poder Legislativo de la Entidad, la suspensión y/o revocación de mandato de los concejales siguientes: C. Fortunato Manuel Mancera Martínez, C. Maribel Catalina Díaz Olmedo, C. María De Lourdes Sierra Santos, Andrés Gabriel Velasco Jiménez, C. Sierra Rocha, C. Paulina Flores Hernández y C. Damián

¹ A foja 1, tomo I.

Wilfrido Cortes Vicente, en su carácter de síndico procurador, síndica hacendaria, regidora de Hacienda, regidor de Obras Públicas Municipales, regidor de Comercios, Mercados Restaurantes y Bares, regidora de Salud y Asistencia Social, y regidor de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, respectivamente, del Municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.—f) La inminente determinación de plano y sin previa audiencia de mi representada, del Poder Legislativo de la entidad para nombrar un administrador municipal, que haga las funciones del Ayuntamiento que representamos.—g) La inminente determinación del Congreso del Estado de Oaxaca para decretar de plano y sin previa audiencia, la suspensión provisional del H. Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Distrito del Centro, Oaxaca, sin haber sido oída y vencida previamente nuestra representada el Ayuntamiento del Municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.—h) La negativa del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca por conducto de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para acreditar al C. Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador, a Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, a María de Lourdes Sierra Santos, como regidora de Hacienda, a Armando Eduardo Calderón Jiménez, como secretario municipal, y a Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero municipal, todos del Municipio que representamos, así como la negativa para dar de baja o cancelar en el libro de registro de acreditaciones a los anteriores titulares de la Secretaría Municipal, Tesorería Municipal, Regiduría de Hacienda, Sindicatura de Procuración y Sindicatura Hacendaria, en relación a los cambios y reasignaciones de esas sindicaturas, regidurías, tesorería y secretaría municipal de acuerdo al acta de sesión ordinaria de Cabildo de fecha ocho de julio de 2014."

2. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señaló que no existe tercero interesado; narró los antecedentes de los actos impugnados; y expresó los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

2.1. Que la determinación fáctica del Poder Ejecutivo demandado, de negar la entrega o de retener los recursos económicos que por concepto de participaciones fiscales y aportaciones federales de dos mil catorce le corresponden al Municipio, al tesorero Óscar Javier Carreño Aragón, así como las órdenes o acuerdos de la Secretaría General de Gobierno o de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, de realizar esa retención, violan su derecho de defensa previa al acto privativo, pues se efectuaron sin que el Municipio hubiera sido notificado, ni oído y vencido en juicio.

2.2. Que tales actos contravienen las garantías de audiencia y de legalidad previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que no se encuentran sustentados en un procedimiento legal que garantice la defensa del afectado, aunado a que carecen de fundamento que faculte a la autoridad para emitirlos.

2.3. Que el Poder Ejecutivo debe entregar las participaciones y aportaciones federales correspondientes a los Municipios por conducto del tesorero que faculte y designe el Ayuntamiento; sin embargo, en el caso del Municipio de Santa Lucía del Camino, no se han entregado esos recursos por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, a quien el Ayuntamiento, por mayoría calificada, asignó ese cargo en sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, lo que viola el artículo 115 de la Constitución Federal, pues se infringe la autonomía municipal, así como la libertad con que cuenta el Ayuntamiento para realizar el cambio de tesorero.

2.4. Que la Ley de Coordinación Fiscal del ámbito federal, así como su correlativa del Estado de Oaxaca establecen que las participaciones federales son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios, con ciertas formalidades.

2.5. Que el Poder Ejecutivo violó las disposiciones contenidas en el artículo 115, fracciones II, primer párrafo, y IV, incisos b) y c), último párrafo, de la Constitución Federal, que reconocen en la institución municipal un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica propia, facultado para manejar su patrimonio y administrar libremente su hacienda, y también se viola la autonomía en atención a que no debe existir autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y la toma de sus determinaciones, toda vez que el Ejecutivo Local, por conducto de la Secretaría de Finanzas, se ha negado a respetar la designación del nuevo tesorero que realizó el Ayuntamiento actor mediante mayoría calificada, y ha entregado los recursos económicos estatales y federales a un tesorero cuyo nombramiento fue revocado también por mayoría calificada del Ayuntamiento, en sesión de ocho de julio de dos mil catorce.

2.6. Que los secretarios general de Gobierno y de Finanzas del Estado de Oaxaca carecen de atribuciones para ordenar la retención de los recursos financieros del Municipio actor, correspondientes a los ramos 28 y 33, fondos III y IV.

2.7. Que los Estados cuentan con amplias facultades de fiscalización, pero con ellas no pueden imponerse limitaciones o restricciones desvinculadas del control de los fines para lo que se utilizan, ni pueden imponerse sancio-

nes que impliquen embargo, afectación o gravamen, pues con ello se violan los artículos 32, 36 y 49, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal.

2.8. Que la retención de los recursos económicos del Municipio se realiza sin sustento legal que la autorice y sin que se haya seguido un procedimiento en el que se garantice el derecho de defensa, por lo que es violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, así como del principio de integridad de los recursos económicos municipales.

2.9. Que la negativa del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de esa Secretaría, de expedir las acreditaciones a Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador, Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, María de Lourdes Sierra Santos, como regidora de Hacienda, Armando Eduardo Calderón Jiménez, como secretario municipal, y Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero municipal, así como la negativa de dar de baja o cancelar del libro de registro de acreditaciones a los anteriores titulares de esos cargos, vulnera la autonomía municipal y desconoce la libre determinación del Ayuntamiento, toda vez que, en términos del artículo 115 constitucional, no debe existir autoridad intermedia, por ello, el demandado se encuentra impedido para desconocer los acuerdos y determinaciones del Ayuntamiento, así como para negar las acreditaciones correspondientes de acuerdo con las reasignaciones de los cargos del Ayuntamiento que se realizaron en sesión del Ayuntamiento de ocho de julio de dos mil catorce.

2.10. Que la determinación fáctica del Poder Ejecutivo de Oaxaca, de solicitar al Congreso Local la desaparición del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino y de suspender o revocar el mandato de diversos concejales, así como la inminente determinación de plano del Poder Legislativo, de nombrar un administrador municipal y suspender provisionalmente al Ayuntamiento, violan los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, al no haberse otorgado derecho de defensa previo, además de que tales actos no se encuentran fundados y motivados de forma escrita.

3. TERCERO.—Mediante proveído de veintitrés de julio de dos mil catorce,² el Ministro integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, ordenó formar y registrar el expediente, reservando acordar lo relativo al

² A foja 197, tomo I.

turno en cuanto iniciara el segundo periodo de sesiones; admitió a trámite la demanda, únicamente por lo que hace a quien se ostenta como síndico procurador, toda vez que la representación legal del Municipio recae sólo en el síndico; reconoció el carácter de demandados y ordenó emplazar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca; y mandó dar vista al procurador general de la República.

4. En proveído de cuatro de agosto de dos mil catorce,³ el presidente de este Alto Tribunal ordenó turnar el expediente al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.

5. CUARTO.—Contestación del Ejecutivo. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, compareció Víctor Hugo Alejo Torres, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dio contestación a la demanda mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el nueve de septiembre de dos mil catorce,⁴ manifestando, medularmente:

5.1. Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe decretar el sobreseimiento en la presente controversia ante la inexistencia del acto impugnado consistente en la retención de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor, toda vez que la Secretaría de Finanzas del Estado ha ministrado las participaciones y aportaciones fiscales relativas a los ramos 28 y 33, fondos III y IV, a través del mecanismo autorizado por el Ayuntamiento, durante el periodo comprendido de enero a junio y de julio a agosto de dos mil catorce, por conducto del tesorero municipal Reynel Meléndez Girón, quien hasta la fecha es la persona nombrada legalmente por el Ayuntamiento de acuerdo con las formalidades establecidas en la ley.

5.2. Que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción II, de la ley de la materia, pues la presente controversia constitucional versa sobre actos de la materia electoral, ya que el Municipio actor basa su acción en el acta de sesión de Cabildo celebrada el ocho de julio de dos mil catorce, la cual se encuentra actualmente controvertida ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial del Estado de Oaxaca; por tanto, de entrar al

³ A foja 210, tomo I.

⁴ Foja 455, tomo I.

estudio de fondo del asunto se tendría que analizar la validez de dicha acta, con la posibilidad de que se dictaran sentencias contradictorias.

5.3. Que la litis en el presente asunto queda constreñida a determinar la correcta entrega de los recursos correspondientes al Municipio, para lo cual será necesario analizar la validez del acta de sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, a través de la cual integrantes del Ayuntamiento nombraron a nuevos tesorero y secretario municipales, además, modificaron la asignación de regidurías y sindicaturas.

5.4. Que de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Estado, se advertía que la administración del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, electo para el periodo de dos mil catorce a dos mil dieciséis, transcurría ejerciendo sus facultades normalmente, hasta el once de julio de dos mil catorce, en que diversos integrantes del Ayuntamiento informaron sobre los acuerdos tomados en sesión de ocho de julio de ese año, entre ellos, el nombramiento como tesorero de Óscar Javier Carreño Aragón; sin embargo, del análisis de las constancias que exhibieron se concluyó que dicha sesión se había realizado sin cumplir con las formalidades establecidas en la ley, por lo que se determinó continuar ministrando los recursos por conducto del tesorero municipal, Reynel Meléndez Girón, nombrado válidamente en sesión de uno de enero de dos mil catorce.

5.5. Que la sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, se celebró sin cumplir con lo dispuesto en los artículos 46, 47, 48, 73, fracción II, y 92, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, pues no se advierte que se haya celebrado en el recinto oficial; no se inició con el quórum legal de la mitad más uno de los integrantes del ayuntamiento, pues el Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino se encuentra integrado por diez concejales, y quienes iniciaron la sesión de Cabildo fueron cinco; no fue presidida por el presidente municipal ni por persona que legalmente lo sustituyera, pues en todo caso, el facultado para tal efecto era alguno de los regidores; se llevó a cabo sin la asistencia del secretario municipal, y si bien habilitaron a una persona para tal efecto, no tomaron en cuenta que el secretario tiene voz pero no voto, y la persona que lo sustituyó fue un concejal que participó en las votaciones; no se acreditó que dicha sesión fuera una de las definidas por la ley como ordinarias, pues el motivo principal y la urgencia para llevarla a cabo fue la reinstalación de dos regidoras, lo que encuadraba en la hipótesis de sesión extraordinaria, en virtud de lo cual, se incumplió con el requisito de este tipo de sesiones de no tratar más de un asunto; no consta fehacientemente que la convocatoria a la sesión se haya notificado legalmente al presidente municipal, síndico municipal, regidor de Hacienda y secretario

municipal, de acuerdo a las formalidades que mínimamente deben cumplir para todo proceso de notificación; existe un señalamiento directo, por parte de uno de los regidores, en el sentido de que fue coaccionado para firmar el acta de la sesión y de que ésta no se llevó a cabo. Además, el Ayuntamiento no tiene la facultad expresa para aprobar el cambio de titular de una sindicatura, sino únicamente respecto de las regidurías, por lo que es ilegal el cargo con el que se ostenta Fortunato Manuel Mancera Martínez.

5.6. Que lo anterior se robustece con la suspensión otorgada por José Rogelio García Martínez, síndico procurador del Municipio, en el recurso de revocación radicado bajo el expediente administrativo 01/INT/SLC/2014, a favor de Reynel Meléndez Girón, para que continúe desempeñando el cargo de tesorero hasta que aquél se resuelva.

6. QUINTO.—Por auto de diecisiete de septiembre de dos mil catorce, el ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y dio vista con el escrito respectivo a la parte actora y al procurador general de la República.

7. SEXTO.—Contestación del Legislativo. Por parte del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca compareció Alejandro Avilés Álvarez, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura, quien dio contestación a la demanda mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintidós de septiembre de dos mil catorce,⁵ en el que manifestó, esencialmente:

7.1. Que a la fecha no se ha presentado ante el Poder Legislativo del Estado ninguna solicitud por parte del Poder Ejecutivo relacionada con la desaparición del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, ni con la suspensión o revocación del mandato de los concejales que lo integran.

7.2. Que tampoco es cierto que el Congreso Local vaya a determinar de plano el nombramiento de un administrador municipal, ni la suspensión provisional del Ayuntamiento actor, pues tampoco existe solicitud en ese sentido.

7.3. Que fueron presentados ante el Congreso diversos escritos a través de los cuales algunos integrantes del Municipio actor solicitaron la revocación del mandato de los concejales Paulina Flores Hernández, Maribel

⁵ A foja 940, tomo II.

Catalina Díaz Olmedo, Fortunato Manuel Mancera Martínez y Ángel Sierra Rocha; que fueron registradas con los números 223, 228 y 230, del índice de la Comisión Permanente de Gobernación, la cual hasta la fecha no ha emitido ningún acuerdo relativo al inicio formal del procedimiento.

7.4. Que no es cierto que el Congreso del Estado inminentemente revocará el mandato de los concejales antes señalados, toda vez que previamente deben garantizarse los derechos de audiencia y defensa en un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales, sin que a la fecha se haya iniciado el procedimiento correspondiente.

8. SÉPTIMO.—Por auto de veintitrés de septiembre de dos mil catorce,⁶ el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y dio vista con el escrito relativo a la parte actora y al procurador general de la República. Asimismo, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

9. Cabe señalar que el procurador general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

10. OCTAVO.—Audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veintiuno de octubre de dos mil catorce tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

11. NOVENO.—Con fundamento en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 34, fracción XXII, y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de este Alto Tribunal, mediante acuerdo de cinco de enero de dos mil quince,⁸ ordenó el retorno del asunto al Ministro Juan N. Silva Meza.

⁶ Foja 1580, tomo II.

⁷ A foja 1639, tomo II.

⁸ A foja 1841, tomo II.

12. DÉCIMO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de este Tribunal Constitucional, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

13. DÉCIMO PRIMERO.—Por acuerdo de cinco de marzo de dos mil quince,⁹ el presidente de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dicha Sala se avocara al conocimiento del presente asunto; y

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que se trata de un conflicto entre el Estado de Oaxaca, a través de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo y el Municipio de Santa Lucía del Camino perteneciente a dicho Estado, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en tanto que únicamente se impugnan actos.

15. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En términos de la fracción I del artículo 41 de la ley de la materia, es conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia.¹⁰

16. Del estudio integral de la demanda se advierte que la parte actora impugna los siguientes actos:

16.1. La omisión del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de entregar, por conducto del tesorero municipal, Óscar Javier Carreño Aragón, los recursos que por concepto de participaciones y aportaciones federales le corres-

⁹ Foja 1845, tomo II.

¹⁰ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

ponden al Municipio de Santa Lucía del Camino, relativas al ejercicio fiscal dos mil catorce.

16.2. La determinación fáctica del Poder Ejecutivo Estatal, así como las órdenes o acuerdos de las Secretarías General de Gobierno y de Finanzas, para retener los recursos económicos estatales y federales que le corresponden al Municipio, relativas al citado ejercicio.

16.3. La determinación fáctica del Poder Ejecutivo demandado de solicitar al Poder Legislativo Local la suspensión provisional y desaparición del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, así como el nombramiento de un administrador municipal.

16.4. La determinación fáctica del Poder Ejecutivo de Oaxaca de solicitar al Poder Legislativo de esa entidad la suspensión y/o revocación del mandato de los concejales: Fortunato Manuel Mancera Martínez, Maribel Catalina Díaz Olmedo, María de Lourdes Sierra Santos, Andrés Gabriel Velasco Jiménez, Ángel Sierra Rocha, Paulina Flores Hernández y Damián Wilfrido Cortes Vicente.

16.5. La inminente determinación del Legislativo de la entidad, de decretar la suspensión provisional del Ayuntamiento, así como de nombrar un administrador municipal.

16.6. La inminente determinación del Congreso del Estado de Oaxaca de suspender y/o revocar el mandato de los concejales antes mencionados.

16.7. La omisión del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de esa secretaría, de expedir las acreditaciones a: Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador, Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, María de Lourdes Sierra Santos, como regidora de Hacienda, Armando Eduardo Calderón Jiménez, como secretario municipal, y Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero municipal; así como la consecuente omisión de dar de baja o cancelar del libro de registro de acreditaciones a las personas que ocupaban anteriormente dichos cargos.

17. Ahora bien, por lo que hace a los actos precisados en los incisos **b), c), d), e) y f)**, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la conclusión de que **no se encuentra acreditada su existencia.**

18. En efecto, por lo que hace a los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se debe decir que éste negó la determinación para retener los recursos que corresponden al Municipio. Asimismo, negó haber solicitado al Poder Legislativo de la entidad, la suspensión provisional y desaparición del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, así como el nombramiento de un administrador municipal, y también negó haberle solicitado la suspensión o revocación del mandato de los concejales a que hizo referencia el actor; negativas que no se encuentran desvirtuadas con ningún medio de prueba.

19. En relación con lo anterior, el Poder Ejecutivo adjuntó al escrito de contestación de la demanda comprobantes que amparan los siguientes pagos realizados al Municipio de Santa Lucía del Camino:¹¹

19.1. Fondo Municipal de Participaciones, de la primera quincena de enero de dos mil catorce a la segunda quincena de agosto de dos mil catorce.

19.2. Fondo de Fomento Municipal, de la primera quincena de enero a la segunda quincena de agosto de dos mil catorce.

19.3. Fondo de Compensación, por los meses de noviembre y diciembre de dos mil trece, así como de enero a julio de dos mil catorce.

19.4. Fondo Municipal sobre las Ventas Finales de Gasolina y Diésel, correspondiente a diciembre de dos mil trece y de enero a julio de dos mil catorce.

19.5. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (fondo III), correspondientes a los meses de enero a agosto de dos mil catorce.

19.6. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (fondo IV), correspondiente a los meses de enero a agosto de dos mil catorce.

20. Por su parte, el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Oaxaca, al contestar la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad, manifestó que a la fecha de presentación de su escrito, el Poder Ejecutivo del Estado no ha presentado ninguna solicitud relacionada con la suspensión o desaparición del

¹¹ Fojas 644 a 720, tomo I.

Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, ni la suspensión o revocación de mandato de sus concejales. De igual forma, negó que vaya a determinar de plano el nombramiento de un administrador municipal, o la suspensión provisional del Ayuntamiento, manifestando que recibió diversas solicitudes de revocación de mandato –relacionadas con los concejales Fortunato Manuel Mancera Martínez, Ángel Sierra Rocha, Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández–, pero que fueron formuladas por concejales del propio Municipio, solicitudes que se turnaron a la Comisión Permanente de Gobernación, que las registró con los números de expediente 223, 228 y 230, sin que a esa fecha se hubiera iniciado el procedimiento correspondiente. Para demostrar esta última afirmación, el Poder Legislativo demandado exhibió copias certificadas de los expedientes referidos.

21. Al respecto, se aprecia que todas las solicitudes de revocación de mandato fueron formuladas por integrantes del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino; asimismo, que tal como lo manifestó el Poder Legislativo demandado, no se ha emitido ningún acuerdo dentro de esos procedimientos, pues en todos los expedientes únicamente obran agregadas las solicitudes correspondientes y las pruebas aportadas por los promoventes.

22. Por tanto, ante la negativa expresa de los Poderes demandados sobre la existencia de los actos precisados anteriormente, y al no existir constancias en autos que acrediten su existencia, lo procedente es sobreseer en el juicio respecto de tales actos, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

23. Por otra parte, **son ciertos los actos impugnados** precisados en los incisos 16.1. y 16.7., que consisten en: (i) la omisión de entregar los recursos que por concepto de aportaciones y participaciones federales le corresponden al Municipio de Santa Lucía del Camino, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, quien fue nombrado tesorero municipal, en sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce; así como (ii) la omisión de acreditar a Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador, a Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, a María de Lourdes Sierra Santos, como regidora de Hacienda, a Armando Eduardo Calderón Jiménez, como secretario municipal, y a Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero municipal, así como la consecuente abstención de dar de baja o cancelar del libro de registro de acreditaciones a los anteriores titulares de dichos cargos.

24. Lo anterior se tiene por demostrado con base en las siguientes pruebas:

24.1. Obra en autos copia certificada del oficio A.S.C./25/2014,¹² presentado en la oficina del Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca el once de julio de dos mil catorce –con anterioridad a que se presentara la demanda de controversia constitucional, el veintidós del mismo mes y año–, a través del cual diversos concejales del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino informaron que, en sesión de ocho de julio de dos mil catorce, fue revocado el nombramiento de tesorero municipal a Reynel Meléndez Girón, y que en su lugar se nombró a Óscar Javier Carreño Aragón, por lo que solicitaron que las participaciones correspondientes al Municipio fueran entregadas por conducto de este último. En dicho oficio también se informó que se había designado como nueva titular de la Regiduría de Hacienda, a María de Lourdes Sierra Santos, además de que se había conformado una nueva comisión hacendaria integrada por Galdino Huerta Escudero, en su carácter de presidente municipal, Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador, Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, María de Lourdes Sierra Santos, como regidora hacendaria, y Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero, señalando que se hacía del conocimiento de esa autoridad para los efectos legales a que hubiera lugar y su respectiva acreditación.

24.2. Asimismo, obra copia certificada del oficio A.S.C./26/2014,¹³ presentado en la Unidad de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Finanzas el once de julio de dos mil catorce, por medio del cual, se informó al procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas, sobre las modificaciones realizadas en sesión de ocho de julio, y se solicitó que se emitieran las respectivas acreditaciones. A dicho oficio fue anexada el acta referida.

24.3. También se encuentra agregada copia certificada del oficio A.S.C./ÚNICO,¹⁴ presentado ante el Departamento de Participaciones Municipales de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas el diecisiete de julio de dos mil catorce, del que se desprende que Armando Eduardo Calderón Jiménez, en su carácter de secretario municipal, solicitó al jefe de Atención a Municipios de la mencionada dependencia, que expidiera las acreditaciones correspondientes de acuerdo con los cambios de las asignaciones de secretarías, sindicaturas y regidurías acordados en sesión de ocho de julio de dos mil catorce.

24.4. Aunado a lo anterior, al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo aceptó que se abstuvo de entregar los recursos por conducto de Óscar Javier

¹² Fojas 168 a 170, tomo I.

¹³ Fojas 174 a 176, tomo I.

¹⁴ Fojas 194 a 196, tomo I.

Carreño Aragón, toda vez que de las constancias exhibidas por los promoventes se advertía que la sesión del Ayuntamiento de ocho de julio de dos mil catorce, se había llevado a cabo sin cumplir con las formalidades establecidas en la ley para su validez, en virtud de lo cual, decidió continuar ministrando los recursos por conducto del tesorero municipal que había sido nombrado en la sesión de uno de enero de dos mil catorce.

24.5. En cuanto a la omisión de realizar las acreditaciones correspondientes, el Poder Ejecutivo Estatal señala que la petición fue presentada después de la controversia constitucional, de la cual la solicitud es materia de fondo, por lo cual, se reservó el trámite administrativo hasta en tanto se emitiera la resolución correspondiente en la presente controversia. Sin embargo, de lo relatado con anterioridad se desprende que **las solicitudes correspondientes fueron presentadas antes de la promoción de la controversia constitucional**, por lo que deben tenerse por ciertos dichos actos, tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo demandado reconoce no haber dado trámite a dichas solicitudes.

25. TERCERO.—**Legitimación activa.** La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

26. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, que podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

27. La demanda de controversia constitucional presentada a nombre del Municipio de Santa Lucía del Camino, Estado de Oaxaca, fue suscrita por diversos concejales,¹⁶ entre ellos, Fortunato Manuel Mancera Martínez, quien

¹⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

¹⁶ Quienes se ostentaron como síndico procurador, síndico hacendario y regidores de Hacienda, de Obras Públicas Municipales, de Salud y Asistencia Social, de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, así como de Comercios, Mercados Restaurantes y Bares.

se ostenta como síndico procurador, única persona respecto de la cual se admitió la demanda por parte del Ministro integrante de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte, en virtud de que la representación legal del Municipio recae sólo en el síndico.

28. Para efecto de acreditar ese carácter, el promovente exhibe copias certificadas de la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales del Ayuntamiento del Municipio de Santa Lucía del Camino, expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el siete de diciembre de dos mil trece, del acta de la sesión solemne de uno de enero de dos mil catorce, en la que rindió protesta como concejal electo por el periodo dos mil catorce a dos mil dieciséis, del acta extraordinaria de Cabildo de esa última fecha, de la que se desprende que fue designado síndico con funciones hacendarias, y del acta de ocho de julio de dos mil catorce en la que consta su designación como síndico procurador.

29. Ahora bien, el artículo 71, fracción I, de la Ley de Orgánica Municipal del estado de Oaxaca dispone lo siguiente:

"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 Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."

30. De lo anterior, se desprende que corresponde a los síndicos municipales la representación jurídica del Municipio. Además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso se advierte que el promovente cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional.

31. No pasa desapercibido que el promovente se ostenta como síndico procurador del Municipio, en términos del acta de sesión ordinaria de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, en la que se le asignó ese cargo; y que la validez de las determinaciones adoptadas en dicha acta se cuestionaron por el Poder Ejecutivo demandado. Sin embargo, el promovente fue nombrado síndico del Ayuntamiento en la sesión extraordinaria de uno de enero de dos mil catorce, por lo que desde aquel momento se encontraba facultado para representar jurídicamente al Municipio.

32. Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que, en términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ las partes deberán comparecer, por conducto de los funcionarios que los representen, en términos de la ley que los rige y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza esa representación legal, salvo que exista prueba en contrario.

33. Por tanto, se concluye que Fortunato Manuel Mancera Martínez, síndico del Municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, tiene legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.

34. CUARTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación se analiza la legitimación de los demandados.

35. De conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

36. Por lo que hace al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, compareció Víctor Hugo Alejo Torres, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno de dicha entidad, personalidad acreditada con la copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador Constitucional del Estado, el uno de diciembre de dos mil diez.

37. Ahora bien, el artículo 49, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en relación con el numeral 98 de la Constitución del referido Estado,¹⁹ disponen que corresponde a la Consejería

¹⁷ "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."

¹⁸ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ... II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

¹⁹ "Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del

Jurídica representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales en las que éste sea parte; aunado a que es uno de los Poderes contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir como tal en las controversias constitucionales, y que a dicho Poder se le atribuyen varios de los actos combatidos. En esa medida, tiene legitimación para intervenir en el presente asunto.

38. Por el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca compareció Alejandro Avilés Álvarez, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura, personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de veintiuno de noviembre de dos mil trece en la que asumió ese cargo.

39. Al respecto, el artículo 40 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca²⁰ establece que el presidente de la Junta de Coordinación Política tiene la representación legal del Congreso, de lo que se colige que el diputado que se apersonó en la presente controversia cuenta con facultades para representar al Poder Legislativo demandado.

40. Además, dicho Poder es uno de los contemplados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para intervenir como tal en las controver-

Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte. Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

"Artículo 98 bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

²⁰ "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."

sias constitucionales, y se le atribuyen varios de los actos combatidos. En esa medida, tiene legitimación pasiva en el presente asunto.

41. QUINTO.—**Oportunidad.** Procede analizar la oportunidad de la demanda de controversia constitucional por lo que hace a los actos cuya existencia quedó acreditada, consistentes en la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de entregar los recursos económicos correspondientes al Municipio de Santa Lucía del Camino, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, así como de expedir las acreditaciones a las personas correspondientes, de acuerdo con las asignaciones realizadas en sesión de ocho de julio de dos mil catorce y la correlativa eliminación del libro de registro de acreditaciones a las personas que ocupaban los cargos con anterioridad.

42. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"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."

43. Por su parte, el artículo 3o. del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles; y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

44. Ahora bien, en el presente caso, se estima que la presentación de la demanda no se encuentra sujeta a los plazos establecidos en la ley, pues se impugnan actos negativos, específicamente, abstenciones del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por una parte, de expedir las acreditaciones a los concejales designados con ciertos cargos en sesión del Ayuntamiento de ocho de julio de dos mil catorce y, consecuentemente, la entrega de los recursos económicos correspondientes al Municipio actor por conducto del tesoro que fue nombrado en dicha sesión, por lo que se trata de actos que acontecen momento a momento, renovándose el plazo para su presentación, por ende, de la misma manera.

45. En esa medida, esta Segunda Sala estima que la presente controversia se promovió de forma oportuna.

46. SEXTO.—**Procedencia.** Previo al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causas de improcedencia planteadas por las partes.

47. El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca sostiene que se actualiza la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la presente controversia constitucional versa sobre actos de la materia electoral, ya que el Municipio actor basa su acción en el acta de sesión de Cabildo celebrada el ocho de julio de dos mil trece, la cual señala, se encuentra controvertida ante el Tribunal Electoral de Poder Judicial del Estado de Oaxaca, por lo que, de entrar al estudio de fondo del asunto, se tendría que analizar la validez de dicha acta, con la posibilidad de que se dictaran sentencias contradictorias.

48. Debe desestimarse la causal de improcedencia invocada, ya que el mencionado artículo 19, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia establece que las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos en materia electoral; sin embargo, en el presente asunto no se encuentra involucrado el estudio de los procesos relativos a la integración de los poderes públicos a través del sufragio ciudadano,²¹ sino

²¹ "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.—Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en

que se trata de un conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo de una entidad federativa, en el que se impugna la omisión de este último, de expedir las acreditaciones a ciertos concejales cuyo cargo dentro del Ayuntamiento fue modificado en sesión celebrada el ocho de julio de dos mil catorce y, consecuentemente, la abstención de entregar los recursos económicos correspondientes al Municipio por conducto del tesorero nombrado en esa sesión.

49. Es cierto que una de las discusiones torales materia de litis, versan sobre la identidad del tesorero municipal, pues mientras la actora manifiesta que el Ejecutivo Estatal debió entregar las ministraciones correspondientes al Municipio, por conducto de por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, quien fue nombrado tesorero municipal, en sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, la parte demandada argumenta que, al observar la situación existente en el Municipio, observó que la sesión de Cabildo en mención, se llevó a cabo sin cumplir con las formalidades establecidas en la ley para su validez, en virtud de lo cual, decidió continuar ministrando los recursos por conducto de Reynel Meléndez Girón, que había sido nombrado como tesorero municipal en la diversa sesión de primero de enero de dos mil catorce y a quien, por ende, a su juicio, debía atribuirse esa calidad.

50. Sin embargo, tal situación no implica, como lo afirma la demandada, que en el presente juicio, esta Segunda Sala deba analizar, ni mucho menos emitir un pronunciamiento en torno a la validez jurídica de las sesiones del Cabildo del Municipio actor, o de la designación de tesoreros municipales. Lo único que es materia de litis, consiste en determinar, si el Ejecutivo, con base en la información con la que contaba, estaba o no obligado a acceder a las peticiones de la parte actora, en el sentido de efectuar las ministraciones

materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su Artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del País –en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional–. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales." (Novena Época, registro digital: 170703, Pleno, jurisprudencia P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280)

por conducto de la persona designada, o bien, si es fundada la excepción de la autoridad demandada, en el sentido de que su omisión puede válidamente fundamentarse en la invalidez jurídica de dicha sesión de Cabildo.

51. Ahora bien, esta Suprema Corte advierte de oficio que, en relación con la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de expedir las acreditaciones a las personas correspondientes, de acuerdo con las asignaciones realizadas en sesión de ocho de julio de dos mil catorce y la correlativa eliminación del libro de registro de acreditaciones a las personas que ocupaban los cargos con anterioridad, se ha actualizado la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²²

52. Así se determina, tomando en consideración que en sesiones posteriores el Municipio de Santa Lucía del Camino modificó nuevamente su integración, de manera que actualmente no se encuentran en el cargo las personas respecto de las cuales se solicitó dicha acreditación.

53. En efecto, a través de la presente controversia constitucional se combate la omisión de acreditar, en términos de la sesión ordinaria de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, a Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador, a Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, a María de Lourdes Sierra Santos, como regidora de Hacienda, a Armando Eduardo Calderón Jiménez, como secretario municipal, y a Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero municipal, así como la consecuente abstención de dar de baja o cancelar del libro de registro de acreditaciones a los anteriores titulares de dichos cargos.

54. Sin embargo, conforme al acta de la sesión extraordinaria de Cabildo celebrada el once de agosto de dos mil catorce,²³ el Ayuntamiento determinó ratificar todas las partes de las actas de sesiones solemne y extraordinaria de uno de enero de dos mil catorce, entre ellas, la designación de Arely Santos Navarrete, como secretaria municipal; Reynel Meléndez Girón, como tesorero municipal; José Rogelio García Martínez, como síndico procurador; Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico hacendario, y Jorge Alberto Gamiño García, como regidor de Hacienda.

²² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

²³ Fojas 775 a 778.

55. Asimismo, tomando en cuenta lo acordado en la sesión extraordinaria de Cabildo de cuatro de agosto de dos mil catorce, en que el Ayuntamiento determinó que el cargo de síndico hacendario había sido abandonado por parte de Fortunato Manuel Mancera Martínez, por lo que el suplente, Víctor Hugo Ortiz Tello, debía asumir el cargo de forma provisional, lo que fue aceptado por el concejal suplente,²⁴ en la sesión extraordinaria de Cabildo de once de agosto antes referida, se determinó que el cargo de síndico hacendario, actualmente lo encuentra ejerciendo Víctor Hugo Ortiz Tello.

56. En esa medida, han cesado los efectos de la omisión combatida de que se trata, pues las personas respecto de las cuales se solicitó la acreditación en diversos cargos, ya no se encuentran ejerciéndolos. Sirve de apoyo la siguiente jurisprudencia:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (Novena Época, registro digital: 190021, Pleno, jurisprudencia P./J. 54/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 882)

57. Por consiguiente, al haber cesado los efectos de la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de expedir las acreditaciones a las personas correspondientes, de acuerdo con las asignaciones realizadas en se-

²⁴ Fojas 727 a 732.

sión de ocho de julio de dos mil catorce y la correlativa eliminación del libro de registro de acreditaciones a las personas que ocupaban los cargos con anterioridad, se impone sobreseer en el presente juicio por lo que a dicho acto corresponde, con fundamento en los artículos 20, fracción II, y 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

58. Al no advertirse la actualización de diversa causal de improcedencia o sobreseimiento, se procede al estudio del fondo del asunto.

59. SÉPTIMO.—**Antecedentes.** Antes de analizar los conceptos de invalidez planteados, resulta pertinente hacer una relación de los antecedentes relevantes para la solución del presente asunto.

60. Los hechos que a continuación se narran, se tienen por demostrados plenamente, pues derivan de constancias de autos, que son documentos públicos con valor probatorio pleno, en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia. Asimismo, se desprenden de las documentales ofrecidas por las partes como prueba, tanto públicas como privadas, que en copia certificada se exhibieron en los presentes autos, y a las que, en su caso, se hará referencia expresa respecto de cada pieza de información. Las documentales privadas de referencia se valoran en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

60.1. El siete de julio de dos mil trece, tuvo verificativo la jornada electoral para elegir concejales del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.

60.2. El siete de diciembre de dos mil trece, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca expidió constancia de mayoría y validez de la elección de concejales del Ayuntamiento del Municipio de Santa Lucía del Camino, a la planilla postulada por la coalición "Compromiso por Oaxaca", integrada por siete concejales propietarios y sus suplentes.

60.3. En la misma fecha expidieron constancias de asignación y validez a las fórmulas integradas, por una parte, por José Rogelio García Martínez y Justino Cecilio Aquino Jiménez, propietario y suplente, respectivamente, postulados por el Partido Social Demócrata de Oaxaca; y, por otra, a María de Lourdes Sierra Santos y Sandra Griselda Rodríguez Rivera, propietaria y suplente, respectivamente, postuladas por la coalición "Unidos por el Desarrollo"; éstos por el principio de representación proporcional. Por ese sistema también fue designado concejal Andrés Gabriel Velasco Jiménez, postulado por el Partido Social Demócrata de Oaxaca.

60.4. En sesión solemne de uno de enero de dos mil catorce, se tomó protesta a Galdino Huerta Escudero, como presidente municipal quien, a su vez, tomó protesta a los demás concejales; se declaró instalado el Ayuntamiento del Municipio; y éste nombró, a propuesta del presidente municipal, a Arely Santos Navarrete como secretaria municipal, a quien también se le tomó protesta.²⁵

60.5. Posteriormente, el mismo día se celebró sesión extraordinaria de Cabildo, en la que se asignaron sindicaturas y regidurías por materia a los concejales y se aprobó, a propuesta del presidente municipal, entre otros nombramientos, el del tesorero municipal, por lo que la integración del órgano de Gobierno del Municipio quedó de la siguiente forma:²⁶

Nombre	Cargo
Galdino Huerta Escudero	Presidente municipal
José Rogelio García Martínez	Síndico con funciones de Procuración de Justicia
Fortunato Manuel Mancera Martínez	Síndico con funciones hacendarias
Jorge Alberto Gamiño García	Regidor de Hacienda
Andrés Gabriel Velasco Jiménez	Regidor de Obras Públicas
Ángel Sierra Rocha	Regidor de Comercios, Mercados, Restaurantes y Bares
Paulina Flores Hernández	Regidora de Salud y Asistencia Social
Damián Wilfrido Cortés Vicente	Regidor de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
Maribel Catalina Díaz Olmedo	Regidora de Espectáculos, Vinos y Licores
María de Lourdes Sierra Santos	Regidora de Educación, Recreación y Deportes
Reynel Meléndez Girón	Tesorero municipal
Arely Santos Navarrete	Secretaria municipal

²⁵ Fojas 37 a 41, tomo I.

²⁶ Fojas 42 a 49, tomo I.

60.6. En sesión de Cabildo de veinte de enero de dos mil catorce, el Ayuntamiento aprobó autorizar a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, para que el pago de aportaciones y participaciones federales se efectuara bajo la modalidad del Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI), en las cuentas aperturadas por el Municipio, proporcionándole, para tal efecto, los datos correspondientes. Asimismo, se facultó a la Tesorería Municipal para emitir los recibos correspondientes.²⁷

60.7. En sesión extraordinaria de Cabildo de veinticinco de marzo de dos mil catorce, el Ayuntamiento suspendió provisionalmente del cargo a la regidora de Espectáculos, Vinos y Licores, Maribel Catalina Díaz Olmedo, así como a la regidora de Salud y Asistencia Social, Paulina Flores Hernández, pues se determinó que habían faltado a más de tres sesiones, por lo que se ordenó requerir y tomar protesta a las regidoras suplentes, Claudia Leticia Guzmán García y Elvia Tejada Cruz, para que asumieran el cargo de manera provisional, lo que se realizó en la propia sesión. Finalmente, se facultó al síndico hacendario para que realizara ante el Congreso de la entidad, la solicitud de revocación definitiva del mandato de las concejales propietarias.²⁸

60.8. En contra de dicha determinación, las regidoras suspendidas promovieron juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, con fechas cuatro y ocho de abril de dos mil catorce, los que fueron registrados con los números JDC/34/2014 y JDC/35/2014, respectivamente, y, posteriormente, se acumularon.²⁹

60.9. En sesión ordinaria de Cabildo celebrada el siete de abril de dos mil catorce, el Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino dejó sin efectos el acta de veinticinco de marzo de dos mil catorce, por el que se suspendieron a las concejales referidas. Al efecto se señaló que, por error involuntario, se había utilizado el término "suspender provisionalmente", cuando lo correcto debió ser únicamente convocar a las respectivas suplentes ante el abandono del cargo, por lo cual se determinó que las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández habían abandonado el cargo y se convocó a las regidoras suplentes Claudia Leticia Guzmán García y Elvia Tejada Cruz para que asumieran el cargo de manera provisional, hasta en tanto el Congreso del Estado se pronunciara sobre la suspensión o revocación del mandato de las

²⁷ Fojas 476 a 481, tomo I.

²⁸ Fojas 750 a 759.

²⁹ Según se señala en la sentencia correspondiente, fojas 76 a 107, tomo I.

primeras; y se tomó protesta a las regidoras suplentes. Adicionalmente, se determinó realizar el descuento del pago de las dietas correspondientes a las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández.³⁰

60.10. En resolución de veintisiete de junio de dos mil catorce, dictada en los autos del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/34/2014 y su acumulado JDC/35/2014, promovidos por las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca determinó revocar el acta de sesión extraordinaria de veinticinco de marzo de dos mil catorce, en lo relativo a la suspensión de las citadas regidoras propietarias y al llamamiento de sus suplentes, al considerar, esencialmente, que los integrantes del Ayuntamiento carecían de facultades para suspender a las actoras de su cargo, pues únicamente estaban en aptitud de solicitar tal suspensión, o bien, la revocación del mandato, al Congreso del Estado, único facultado para tal efecto, siguiendo el procedimiento correspondiente, además de que no se respetó su derecho de audiencia. En dicha sentencia se hizo referencia a la sesión de siete de abril antes señaladas, pero en referencia a la determinación de realizar el descuento del pago de las dietas correspondientes a las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández. En los efectos del fallo se precisó que se revocaba el acta de sesión de Cabildo de veinticinco de marzo; que se revocaba el nombramiento y toma de protesta de las regidoras suplentes Claudia Leticia Guzmán García y Elvia Tejada Cruz; se ordenó al presidente municipal y al Ayuntamiento que procedieran a restituir a las actoras en el ejercicio del cargo en las regidurías correspondientes, así como implementar las medidas necesarias para garantizarles el pleno ejercicio de las funciones relativas al desempeño de dicho cargo, con todos los derechos, deberes y prerrogativas inherentes a la naturaleza de su función pública, como era, entre otros, convocarlas legalmente a las sesiones de Cabildo, permitirles el acceso a las instalaciones y a sus oficinas, así como realizar todos los actos tendientes y necesarios para garantizarles que pudieran desempeñar efectivamente las funciones inherentes a su cargo, en las sesiones que se celebraran. Asimismo se ordenó al presidente municipal y al Ayuntamiento que se abstuvieran de llevar a cabo cualquier acto que impidiera u obstaculizara a las actoras el efectivo ejercicio del cargo de elección popular para el que fueron electas; y se ordenó a los integrantes del Ayuntamiento, por conducto del presidente, síndico y tesorero, una vez que se integraran las actoras al Cabildo, a pagarles las dietas y prestaciones que hubieran dejado de percibir y las venideras.³¹

³⁰ Fojas 760 a 774.

³¹ Fojas 76 a 107, tomo I.

60.11. Mediante escritos presentados ante la presidencia municipal con fechas veintitrés, veinticinco y treinta de junio, así como dos de julio de dos mil catorce, varios concejales solicitaron al presidente municipal que convocara a sesión ordinaria de Cabildo; en los dos primeros se hizo referencia a varios temas y en los demás exclusivamente al cumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral antes referida.

60.12. El síndico hacendario suscribió diversos citatorios con fecha cuatro de julio de dos mil catorce, dirigidos al presidente municipal, síndico procurador, secretaria municipal y regidores (exceptuando a las regidoras que se encontraban suspendidas y exceptuando también a sus suplentes),³² los que fueron entregados en esa misma fecha en las diversas oficinas de dichos funcionarios, según instrumento notarial autorizado por el notario público número diecinueve para el Estado de Oaxaca, del que se desprende, entre otras cuestiones, que algunas de las personas a las que se entregaron no se identificaron ni firmaron de recibido, y que los citatorios fueron fijados en los estrados municipales.³³ Cabe apuntar que en los citatorios se señaló dentro del orden del día, la reinstalación de las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández, así como la discusión de la revocación de las designaciones del síndico procurador, del regidor de Hacienda, del tesorero municipal y de la secretaria municipal.

60.13. El ocho de julio de dos mil catorce se celebró la sesión del Ayuntamiento convocada por el síndico hacendario, Fortunato Manuel Mancera Martínez, en la que asistió éste, así como los concejales Andrés Gabriel Velasco Jiménez, Ángel Sierra Rocha, Damián Wilfrido Cortes Vicente y María de Lourdes Sierra Santos, sin la asistencia del presidente municipal, del síndico procurador, del regidor de Hacienda, ni de la secretaria municipal. En dicha sesión se determinó, entre otras cosas, que existía quórum, al encontrarse cinco de los ocho concejales del Ayuntamiento, tomando en cuenta que en la sentencia dictada el veintisiete de junio de dos mil catorce por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, en el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/34/2014 y su acumulado JDC/35/2014, se había revocado el nombramiento y toma de protesta de las regidoras suplentes Claudia Leticia Guzmán García y Elvia Tejada Cruz, por lo que las regidurías se encontraban vacantes en tanto no se reinstalara a las regidoras propietarias; que ante la falta del presidente municipal,

³² Fojas 116 a 132, tomo I.

³³ Fojas 108 a 115, tomo I.

la sesión sería presidida por el síndico hacendario; que se habilitaba como secretario municipal al regidor Damián Wilfrido Cortés Vicente. Asimismo, se aprobaron los siguientes acuerdos:³⁴

60.13.1. Reinstalar a las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y a Paulina Flores Hernández en sus cargos, a efecto de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Electoral antes referida, incluyendo la participación de aquéllas en las sesiones de Cabildo (una vez hecho esto, se determinó que ya existía un quórum de siete de diez concejales);

60.13.2. Revocar el acuerdo de Cabildo de uno de enero de dos mil catorce, relativo al nombramiento de los síndicos, por lo que se nombró a Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico procurador (cargo que tenía José Rogelio García Martínez), y a Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria (cargo que tenía Fortunato Manuel Mancera Martínez). Asimismo, se reasignó la Regiduría de Educación, Recreación y Deportes (que estaba a cargo de María de Lourdes Sierra Santos), a José Rogelio García Martínez, se eliminó la regiduría de Espectáculos Vinos y Licores (que estaba a cargo de Maribel Catalina Díaz Olmedo), se reasignó a María de Lourdes Sierra Santos, la Regiduría de Hacienda (que estaba a cargo de Jorge Alberto Gamiño García), y se asignó la Regiduría de Gaceta Municipal y Publicaciones, a Jorge Alberto Gamiño García;

60.13.3. Remover del cargo de tesorero municipal a Reynel Meléndez Girón y, en su lugar, nombrar a Óscar Javier Carreño Aragón, y nombrar como secretario municipal a Armando Eduardo Calderón Jiménez, en lugar de Arely Santos Navarrete; y,

60.13.4. Aprobar la nueva comisión de hacienda, integrada por el presidente municipal, Galdino Huerta Escudero, la regidora de Hacienda, María de Lourdes Sierra Santos, el síndico procurador, Fortunato Manuel Mancera Martínez, la síndica hacendaria, Maribel Catalina Díaz Olmedo, y el tesorero municipal, Óscar Javier Carreño Aragón. Resulta ilustrativo el siguiente cuadro:

Nombre	Cargo
Galdino Huerta Escudero	Presidente municipal
Fortunato Manuel Mancera Martínez	Síndico con Funciones de Procuración de Justicia

³⁴ De la foja 142 a la 158, tomo I, obra el acta correspondiente y de la 136 a la 141 obra constancia notarial de la celebración de dicha asamblea.

Nombre	Cargo
Maribel Catalina Díaz Olmedo	Síndica con funciones hacendarias
María de Lourdes Sierra Santos	Regidora de Hacienda
Andrés Gabriel Velasco Jiménez	Regidor de Obras Públicas
Ángel Sierra Rocha	Regidor de Comercios, Mercados, Restaurantes y Bares
Paulina flores Hernández	Regidora de Salud y Asistencia Social
José Rogelio García Martínez	Regidor de Educación, Recreación y Deportes
Jorge Alberto Gamiño García	Regidor de Gaceta Municipal y Publicaciones
Damián Wilfrido Cortés Vicente	Regidor de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
Óscar Javier Carreño Aragón	Tesorero municipal
Armando Eduardo Calderón Jiménez	Secretario municipal

60.14. Cabe apuntar, que de dicha sesión se levantó una certificación de hechos por parte del notario público número diecinueve para el Estado de Oaxaca, en la que se hizo constar la celebración de la sesión y, entre otras cosas, que se llevó a cabo en el interior del Palacio Municipal de Santa Lucía del Camino.³⁵

60.15. En esa misma fecha, a solicitud de Jorge Alberto Gamiño García, regidor de Hacienda del Municipio de Santa Lucía del Camino, el notario público número ciento para el Estado de Oaxaca, se constituyó, junto con aquél, en el Palacio Municipal, e hizo constar, esencialmente, que frente a dicho lugar se encontraba un grupo de manifestantes que impedían el acceso; que se les permitió el paso a la planta alta en donde, según se asentó en el instrumento correspondiente, se encuentra el salón de Cabildo, en las puertas tres y cuatro; y que en dicho lugar no se estaba celebrando ninguna sesión de Cabildo, por encontrarse vacía la sala.³⁶

³⁵ De la foja 142 a la 158, tomo I, obra el acta correspondiente, y de la 136 a la 141 obra constancia notarial de la celebración de dicha asamblea.

³⁶ Fojas 853 y 854.

60.16. Mediante escritos presentados el once de julio de dos mil catorce, los concejales que celebraron la referida sesión de ocho de julio, informaron al secretario de Finanzas del Estado y al procurador fiscal de dicha secretaría, acerca de los cambios realizados en torno a los cargos dentro del Ayuntamiento, solicitaron la acreditación de diversos funcionarios y señalaron que los recursos correspondientes al Municipio debían ser entregadas por conducto del nuevo tesorero municipal, Óscar Javier Carreño Aragón.³⁷

60.17. De los anteriores movimientos también fue informado el jefe de Atención a Municipios de la Secretaría de Finanzas del Estado, mediante oficio presentado el diecisiete de julio de dos mil catorce, firmado por el secretario municipal, Armando Eduardo Calderón Jiménez, en el que solicitó que expidiera las acreditaciones correspondientes.³⁸

60.18. Mediante escrito presentado ante el Poder Legislativo del Estado el dieciséis de julio de dos mil catorce, el presidente municipal, Galdino Huerta Escudero, el regidor de Hacienda, Jorge Alberto Gamiño García, y el síndico procurador, José Rogelio García Martínez, solicitaron al Congreso del Estado la suspensión del mandato de las regidoras Maribel Catalina Díaz Olmedo y Paulina Flores Hernández.³⁹

60.19. Por oficio presentado el diecisiete de julio de dos mil catorce ante la Secretaría de Finanzas del Estado, José Rogelio García Martínez, en su carácter de síndico procurador, informó a dicha secretaría, que Reynel Meléndez Girón había presentado recurso de revocación en contra del acuerdo emitido por algunos de los integrantes del Ayuntamiento, en el sentido de suspenderlo como tesorero municipal; asimismo, informó que concedió la suspensión del acto impugnado para el efecto de que continuara ejerciendo las funciones de tesorero hasta en tanto se encontrara integrado el expediente.⁴⁰

60.20. Con fecha dieciocho de julio de dos mil catorce, Óscar Javier Carreño Aragón, en su carácter de tesorero municipal, Maribel Catalina Díaz Olmedo, como síndica hacendaria, y María de Lourdes Sierra Santos, en su carácter de regidora de Hacienda, comparecieron ante la Secretaría de Finanzas estatal, con la presencia del notario público número diecinueve del Estado de Oaxaca, según consta en el instrumento notarial autorizado por éste, a

³⁷ Fojas 168 a 176, tomo I.

³⁸ Fojas 194 a 196, tomo I.

³⁹ Fojas 740 a 749.

⁴⁰ Fojas 482 a 486, tomo I.

efecto de que le fueran entregadas las participaciones y aportaciones correspondientes al Municipio, a lo que les fue señalado por el encargado de la ventanilla del Departamento de Participación Municipal, que en esa secretaría ya tenía conocimiento de los cambios en relación con el tesorero y la comisión de hacienda, pero que el asunto se encontraba en estudio jurídico, en virtud de lo cual, por el momento no podía realizarse ningún pago por los conceptos antes mencionados.⁴¹

60.21. A través de diversos oficios, emitidos dentro del expediente 04/108H.6/6.6.2/032/2014, la Unidad de Servicios Jurídicos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Oaxaca, comunicó a Galdino Huerta Escudero, presidente municipal, así como a los concejales Fortunato Huerta Escudero, Damián Wilfrido Cortes Vicente, Jorge Alberto Gamiño García, Andrés Gabriel Velasco Jiménez y María de Lourdes Sierra Santos, que derivado de la problemática existente en el Municipio, se había recibido en la secretaría información diversa en relación con las personas que ocupaban el cargo de tesorero y secretario municipales, por lo que a fin de respetar su derecho de audiencia, se les requirió para que dentro del plazo de tres días manifestaran lo que a su derecho conviniera sobre el tema.⁴²

60.22. En atención al requerimiento descrito en el punto anterior, el presidente municipal, Galdino Huerta Escudero, manifestó que la sesión de ocho de julio de dos mil catorce, era ilegal y que había sido impugnada ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca,⁴³ acompañando copia del escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil catorce, por medio del cual Jorge Alberto Gamiño García, José Rogelio García Martínez y Galdino Huerta Escudero promovieron juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, en el que impugnaron los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, en sesiones de ocho y diecinueve de julio de dos mil catorce.⁴⁴ En sentido similar contestó el regidor de Hacienda, Jorge Alberto Gamiño García.⁴⁵

60.23. Mediante escrito presentado ante la Oficialía Mayor del Poder Legislativo del Estado el veintitrés de julio de dos mil catorce, el presidente

⁴¹ Fojas 50 a 52, tomo I.

⁴² Fojas 487 a 493, tomo I.

⁴³ Fojas 494 y 495, tomo I.

⁴⁴ Fojas 496 a 530, tomo I.

⁴⁵ Fojas 533 a 535, tomo I.

municipal, Galdino Huerta Escudero, el regidor de Hacienda, Jorge Alberto Gamiño García, y el síndico procurador, José Rogelio García Martínez, solicitaron al Congreso la suspensión del mandato de Fortunato Manuel Mancera Martínez, en razón de que le fue dictado auto de formal prisión el catorce de julio de ese año, dentro del expediente 107/2014, del índice del Juzgado Quinto de lo Penal del Distrito Judicial del Centro de Oaxaca.⁴⁶

60.24. En sesión extraordinaria de Cabildo, de veinticinco de julio de dos mil catorce, convocada y presidida por Fortunato Manuel Mancera Martínez, en su carácter de síndico procurador del Ayuntamiento, se acordó revocar todos los acuerdos y determinaciones emitidas por José Rogelio García Martínez, en su carácter de síndico procurador, al tramitar el recurso de revocación interpuesto por el anterior tesorero municipal, Reynel Meléndez Girón, en el que impugnó el acuerdo del Ayuntamiento de ocho de julio de dos mil catorce por el que se revocó su nombramiento y se designó en su lugar a Óscar Javier Carreño Aragón, incluyendo el acuerdo por el que se le concedió a Reynel Meléndez Girón la suspensión de la ejecución del acuerdo de remoción.⁴⁷

60.25. Por escrito presentado el cuatro de agosto de dos mil catorce ante la Secretaría de Finanzas del Estado, Galdino Huerta Escudero, Jorge Alberto Gamiño García y José Rogelio García Martínez manifestaron con respecto a la problemática del Ayuntamiento, que la sesión de ocho de julio de dos mil catorce fue ilegal, y que los nombramientos de los funcionarios que se hicieron en las sesiones solemne y extraordinaria celebradas el uno de enero de dos mil catorce, son los que deberían considerarse válidos; de igual forma, informaron que se había decretado auto de formal prisión en contra del síndico hacendario, Fortunato Manuel Mancera Martínez, dentro del expediente 107/2014, del índice del Juzgado Quinto de lo Penal del Distrito Judicial del Centro, como probable responsable del delito de peculado, cometido en perjuicio del Municipio de Santa Lucía del Camino, además, que se había ejecutado la orden de aprensión librada en su contra por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Oaxaca, en el expediente 63/2014, por el delito de colaboración al fomento para posibilitar la ejecución de delito contra la salud, en la modalidad de comercio, en la variante de venta de clorhidrato de cocaína.⁴⁸

60.26. En sesión extraordinaria de Cabildo, de cuatro de agosto de dos mil catorce, convocada y presidida por el presidente municipal, Galdino Huerta

⁴⁶ Fojas 390 a 394, tomo I.

⁴⁷ Fojas 429 a 436, tomo I.

⁴⁸ Fojas 536 a 598, tomo I.

Escudero, el Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino resolvió que el cargo de síndico hacendario había sido abandonado por parte de Fortunato Manuel Mancera Martínez, derivado de los procesos penales que enfrentaba, por lo que el suplente Víctor Hugo Ortiz Tello debía asumir el cargo de forma provisional hasta en tanto el Congreso del Estado resolviera las solicitudes de suspensión o revocación de mandato del concejal propietario. El concejal suplente aceptó asumir el cargo y se le tomó protesta.⁴⁹

60.27. En sesión ordinaria de siete de agosto de dos mil catorce, convocada y presidida por el presidente municipal, el Ayuntamiento acordó, entre otras cosas, revocar todos los acuerdos tomados en sesiones de ocho y diecinueve de julio de ese año, y autorizar a José Rogelio García Martínez, para que, en su carácter de síndico procurador, se apersonara en la presente controversia constitucional.⁵⁰

60.28. En sesión extraordinaria de once de agosto de dos mil catorce, convocada y presidida por el presidente municipal, el Ayuntamiento determinó ratificar todas las partes de las actas de sesiones solemne y extraordinaria de uno de enero de dos mil catorce, entre ellas, la designación de Arely Santos Navarrete, como secretaria municipal, y Reynel Meléndez Girón, como tesorero municipal. Por lo anterior, y tomando en cuenta lo acordado en otras sesiones en cuanto a que en diversos supuestos los concejales suplentes ocuparan provisionalmente los cargos de los propietarios, el cuerpo de gobierno quedó conformado de la siguiente manera:⁵¹

Nombre	Cargo
Galdino Huerta Escudero	Presidente municipal
José Rogelio García Martínez	Síndico con funciones de Procuración de Justicia
Víctor Hugo Ortiz Tello	Síndico con funciones hacendarias
Jorge Alberto Gamiño García	Regidor de Hacienda
Andrés Gabriel Velasco Jiménez	Regidor de Obras Públicas
Jorge Antonio López Sánchez	Regidor de Comercios, Mercados, Restaurantes y Bares

⁴⁹ Fojas 727 a 732.

⁵⁰ Fojas 414 a 421, tomo I.

⁵¹ Fojas 775 a 778, tomo I.

Nombre	Cargo
Elvia Tejada Cruz	Regidora de Salud y Asistencia Social
Damián Wilfrido Cortés Vicente	Regidor de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
Claudia Leticia Guzmán García	Regidora de Espectáculos, Vinos y Licores
María de Lourdes Sierra Santos	Regidora de Educación, Recreación y Deportes
Reynel Meléndez Girón	Tesorero municipal
Arely Santos Navarrete	Secretaria municipal

60.29. Por escrito presentado ante el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca el trece de agosto de dos mil catorce, Jorge Alberto Gamiño García y José Rogelio García Martínez, en su carácter de regidor de Hacienda y síndico procurador, respectivamente, solicitaron la revocación del mandato de Fortunato Manuel Mancera Martínez, como síndico hacendario del Municipio de Santa Lucía del Camino.⁵²

60.30. Mediante oficio presentado ante esta Suprema Corte el diez de septiembre de dos mil catorce, la Magistrada presidenta del Tribunal Electoral de Poder Judicial del Estado de Oaxaca informó a este Alto Tribunal, en esencia, lo siguiente: que la sentencia dictada el veintisiete de junio de dos mil catorce en los autos del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/34/2014 y su acumulado JDC/35/2014, había sido impugnada ante la Sala Superior de ese tribunal, por José Rogelio García Martínez, síndico procurador, y Galdino Huerta Escudero, presidente municipal, del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, pero que dichas promociones fueron desechadas con fecha treinta de julio de ese año, por falta de legitimación de los actores; que respecto al cumplimiento del fallo de veintisiete de junio de dos mil catorce referido, por resolución de veinte de agosto de esa anualidad se había tenido como cumplido por el Ayuntamiento parcialmente, pues uno de los mandatos decretados había sido la reincorporación de las actoras al cuerpo colegiado municipal, lo que se había realizado en la sesión ordinaria de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, en que se había señalado la reinstalación de aquéllas, pero que no se tuvo por cumplido en su totalidad, al no haberse acreditado el pago de las dietas ordenadas, por lo que

⁵² Fojas 385 a 389, tomo I.

se había requerido a la responsable el cabal cumplimiento a la sentencia; y que el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido por Jorge Alberto Gamiño García, José Rogelio García Martínez y Galdino Huerta Escudero, en contra de los acuerdos tomados por el Ayuntamiento en sesiones de ocho y diecinueve de julio de dos mil catorce, se encontraba en trámite. Al efecto, se acompañaron las constancias correspondientes.⁵³

60.31. En resolución de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, dictada en los autos del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/42/2014 y su acumulado JDC/43/2014, promovidos por Galdino Huerta Escudero, José Rogelio García Martínez, Jorge Alberto Gamiño García, Elvia Tejada Cruz y Claudia Leticia Guzmán García, en su carácter de concejales municipales del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Estado de Oaxaca, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, determinó, en lo que interesa, revocar el acta de sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, en lo relativo a los acuerdos tomados por el síndico y regidores del Ayuntamiento en cuestión, por lo que ordenó quedara firme el acta de sesión de Cabildo de uno de enero de dos mil catorce; dejar sin efectos la designación de la comisión de hacienda que se acordó en la sesión de ocho de julio del año en cita; revocar igualmente el acta de diecinueve de julio del mismo año; dejar sin efectos la orden de facultar a la concejal Maribel Catalina Díaz Olmedo, de solicitar al Congreso del Estado, la suspensión y revocación de mandato de Jorge Alberto Gamiño García y José Rogelio García Martínez, por lo que se decretó que éstos seguían en su cargos de regidor de Hacienda y síndico procurador del Municipio de mérito. Esto, al considerar básicamente que las actas de sesión de Cabildo de ocho y diecinueve de julio de dos mil catorce, contenían vicios de origen.⁵⁴

60.32. Cabe precisar que de autos se advierte que dicha resolución fue impugnada por Fortunato Manuel Mancera Martínez y otros, en su calidad de terceros interesados y concejales del Municipio de Santa Lucía del Camino, Estado de Oaxaca, por lo que se remitieron los documentos correspondientes a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para los efectos conducentes, como se desprende del auto de veinticinco de noviembre de dos mil catorce, de la presidencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, actuando por ministerio de ley.⁵⁵

⁵³ Fojas 871 a 933.

⁵⁴ Fojas 1654 a 1727, 1737 a 1775, y 1799 a 1839, respectivamente, tomo II.

⁵⁵ Fojas 1663 a 1665, tomo II.

60.33. En sesión del once de febrero de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la resolución impugnada dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.⁵⁶

61. OCTAVO.—**Estudio de fondo.** A continuación, procede el análisis de los conceptos de invalidez, en la inteligencia de que únicamente serán objeto de estudio los argumentos relacionados con el acto respecto del cual resultó procedente la controversia constitucional, consistente en la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de entregar los recursos económicos correspondientes al Municipio de Santa Lucía del Camino, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón.

62. Al respecto, el promovente aduce, esencialmente, que el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca no entregó las participaciones y aportaciones federales al Municipio, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, a quien se nombró con el carácter de tesorero municipal en sesión ordinaria del Ayuntamiento de ocho de julio de dos mil catorce; lo que en su concepto resulta violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues no existió un procedimiento en que se otorgara al afectado el derecho de defensa previa al acto privativo, aunado a que la autoridad carece de facultades para realizar la retención de los recursos; y que lo anterior es violatorio, además, de lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley Fundamental, pues el Poder Ejecutivo debe entregar las participaciones y aportaciones federales correspondientes a los Municipios por conducto del tesorero que faculte y designe el Ayuntamiento, lo que no sucedió en el caso, en virtud de lo cual se infringe la autonomía municipal, así como la libertad con que cuenta el Ayuntamiento para realizar el cambio de tesorero, para manejar su patrimonio y administrar libremente su hacienda, constituyéndose la Secretaría de Finanzas en una autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y la toma de sus determinaciones, al no respetar la designación que éste hizo de tesorero municipal.

63. Por su parte, el Poder Ejecutivo Estatal, al dar contestación a la demanda, señaló lo siguiente:

⁵⁶ Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio electoral, expedientes SUP-JDC-2805/2014, SUP-JDC-2806/2014 y SUP-JE-34/2015 acumulados, ejecutoria visible a fojas 1848, Tomo II.

"...al analizar las documentales presentadas el once de julio de dos mil catorce, la Secretaría de Finanzas del Estado, encargada de entregar las participaciones y aportaciones federales al Municipio actor, concluyó que la sesión de Cabildo en la cual se llevó a cabo el nombramiento del C. Óscar Javier Carreño Aragón, como tesorero municipal, no se encuentra revestida de las formalidades exigidas por las disposiciones legales, por lo que en estricto respeto a la autonomía municipal, continuó ministrando los recursos que corresponden al Municipio actor a través del C. Reynel Meléndez Girón, en su carácter de tesorero municipal del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, quien fue nombrado válidamente a tal cargo, sin que exista señalamiento u objeción en contrario por su designación, mediante el acta de sesión de Cabildo celebrada el 1 de enero de 2014, a las 15:00 horas, en la cual acudieron, votaron y firmaron los ahora inconformes."

64. Con base en lo anterior, esta Segunda Sala advierte que los hechos planteados por la actora, y que son el sustento fundamental del concepto de invalidez que se analiza, se encuentran incontestados, pues la demandada los admite expresamente, además de que está documentado en autos, y mediante las documentales valoradas en el considerando que antecede, que el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Finanzas, a pesar de conocer la solicitud de la actora, omitió entregar los cheques correspondientes a la ministración de participaciones y aportaciones federales en favor del Municipio actor, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, a quien tendría que haberse reconocido la calidad de tesorero municipal, por haber recibido el nombramiento correspondiente en sesión ordinaria de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce.

65. Sólo de manera preliminar, esta Segunda Sala considera importante precisar, que no asiste la razón a Ejecutivo demandado, cuando argumenta que su actuar debe justificarse, en la medida en que, al analizar la documentación que tuvo a la vista, concluyó que era jurídicamente inválida la sesión del Cabildo en la que se designó como nuevo tesorero a Óscar Javier Carreño Aragón, por no cumplir con las formalidades legalmente exigibles.

66. En efecto, el Ejecutivo demandado carece de facultades para determinar, si es jurídicamente válida la sesión del Cabildo, con fundamento en la cual, se le hizo la petición de entregar recursos por conducto de determinada persona en su carácter de tesorero. La única autoridad competente para determinar la validez jurídica de un acto de naturaleza electoral, como es la desig-

nación de los miembros del ayuntamiento, es el Tribunal Electoral Local, o en última instancia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Ejecutivo Local, como cualquier otra autoridad, tiene el deber de dar entera fe y crédito a los actos públicos de otras autoridades, según se desprende por mayoría de razón, de lo dispuesto en el artículo 121, *principium*, de nuestra Constitución General, que se transcribe:

"Artículo 121. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes: ..."

67. Esto significa, a juicio de esta Segunda Sala, que el Ejecutivo tiene el deber de presumir que un acto que formalmente emana del Cabildo municipal, es jurídicamente válido, hasta que se demuestre lo contrario. Es orientador, por contener un principio análogo, el criterio emitido durante la Quinta Época, por la Tercera Sala de este Alto Tribunal, que a continuación se transcribe:⁵⁷

"LEGALIZACIÓN DE DOCUMENTOS.—El artículo 121 de la Constitución Federal, da entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de cada Estado de la Federación, sin más limitación que la resultante de las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, para determinar la manera de probar dichos actos. Como hasta la fecha no se han expedido esas leyes que exijan la previa legalización, no es posible negar una inscripción hecha en el Registro Público de otro Estado, la fe pública que merece."

68. Precisado lo anterior, y para realizar un correcto análisis del concepto de invalidez materia del presente estudio, cabe señalar que los actos impugnados en el presente asunto son omisiones del Ejecutivo del Estado, cuyo análisis depende de que exista un deber a su cargo, pues, de lo contrario, la omisión no sería inconstitucional. En ese sentido, esta Segunda Sala considera que la litis del presente asunto consiste en determinar, si el Ejecu-

⁵⁷ Tesis con número de registro digital: 364577, publicada en la página 1054, Núm. 7 del Tomo XXVIII del *Semanario Judicial de la Federación*.

tivo tenía el deber constitucional de entregar los recursos que por concepto de aportaciones y participaciones federales le corresponden al Municipio de Santa Lucía del Camino, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón, quien fue nombrado tesorero municipal en sesión de Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce.

69. Pues bien, en el artículo 115 de nuestra Constitución General, en la parte que correctamente cita la actora como fundamento de su pretensión, se dispone lo siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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:

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"II Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"IV Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) ...

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

70. Asimismo, en la fracción LII del artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, y en las fracciones XXIX y XXX del artículo 12 del Reglamento Interno de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Oaxaca, vigente en dos mil catorce, se establece lo siguiente:

(Reformado, P.O. 10 de marzo de 2012)

"Artículo 45. A la Secretaría de Finanzas le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

" ...

(Adicionada, P.O. 8 de noviembre de 2013)

"LII. Las demás que en el ámbito de su competencia le confiera directamente el gobernador del Estado, su reglamento interno y demás disposiciones normativas aplicables."

"Artículo 12. Compete a la Dirección de Ingresos de la secretaría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

" ...

"XXIX. Calcular, determinar y solicitar el pago de las cantidades que correspondan a los Municipios por concepto de participaciones y aportaciones federales, elaborando constancias de liquidación de dichos ingresos en términos de la legislación federal y estatal aplicables;

"XXX. Llevar un libro de control de firmas de todas las autoridades municipales, que servirá de cotejo al momento de que dichas autoridades se presenten a realizar el cobro de sus participaciones y aportaciones federales; ..."

71. Finalmente, en los artículos 93 y 95, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se establece:

"Artículo 93. La Tesorería Municipal, es el órgano de recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento. Estará a cargo de un tesorero municipal, que deberá ser preferentemente un profesionista con conocimientos de administración y contabilidad."

"Artículo 95. Son atribuciones del tesorero municipal:

"...

"II Recaudar y cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca y Ley de Ingresos del Municipio del ejercicio fiscal que corresponda.

"Expedir el recibo fiscal a favor de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la recepción de las participaciones y aportaciones que le correspondan al Municipio."

72. De la normativa transcrita se desprende que, tal como plantea el actor, el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, a través de la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas, tiene el deber de enterar las participaciones y aportaciones federales correspondientes por conducto de la persona designada por el Municipio como tesorero municipal, que es el funcionario del Ayuntamiento encargado de cobrar los recursos federales que corresponden al Municipio, cerciorándose la secretaría de la identidad del tesorero, con base en el libro de control de firmas que debe llevar precisamente para ese efecto.

73. A juicio de esta Segunda Sala, para llevar el libro de control de firmas a que se hace referencia, y con base en el cual la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas, debe cerciorarse de la identidad del tesorero, dicha dependencia debe atender a las comunicaciones oficiales que reciba del Municipio, presumiendo su validez formal, pues, como se ha señalado, todo acto público tiene esa presunción de validez, además de que la Secretaría de Finanzas carece de facultades para determinar la validez jurídica de las eventuales designaciones de funcionarios municipales.

74. Por tanto, si como se desprende de autos,⁵⁸ mediante oficios presentados el once y el diecisiete de julio de dos mil catorce, respectivamente, los concejales que celebraron la sesión del Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, informaron al secretario de Finanzas del Estado y al procurador

⁵⁸ Ver párrafos 60.13., 60.16. y 60.17.

fiscal de dicha secretaría, acerca de los cambios realizados en torno a los cargos dentro del Ayuntamiento, solicitaron la acreditación de diversos funcionarios y señalaron que los recursos correspondientes al Municipio debían ser entregadas por conducto del nuevo tesorero municipal, Óscar Javier Carreño Aragón; y el secretario municipal, Armando Eduardo Calderón Jiménez informó de ello también al jefe de Atención a Municipios de la Secretaría de Finanzas del Estado, ello tendría que bastar para que esa dependencia estuviera en disposición de actualizar su libro de control de firmas, que sirve de base para hacer el pago a la última persona designada como tesorero.

75. Pues bien, de entre las pruebas ofrecidas por el propio Ejecutivo, al dar contestación a la demanda, aparece en autos copia certificada de dos cheques y sus respectivos acuses de recibo. Dichas documentales privadas hacen fe de su contenido, esto es, de la existencia de los cheques y de la manifestación de la persona que suscribe los acuses, en el sentido de haberlos recibido, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

76. Con dichos documentos se tiene por demostrado, a juicio de esta Segunda Sala, que el día lunes catorce de julio de dos mil catorce, fueron entregados dos cheques en manos de Reynel Meléndez Girón,⁵⁹ emitidos a la orden del Municipio de Santa Lucía del Camino. Uno de ellos, por la cantidad de \$807,085.80, por concepto de Fondo Municipal de Participaciones correspondiente a la primera quincena de julio de dos mil catorce, y el otro, por la cantidad de 208,972.05, por concepto de Fondo de Fomento Municipal, correspondiente a la primera quincena del mes de julio de dos mil catorce.

77. Ahora bien, de autos no se desprende mayor información en relación con las circunstancias por las que se hizo esta entrega, a pesar de que el día hábil anterior, esto es, el viernes once de julio de dos mil catorce, la Secretaría de Finanzas del Estado recibió noticia respecto de la sesión ordinaria del Cabildo en la que se nombró como nuevo tesorero a Óscar Javier Carreño Aragón. Únicamente se tiene la manifestación del encargado de la ventanilla del Departamento de Participación Municipal de la Secretaría de Finanzas, en el sentido de que para hacer el pago por conducto de aquél, hacía falta que los documentos se entregaran en esa misma ventanilla, para

⁵⁹ Visibles a fojas 702 y 704, tomo I.

después hacer el trámite respectivo ante el área jurídica de la dependencia. Por otro lado, se tiene la manifestación del Ejecutivo, ya descrita y descalificada, en el sentido de que dicha dependencia concluyó que la sesión del Cabildo era jurídicamente inválida.

78. Cualquiera que fuera la razón para ello, sin embargo, resulta intrascendente para el análisis de la presente litis, pues el actor no impugna un acto positivo, consistente en la entrega de cheques, sino un acto negativo, consistente en la omisión de la Secretaría de Finanzas, de entregar esas ministraciones al Municipio, por conducto, precisamente, de Óscar Javier Carreño Aragón.

79. Ahora bien, la omisión así impugnada cobró relevancia, según los hechos narrados en el considerando que antecede, el día viernes dieciocho de julio de dos mil catorce, precisamente, en el momento en el que Óscar Javier Carreño Aragón acudió a las oficinas del Departamento de Participación Municipal de la Secretaría de Finanzas del Estado, en presencia del notario público número diecinueve para el Estado de Oaxaca, a requerir a la dependencia la entrega de las ministraciones correspondientes a las aportaciones y participaciones federales aprobadas en favor del Municipio. Las circunstancias narradas en esa fe de hechos se tienen por demostradas plenamente, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por tratarse de un documento público.

80. En efecto, a juicio de esta Segunda Sala, es intrascendente que la dependencia eventualmente incurriera en dicha omisión con anterioridad a ese momento, si Óscar Javier Carreño Aragón no se presentó para recibir las ministraciones respectivas, situación que no se encuentra demostrada en autos.

81. Pues bien, como se ha narrado en el considerando que antecede,⁶⁰ antes de ese momento relevante, en el que Óscar Javier Carreño Aragón se presentara a cobrar, la Secretaría de Finanzas había recibido diverso oficio que cambia las circunstancias del presente asunto de manera relevante. Se trata de un oficio recibido el día jueves diecisiete julio anterior, emitido por José Rogelio García Martínez, en su carácter de síndico procurador, en el que se le informó que Reynel Meléndez Girón (que hasta entonces había fungido como Tesorero) había presentado recurso de revocación en contra del acuerdo emitido por algunos de los integrantes del Ayuntamiento, en el sentido

⁶⁰ Ver párrafos 60.19. a 60.28.

de suspenderlo como tesorero municipal; y en el que se informó también que esa sindicatura concedió la suspensión del acto impugnado para el efecto de que Reynel Meléndez Girón continuara ejerciendo las funciones de tesorero hasta en tanto se encontrara integrado el expediente.

82. Asimismo, se advierte que a partir del diecisiete de julio de dos mil catorce, y durante los siguientes días, la Secretaría de Finanzas recibió gran cantidad de información oficial en torno a la compleja situación por la que atravesaba el Municipio actor, específicamente, en torno a la lucha de poder existente entre algunos de sus funcionarios, que emitían actos oficiales propios y anulaban los de los demás; y, en general, en torno a las diversas denuncias, acusaciones, procedimientos e investigaciones, que hacían ingobernable el Municipio, y que, además, hacían imposible que la Secretaría de Finanzas actualizara su libro de firmas o al menos conociera el acto formal de las autoridades municipales, que debía tener como válido o definitivo.

83. Lo anterior, sin mencionar que la Secretaría de Finanzas tuvo conocimiento de que la sesión del Cabildo de ocho de julio de dos mil catorce, que fue el origen de todo el problema en torno a la identidad del tesorero municipal, había sido impugnado ante el Tribunal Electoral de la Entidad, aunque en aquel entonces no se tenía conocimiento de que dicho tribunal, en efecto, mediante resolución de diecinueve de noviembre de dos mil catorce, dictada en los autos del juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/42/2014 y su acumulado JDC/43/2014, declaró la nulidad de la sesión de Cabildo de referencia,⁶¹ decisión que, posteriormente, fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante resolución de once de febrero de dos mil quince.⁶²

84. De lo anterior se deriva, a juicio de esta Segunda Sala, que la Secretaría de Finanzas no podía considerarse constreñida a ministrar las aportaciones y participaciones federales en favor del Municipio, por conducto de alguna persona determinada, pues tenía un impedimento material para conocer dicha identidad, ante la presencia de información contradictoria, y un impedimento jurídico, pues carece de las facultades para determinar la verdad jurídica sobre la cuestión de referencia, la cual no se definiría jurídicamente, sino hasta que la autoridad jurisdiccional competente resolviera lo conducente de manera definitiva, lo cual no sucedió, como se ha señalado, sino hasta el once de febrero de dos mil quince, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió su decisión final e inatacable.

⁶¹ Ver párrafo 60.31.

⁶² Ver párrafo 60.33.

85. Por todo lo anteriormente considerado, esta Segunda Sala estima que, aunque efectivamente existe el deber legal a cargo del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, consistente en ministrar las aportaciones y participaciones federales en favor del Municipio, por conducto de la persona designada por este último como su tesorero, deber que implica la obligación de cerciorarse respecto de la identidad de dicho tesorero, también es cierto que en el caso particular, no puede decretarse que la secretaría demandada incumplió con dicho deber, pues existía un impedimento jurídico y material para decidir sobre la identidad de quien válidamente podía desempeñar el cargo de tesorero municipal.

86. Por último, es infundado lo aducido por el promovente, en el sentido de que la omisión de la Secretaría de Finanzas, de reconocer al tesorero municipal designado en sesión de ocho de julio de dos mil catorce, así como de acreditar otras designaciones realizadas en dicha sesión, implica que dicha secretaría se constituya en una autoridad intermedia entre el Municipio actor y la toma de sus determinaciones.

87. Conviene destacar que esta Suprema Corte ha sostenido que los supuestos en que puede darse la figura de la autoridad intermedia, prohibida por la norma constitucional referida, son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.⁶³

88. En la especie, no se actualiza ninguno de los supuestos anteriores, pues en el caso ni siquiera se ha instituido alguna autoridad fuera del Gobierno Estatal y del Municipal. El hecho de que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca haya determinado entregar las participaciones y aportaciones federales al Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, por conducto de quien consideró que era el tesorero municipal legalmente designado,

⁶³ Así lo sostuvo en la siguiente jurisprudencia: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la

no actualiza dicha figura, ni con ello se afectan las determinaciones del Municipio, como pretende demostrar el promovente, sino que, en todo caso, es consecuencia de la imposibilidad material y jurídica ante la que se encontró la Secretaría de Finanzas, para dar cumplimiento al deber de ministrar las participaciones y aportaciones federales al Municipio, por conducto del tesorero.

89. En las relatadas consideraciones, y toda vez que la actora no demostró la existencia de omisiones inconstitucionales que invadieran u obstaculizaran el ejercicio de su ámbito competencial, procede reconocer la validez del acto, consistente en la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de entregar los recursos económicos correspondientes al Municipio de Santa Lucía del Camino, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia, respecto de los actos consistentes en la determinación fáctica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca y las órdenes o acuerdos de las Secretarías General de Gobierno y de Finanzas del Gobierno de esa entidad, para retener los recursos económicos estatales y federales que le corresponden al Municipio actor, relativos al ejercicio fiscal dos mil catorce; las determinaciones del Poder Ejecutivo Estatal de solicitar al Poder Legislativo de esa entidad la suspensión provisional y desaparición del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, el nombramiento de un administrador municipal, y la suspensión y/o revocación del mandato de diversos concejales; la inminente determinación del Poder Legislativo del Estado

autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno." (Tesis P./J. 10/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509)

de Oaxaca, de decretar la suspensión provisional del Ayuntamiento, de nombrar un administrador municipal, y de suspender y/o revocar el mandato de diversos concejales; y de la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de expedir las acreditaciones a las personas correspondientes, de acuerdo con las asignaciones realizadas en sesión de ocho de julio de dos mil catorce y la correlativa eliminación del libro de registro de acreditaciones a las personas que ocupaban los cargos con anterioridad; en términos de los considerandos segundo y sexto de este fallo.

TERCERO.—Se reconoce la validez de la abstención del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de entregar los recursos económicos correspondientes al Municipio de Santa Lucía del Camino, por conducto de Óscar Javier Carreño Aragón.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca y 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 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. El Ministro Eduardo Medina Mora Icaza emitió su voto con reservas. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de 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.

Esta obra se terminó de editar el 30 de octubre 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 1,100 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

