

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 27

Tomo I

Febrero de 2016

Pleno y Salas

México 2016

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 27

Tomo I

Febrero de 2016

Pleno y Salas

México 2016

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
Norma Lucía Piña Hernández
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

Ministros José Fernando Franco González Salas
Javier Laynez Potisek
Margarita Beatriz Luna Ramos
Eduardo Medina Mora Icaza

CONTENIDO GENERAL

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

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1. Por reiteración	5
Subsección 2. Por contradicción de tesis	143
Subsección 5. Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen crite- rios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas	165

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas.....

375

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración

411

Subsección 2.

Por contradicción de tesis.....

433

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias

665

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración

695

Subsección 2.

Por contradicción de tesis.....

845

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 951

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 959

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 1901

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 1925

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2015

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1.

Pleno..... 2243

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 2257

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2399
Índice de Ejecutorias	2443
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	2459
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	2507
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2513
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	2515

OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos
(Véase base de datos)

NOVENA PARTE

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

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

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

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

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

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

XIV

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

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

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

ADVERTENCIA

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

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

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

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

XVI

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.) 1a. I/2011 (10a.) 2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

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

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

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

XVIII

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

1.1o.C.1 K (10a.)

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

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

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

ÉPOCAS

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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

PERSONAL DOCENTE AL SERVICIO DEL ESTADO. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN TANTO POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU LEY REGLAMENTARIA, COMO POR EL DIVERSO 3o., FRACCIONES II Y III, CONSTITUCIONAL.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO DE AUDIENCIA.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RECONOCIDO EN EL PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU ASPECTO NEGATIVO DE NO REGRESIVIDAD, EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y NOVENO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY EN PERJUICIO DEL PERSONAL DOCENTE CON NOMBRAMIENTO PROVISIONAL A SU ENTRADA EN VIGOR.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY EN PERJUICIO DEL PERSONAL DOCENTE QUE TUVIERA NOMBRAMIENTO DEFINITIVO A SU ENTRADA EN VIGOR.

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LAS LIMITACIONES QUE LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA IMPONEN AL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, TIENEN UN FIN CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO Y SON IDÓNEAS, NECESARIAS Y PROPORCIONALES.

AMPARO EN REVISIÓN 295/2014. 29 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: JONATHAN BASS HERRERA Y SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La sentencia recurrida se notificó a la parte quejosa por medio de lista el diecinueve de marzo de dos mil catorce, surtiendo sus efectos el día hábil siguiente, esto es, el veinte de marzo, por lo que el plazo de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo para su impugnación a través del recurso de revisión, transcurrió del veinticuatro de marzo al cuatro de abril de dos mil catorce, descontando los días veintiuno, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo, por ser días inhábiles, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

1. En términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; en relación con lo previsto en el punto segundo, fracción III del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto que reviste un interés excepcional.

En tal virtud, si el recurso de revisión se presentó el veinticinco de marzo de dos mil catorce, es claro que se hizo de manera oportuna.

Por lo que se refiere al recurso de revisión adhesiva, debe decirse que la admisión de la revisión principal se notificó al presidente de la República por conducto de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, el catorce de mayo de dos mil catorce, surtiendo sus efectos ese mismo día, por lo que el plazo para interponer la citada revisión adhesiva transcurrió del quince al veintiuno de mayo de dos mil catorce, descontando los días diecisiete y dieciocho de mayo por ser inhábiles.

De este modo, si dicho medio de impugnación se interpuso el diecinueve de mayo de dos mil catorce, debe concluirse que se hizo de manera oportuna.

TERCERO.—Legitimación. El recurso de revisión fue interpuesto por ***** , quien fue autorizado en amplios términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, carácter que se le reconoció por el Juez del conocimiento en el proveído inicial, por lo que se encuentra legitimado para tal efecto.

Por su parte, a la revisión adhesiva comparece el subdirector de actas de la unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, en ausencia del director de Asuntos Laborales, del titular de dicha Unidad, del oficial mayor, del subsecretario de Educación Básica, del subsecretario de Educación Media Superior, del subsecretario de Educación Superior, del subsecretario de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y en ausencia y suplencia del secretario de Educación Pública, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del "acuerdo general a que se sujetará la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, en relación con los numerales 52, 54 y 54 bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, estos últimos cuyo texto señala:

"Artículo 52. El secretario será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, Educación Superior, de Educación Media Superior, de Educación Básica, por el oficial mayor o por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en el orden indicado."

"Artículo 54. Las ausencias de los subsecretarios y del oficial mayor serán suplidas por los titulares de las direcciones generales y demás unida-

des administrativas que de ellos dependan, en los asuntos de sus respectivas competencias."

(Adicionado, D.O.F. 29 de diciembre de 2009)

"Artículo 54 BIS. Las ausencias del titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos serán suplidas por los directores de Procesos Jurídico Administrativos, de Normatividad y Consulta, de Asuntos Laborales, de Proyectos Jurídicos Especiales y Jurídico de Apoyo en Adquisiciones, Obra Pública y Servicios. Las ausencias de los directores adscritos a la Unidad de Asuntos Jurídicos, serán suplidas por los subdirectores que de ellos dependan. Las ausencias de los subdirectores adscritos a las Direcciones de la Unidad de Asuntos Jurídicos, serán suplidas por los jefes de departamento que de ellos dependan."

En tal virtud, debe reconocerse legitimación al subdirector de actas de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública para interponer el recurso de revisión adhesiva.

CUARTO.—**Sentencia recurrida.** El Juez del conocimiento decretó el sobreseimiento y negó el amparo, de conformidad con las consideraciones que, en la parte que interesa, se transcriben a continuación:

"CUARTO.—[Improcedencia del juicio respecto del secretario de Gobernación y del director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, así como de la quejosa ***** oficiosamente y de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo, por ser ésta una cuestión de orden público y de estudio preferente en el juicio de garantías, se advierte que respecto del secretario de Gobernación y al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, de la Ley de Amparo, que establecen: (se transcribe)]

"Del último precepto legal se desprenden las premisas siguientes:

"I. Al formular su escrito de demanda, el quejoso tiene la obligación de señalar la autoridad o autoridades responsables a quienes les atribuya el acto reclamado.

"II. En caso de impugnar normas generales, deberá señalar a los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, presidente de los Estados Unidos Mexicanos).

"III. Como excepción, se prevé que en caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo o publicación del decreto promulgatorio, el

quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios.

"De lo anterior se desprende que tendrán el carácter de autoridades responsables, aquéllas que intervinieron en el refrendo o publicación únicamente cuando sus actos se impugnen por vicios propios. Por tanto, si de la lectura de la demanda de garantías no se advierte lo anterior, entonces, aun cuando la parte quejosa las mencione en su escrito inicial de demanda, deberá declararse improcedente el juicio al carecer de tal carácter, por así establecerlo el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo. En la inteligencia de que ello no impide examinar los referidos actos si se advirtiera un motivo de inconstitucionalidad.

"En tal virtud, aun cuando la parte quejosa incluyó, en el capítulo de autoridades responsables, al secretario de Gobernación y al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación a quienes les atribuyó el refrendo y la publicación de las leyes reclamadas (autoridades que rindieron su respectivo informe justificado), sin embargo, de la lectura de la demanda de garantías, no se advierte que a su actuar le atribuyera vicios propios, pues el refrendo y la publicación reclamados los hace depender, en vía de consecuencia, de la aprobación, expedición y promulgación de los decretos reclamados, sin que les atribuya vicios propios.

"Por tanto, al secretario de Gobernación y al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación no les reviste el carácter de autoridades responsables en el presente juicio de garantías, pues el acto que se les atribuye —refrendo y publicación—, no fue impugnado por vicios propios, de ahí que en el caso, en relación con las referidas autoridades procede sobreseer en el presente juicio de garantías, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, al actualizarse la causa de improcedencia, contemplada en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, ambos de la citada ley.

"Por otra parte, en relación con la quejosa *****, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 5o. y 6o. de la ley de la materia y 107, fracción I, constitucional.

"En efecto, el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la citada ley, según se corrobora del texto siguiente: (se transcribe)

"Por su parte, los artículos 5o., fracción I y 6o., primer párrafo, de la Ley de Amparo establecen: (se transcribe)

"Asimismo, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal dispone lo siguiente: (se transcribe)

"De los preceptos transcritos, se obtiene que el juicio de amparo se sigue siempre a instancia de parte agraviada, por tanto, únicamente puede promoverlo la parte a quien perjudique el acto reclamado.

"En el caso concreto, la parte quejosa reclama los decretos mediante los cuales se expiden la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al considerar que desde su entrada en vigor afectan su esfera jurídica. Del análisis integral de su demanda, se advierte que la quejosa afirma que tiene la calidad de trabajador al servicio de la educación. Sin embargo, durante el trámite del juicio no exhibió algún documento que corrobore lo anterior.

"Por tanto, no basta que una ley o norma general se impugne como autoaplicativa para que en automático pueda ser impugnada por sus destinatarios, pues bastaría que se calificara con tal carácter para asumir que todos aquellos que acudieron a su impugnación tendrían un interés jurídico o legítimo para reclamarla por la vía del amparo; sino que es necesario acreditar, a través de los medios de convicción idóneos, que, en efecto, el sujeto de la norma ha resentido una modificación o alteración en su esfera jurídica, por encontrarse comprendido en los supuestos que regulan, lo cual se vincula, desde luego, con el acervo probatorio que se encuentre agregado al expediente.

"En tal virtud, si la quejosa ***** no exhibió algún documento que acredite que es sujeto de la norma, durante el trámite del juicio y hasta el momento en que se celebró la audiencia constitucional, es evidente, que no demostró su interés para instar el presente juicio de garantías.

"Apoya lo expuesto, por la idea jurídica que contiene, el criterio jurisprudencial siguiente: 3a./J. 27/90 'INTERÉS JURÍDICO. NO LO DEMUESTRA LA MANIFESTACIÓN DEL QUEJOSO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD.' (se transcribe)

"En las relatadas circunstancias, procede sobreseer en el juicio de garantías respecto de la referida quejosa, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 5o. y 6o. de la ley de la materia y 107, fracción I, constitucional.

"QUINTO.—(Procedencia del juicio). En el presente asunto, se procede al análisis de las causas de improcedencia que hacen valer las partes, en los términos siguientes:

"• La Cámara de Senadores, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio Público de la Federación, de manera similar, sostienen que se actualiza la causa de improcedencia contemplada en el artículo 61, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 1o. y 107 constitucionales, dado que las normas reclamadas (Ley General del Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación) son heteroaplicativas, pues aducen que es necesario que se actualice un acto concreto de aplicación para que puedan ser impugnadas a través del juicio de amparo.

"• Las citadas autoridades y la Cámara de Diputados, aducen que la sola entrada en vigor de la ley no afecta la esfera jurídica de la parte quejosa, dado que ésta no acredita el acto concreto de aplicación que le haya causado perjuicio.'

"Naturaleza jurídica de las normas reclamadas.

"Previamente a establecer si en el caso se actualizan las invocadas causas de improcedencia; es necesario establecer si el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; el Decreto por el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, y el Decreto por el cual se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, son de naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa.

"...

"En el caso concreto, en la exposición de motivos del decreto mediante el cual se reformó el artículo 3o. constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de dos mil trece, se puntualizó lo siguiente: (se transcribe)

"Del análisis efectuado a la iniciativa antes transcrita, se advierte que el cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad, requiere que el acceso de los maestros, al sistema público y su promoción y permanencia, se realice a través de procedimientos idóneos en relación con los

finde de la educación, es por lo anterior que se modificó el contenido del artículo 3o. constitucional, para establecer, a nivel nacional, las bases de creación de un servicio profesional docente, que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, para ello, se propuso que la ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional fijara los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio, siendo dicha norma la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"De la exposición de motivos, también se advierte que, dada la necesidad de regular la función magisterial, era necesaria una ley que fijara los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional 'con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación'; y además, que en la legislación secundaria se establecieran reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional, confiables y de validez general para el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación.

"De manera reiterada se hizo referencia al sistema educativo. Se destacó la necesidad de establecer, en la legislación secundaria, reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional; así como establecer, a nivel nacional, las bases de creación de un servicio profesional docente. Todo ello, se dijo, se estableció con el objeto de lograr el mejoramiento de la educación, a través de la implementación de mecanismos que permitan evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional.

"En atención a lo anterior, el once de septiembre de dos mil trece, se publicó la Ley General del Servicio Profesional Docente, en la que, en sus artículos 1, 2 y 3, estableció lo siguiente: (se transcribe)

"Por su parte, los artículos octavo y noveno transitorios de la citada ley, prevén: (se transcribe)

"De los preceptos transcritos, se obtiene lo siguiente:

"1. Destinatarios de la norma.

"a) El personal con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, que a la entrada en vigor de la ley se encuentren en servicio y cuenten con nombramiento definitivo.

"b) El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, que a la entrada en vigor de la ley, cuenten con nombramiento provisional.

"2. Obligación de hacer: A partir de la entrada en vigor de la ley obliga a sujetarse a los procesos de evaluación o programas de regularización.

"3. Consecuencia: En caso de negativa a cumplir con tales obligaciones, el servidor será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismos descentralizado, según sea el caso.

"Del contexto anterior, se advierte que desde su entrada en vigor, la Ley del Servicio Profesional Docente estableció un régimen laboral distinto al en que se situaban los referidos servidores, antes de la vigencia de dicha ley. Se dice lo anterior, dado que en la exposición de motivos del decreto de reformas al artículo 3o. constitucional (publicado el veintiséis de febrero de dos mil trece), uno de los objetivos primordiales de la ley reglamentaria era fijar reglas para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del trabajador docente y de supervisión o dirección, en la función magisterial.

"Se establecieron nuevas reglas y procedimientos obligatorios de carácter nacional; también se establecieron las bases de creación de un servicio profesional docente, se implementaron mecanismos para que, a nivel nacional, se evaluara el desempeño y los resultados de todo el sistema educativo nacional, en los niveles ya mencionados.

"Esto es, no sólo fue la implementación de una evaluación obligatoria para la permanencia en el servicio; sino que uno de los objetivos de la ley reglamentaria era establecer nuevas reglas de permanencia para aquellos servidores al servicio del Estado, que si bien su actividad laboral se encontraba regulada por distintas leyes, a saber: el apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública se rigen, además, por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría. En cada una de las entidades de la República existen disposiciones equivalentes), era necesaria una ley general, que de manera concreta, se ocupara de su actividad laboral y docente, dada la importancia de su función en el país, y con ello se establecieron las bases para un nuevo sistema educativo.

"Además, la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo octavo transitorio) condicionó la permanencia de los trabajadores, con

funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, con nombramiento definitivo o provisional, a someterse a los procesos de evaluación, programas de regularización y a una evaluación obligatoria, y en caso de negativa serían separados del cargo sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado.

"Por tanto, si desde la exposición de motivos de la reforma al artículo 3o. constitucional, se estableció que la ley reglamentaria fijaría nuevas reglas para la permanencia de los sujetos antes mencionados, resulta inconcuso, que la sola entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, y aquellas normas que la complementan –Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las reformas y adiciones a la Ley General de Educación–, afectan la esfera jurídica de aquellos sujetos que desarrollan la función anotada y que cuentan con nombramientos de base y provisionales, pues desde ese momento, los vinculó a un nuevo sistema de permanencia en el empleo.

"En razón de ello, la Ley General del Servicio Profesional Docente, es de naturaleza autoaplicativa, pues desde su entrada en vigor introduce un nuevo sistema de permanencia en el servicio del personal docente, y con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior, impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, con nombramiento definitivo o provisional, pues deberá de ajustarse a un proceso de evaluación y a programas de regularización, porque en caso de no acontecer de esa manera, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda (artículos octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente).

"En efecto, la Ley General del Servicio Profesional Docente, en términos generales, rige al servicio profesional docente, entendido como el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua. Dentro de sus finalidades se encuentra la de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, ello mediante la aplicación de una evaluación que es la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de asesoría técnica pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica, y en términos de los numerales octavo y noveno transitorios de la mencionada ley, el personal que a la entrada en vigor de dicha ley se encuentre en servicio y cuente

con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, o el personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de la ley tenga nombramiento provisional se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de evaluación que dispone la ley, en este tenor se concluye que la ley en comento es autoaplicativa, en virtud de que fija las reglas para la permanencia en el servicio docente, por lo que los sujetos con nombramiento de base y provisionales deberán someterse a dicho proceso de evaluación, lo que denota que desde que entró en vigor la referida ley los vincula, afectando su esfera jurídica.

"Al respecto debe decirse que si bien es cierto que la ley reclamada rige el servicio profesional docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio, también lo es que en este momento la aplicación de la ley únicamente afecta a quienes deseen continuar en el servicio profesional docente, en virtud de que aquellos trabajadores que busquen el ingreso o promoción en la función docente, deberán, de manera anticipada a la evaluación, cubrir una serie de requisitos.

"Esto es, en relación con la incorporación, en términos del artículo 21 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la persona que desee ingresar al servicio en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados, tendrá que hacerlo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias.

"En este tenor, la reforma educativa constituye un sistema normativo complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si las leyes reclamadas, en su conjunto, son de aplicación condicionada o incondicionada, por lo que debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

"Por tanto, al estar frente a un nuevo sistema que regula la permanencia de los sujetos de la norma, cuyo núcleo esencial es de carácter autoaplicativo conforme a la jurisprudencia P/J. 90/2006 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que todo el sistema puede ser impugnado desde su entrada en vigor.

"De ahí que, por vía de consecuencia, el decreto por el que se expidió la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el decreto mediante el cual se reformó y adicionó la Ley General de Educación, publicados el once de septiembre de dos mil trece, deban considerarse también de carácter autoaplicativo, en atención a que las disposiciones que lo integran pertenecen o están vinculadas al nuevo sistema que regula la permanencia de los trabajadores con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, con nombramiento definitivo o provisional.

"...

"Interés jurídico y/o interés legítimo.

"Definida la naturaleza autoaplicativa de las disposiciones que integran la Ley General del Servicio Profesional Docente, corresponde ahora determinar la manera en que deberá quedar demostrado el interés jurídico o legítimo de quienes decidieron impugnarlas, cuestionando su constitucionalidad.

"...

"En ese contexto, los sujetos de la Ley General del Servicio Profesional Docente y de las leyes complementarias (decreto de reformas y adiciones a la Ley General de Educación y Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), tendrán interés jurídico o legítimo para combatirla, siempre que demuestren: 1. Tener la calidad de personal con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados; 2. Que a la entrada en vigor de la ley se encuentren en servicio; 3. Que cuenten con nombramiento definitivo o provisional.

"En el caso concreto, los setenta quejosos especificados en la parte final de la demanda de amparo (con excepción de *****, quien no exhibió documento alguno, y respecto de la cual se sobreseyó en el juicio en el considerando que antecede), exhibieron las constancias siguientes: A. Setenta y ocho comprobantes (en original) de percepciones y deducciones (anexo I). B. Sesenta y nueve copias simples de credenciales de elector (anexo II).

"De las citadas documentales y de las manifestaciones que realizaron en su escrito inicial, se desprende que los quejosos sí se ubican en las hipótesis de las disposiciones reclamadas, dado que acreditan tener la calidad de

docentes (educación básica y media superior), lo que es suficiente para tener por demostrado su interés jurídico para impugnar las referidas leyes en el presente juicio de amparo, pues desde su entrada en vigor, la norma condicionó su permanencia a otras reglas.

"...

"SÉPTIMO.—(Análisis sistemático de los conceptos de violación). Los conceptos de violación son infundados e inoperantes, sin que la obligación de suplirlos en su deficiencia lleve a conclusión diversa.

"Los conceptos de violación sintetizados en los puntos I, II y III incisos 2) y 4), en los que sustancialmente la parte quejosa afirma que los decretos reclamados desconocen sus derechos laborales adquiridos, se transgrede su estabilidad e inamovilidad en el empleo; así como se aplican de manera retroactiva en contravención a lo establecido 14 constitucional (sic), son infundados.

"A fin de realizar el análisis correspondiente, en primer término se transcribirán los artículos que la parte quejosa aduce violan sus derechos fundamentales.

(se transcriben artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente ...)

"A fin de exponer por qué se consideran infundados los citados planteamientos, es necesario puntualizar lo establecido en el primer párrafo del artículo «14» de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone: 'a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna'.

"En la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXIV, página 1000, se define a la retroactividad de la siguiente manera: 'Denomínase retroactividad a la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico a un momento anterior al de su creación. Desde el punto de vista lógico esta operación implica subsumir ciertas situaciones de hecho preterito que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia, dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas'. Definición que permite advertir que la retroactividad es la traslación que se da a una norma jurídica a otro momento de aquel de su creación.

"Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, partiendo de la teoría clásica que considera que hay aplicación retroactiva, cuando se afectan derechos que ingresaron al patrimonio de la persona bajo la vigencia de la ley predecesora, y no se produce ese tipo de retroactividad cuando sólo se afectan derechos potenciales, esto es meras expectativas de derecho, ha sostenido que la irretroactividad que prohíbe el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra referida tanto al Legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, así como a las autoridades que las aplican a un caso determinado y, para resolverlo, ha acudido a la teoría de los derechos adquiridos, así como a la teoría de los componentes de la norma.

"En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que tomando en cuenta la teoría de los derechos adquiridos, los derechos adquiridos se definían como aquellos que entraron al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico y los cuales no pueden ser afectados. En cambio, la expectativa de derecho es una pretensión de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; y mientras que el derecho adquirido constituye un presente, la expectativa de derecho corresponde a un futuro el cual todavía no se concreta.

"De esa manera, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de una ley anterior, porque éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado; es decir, cuando se aplica a un hecho realizado durante su vigencia, para cuyo examen de justificación o injustificación tenga que recurrirse al acto que le dio origen, el cual se supone tuvo verificativo, bajo el imperio de la ley anterior; ya que la garantía de irretroactividad de las leyes que consagra el artículo 14 constitucional, establece que no se podrán modificar o afectar los derechos que adquirió un gobernado bajo la vigencia de una ley anterior con la entrada de una nueva disposición.

"Corroborar lo anterior la tesis 2a. LXXXVIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe a continuación: '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.' (se transcribe)

"Por lo que se refiere a la teoría de los componentes de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de modo 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 posibilidad de ejercitar 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 analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse:

"A. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede 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.

"B. 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.

"C. 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.

"D. 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 acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

"El criterio que antecede se encuentra contenido en la siguiente jurisprudencia: P./J. 87/97 'IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.' (se transcribe)

"Por el criterio que informa, también resulta ilustrativa la siguiente tesis: 2a./J. 87/2004 'RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA.' (se transcribe)

"En tal orden de ideas, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa o su aplicación es violatoria de la garantía de irretroactividad, establecida en el artículo 14 de la Constitución General de la República, con base en la teoría de los componentes de la norma, es menester tener en cuenta los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, la consecuencia o consecuencias que de ellos derivan y la fecha en que entra en vigor la nueva disposición.

"Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las teorías admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar el tema de irretroactividad de las leyes, 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 sin lugar a dudas conculcaría en perjuicio de los gobernados dicha garantía individual, pero esto no sucede 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.

"Al tenor de ambas teorías, y contrario a lo manifestado por la parte quejosa, la ley reclamada, incluyendo los artículos que regulan el procedimiento de evaluación y sus consecuencias jurídicas, no transgrede el principio de irretroactividad, porque no contraría ni la teoría de los componentes de la norma, ni la de los derechos adquiridos.

"Esto es, los actos cuya constitucionalidad se controvierte, no violentan la garantía de irretroactividad de la ley, atendiendo la teoría de los componentes de la norma, en virtud de que no actúan para lo acaecido en el pasado, sino para el futuro; debido a que el supuesto normativo relativo a la obligación de los trabajadores de evaluarse, rige a partir de que entró en vigor la ley, lo que

claramente implica que tanto los efectos del supuesto, como sus consecuencias, ven hacia el futuro.

"Ahora bien, por cuanto hace a la teoría de los derechos adquiridos, debe decirse que no existe irretroactividad cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o situaciones que aún no se han realizado.

"Es cierto que a partir de la entrada en vigor de la ley reclamada, los docentes deben someterse a un proceso de evaluación; sin embargo, no puede estimarse que ese hecho viole la garantía de irretroactividad de la ley. Por una parte, porque su contenido no autoriza a que sus efectos obren sobre el pasado, sino que solamente establece determinadas directrices que deben observarse de presente a futuro para permanecer en el servicio profesional docente, por lo que resulta inexacto que dichas normas rijan situaciones anteriores y que su aplicación vulnere derechos adquiridos en perjuicio de sus destinatarios.

"En la especie, no se afectan derechos adquiridos con anterioridad a su vigencia, ya que si bien es cierto, que con antelación el sistema de evaluación y las consecuencias jurídicas eran diferentes, las normas y pautas correspondientes se aplicarán bajo la vigencia de una nueva normatividad que regula concretamente esas cuestiones, por lo que es evidente que la aplicación de estas reglas no es retroactiva, toda vez que las mismas tienen efectos sobre situaciones acaecidas a partir de su vigencia y hacia lo futuro, y no en relación a situaciones pasadas, lo que conlleva a que en la especie no se viola el aducido derecho adquirido a la estabilidad en el empleo, porque ese derecho no significa permanencia indefinida sin más; por ende, no existe la irretroactividad alegada por la parte quejosa.

"Aunado al hecho de que la evaluación a la que deberán someterse, no modifica las condiciones de trabajo de los docentes, pues la prestación de servicios se desarrollará en los mismos términos y condiciones que rigen en la actualidad, es decir, con los derechos laborales que contempla el artículo 123, apartado B, constitucional, como son: una jornada máxima de trabajo, días de descanso, vacaciones, un salario fijado en el presupuesto respectivo, garantía de igualdad salarial, derechos escalafonarios y seguridad social, debido a que estas garantías de carácter social se mantienen vigentes en la norma suprema, y los preceptos impugnados no los limitan ni restringen.

"Ahora bien, el tema de irretroactividad se encuentra íntimamente ligado al derecho a la inamovilidad y la estabilidad en el empleo.

"Así, es necesario tener en cuenta el contenido de la fracción IX del artículo 123 apartado B constitucional. 'Artículo 123. Toda persona tiene derecho

al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley ... El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ... B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: ... IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley ... En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley. ...'

"El numeral antes transcrito, consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil; para tal efecto, se impone al Estado la obligación de promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. En la fracción IX, la disposición constitucional garantiza que los trabajadores al servicio del Estado, únicamente podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, conforme lo prevenga la ley correspondiente. Dicha norma constituye la base jurídica que sustenta el principio de inamovilidad y estabilidad para los funcionarios públicos de base al servicio del Estado.

"Debe precisarse que conforme a los artículos 5o., fracción II, 6o., 7o., 12, 15, fracciones II y III, 46, fracción II, 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dichos trabajadores pueden ser de base o de confianza, y sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada, aspectos que están vinculados a la estabilidad en el empleo y a lo que se conoce como inamovilidad.

"La estabilidad en el empleo ha sido definida: '... como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiere causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia de trabajo, el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural.' (Néstor de Buen L. *Derecho del Trabajo*, Tomo I, décimo tercera edición revisada y actualizada, Editorial Porrúa, página 598). 'La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias

ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que haga imposible su continuación.' (Mario de la Cueva, *Derecho del Trabajo*, México, 1991, décima segunda edición, Editorial Porrúa, página 219). 'Es un derecho del trabajador para permanecer en el empleo; constituye uno de los principios fundamentales y más importantes del derecho del trabajo. Es un principio de seguridad para el trabajador, quien no padecerá la incertidumbre sobre la duración de la relación laboral de la que es sujeto.' (José Dávalos, *Derecho del Trabajo I*, primera edición 1985, Editorial Porrúa, página 140).

"De acuerdo con los criterios doctrinarios mencionados, la estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho que tiene el trabajador a conservarlo, hasta la terminación de la relación laboral, de manera natural. Sin embargo, esa estabilidad no se traduce de manera automática, en permanencia indefinida y para siempre, porque en todo caso tendrá que atenderse a los requisitos de permanencia que se prevén para continuar en la labor docente o de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión, previstos en la Ley del Servicio Profesional, mismos que dada su naturaleza, dichos requisitos no son retroactivos, toda vez que la palabra permanecer se refiere a un estatus de inmutabilidad con respecto a un lugar, estado o calidad y actúa hacia el futuro; de lo que se sigue que la permanencia en el cargo que desempeñan tiene efectos sobre situaciones en curso y hacia lo que pudiera ser próximo; en todo esto existe un aspecto de prevención encaminado al objetivo de que, en caso de que así lo decida el personal docente y quienes desempeñen funciones de dirección o supervisión, podrán continuar en el desempeño de las mismas, pero para ello deberán satisfacer los requisitos previstos en la propia disposición.

"Esto es, el personal docente, no adquiere permanencia en su cargo por el solo hecho de haber satisfecho los requisitos de ingreso y por el transcurso del tiempo, sino que depende de que aprueben la evaluación prevista en las disposiciones tildadas de inconstitucionales, cuyo procedimiento se prevé específicamente en la Ley General del Servicio Profesional Docente, porque constituye un mecanismo a través del cual las autoridades educativas garantizarán a la niñez y a los educandos en general, una educación de calidad. Por lo que contrario a lo que aduce la parte quejosa, en términos de lo que prevé el artículo 3o. constitucional, resulta necesario que el personal que desempeña labores docentes, se sujete a las evaluaciones establecidas en la ley reclamada, esto con el fin de que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, por lo que resulta imprescindible la calidad educativa para el pleno desarrollo del potencial de los menores en pro de su desarrollo.

"Lo anterior, para que los educandos adquieran conocimientos, asuman actitudes, desarrollen habilidades y destrezas con respecto a los fines y principios establecidos en la Ley Fundamental. Por ende, si la educación es una política de Estado, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos de sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto.

"En esas condiciones, es evidente que la aplicación de un examen para evaluar el desempeño del personal docente, en términos de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se hizo con la finalidad de ofrecer una educación de calidad, por lo tanto el acceso de los maestros al sistema educativo, su promoción y permanencia, ahora debe realizarse a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación.

"En este tenor, se considera de suma importancia, abundar, para tener elementos de juicio, a fin de determinar si la ley reclamada, obrando hacia el pasado, violenta esa garantía social de estabilidad en el empleo.

"Debe precisarse que si bien la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, es el ordenamiento jurídico que rige las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, en la especie, con el nuevo sistema nacional de educación, dada la reforma al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se emitió la Ley General del Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General de Educación sufrió reformas y adiciones en su articulado, siendo las disposiciones legales especiales, que regirán dicho sistema profesional docente.

"Debe ponerse de relieve que no existe una antinomia, entre ciertas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional y la Ley General del Servicio Profesional Docente, no obstante que sean dos ordenamientos jurídicos que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, y atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, lo que impide su aplicación simultánea.

"En el caso a estudio, debe atenderse a un criterio cronológico (*lex posterior derogat lex priori*), en el que en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo, debe consi-

derarse abrogada tácitamente y, por tanto, ceder ante la nueva; y un criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), que incida que ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial substraer una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria), en el caso, la ley posterior y especial es la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"Debe puntualizarse que los principios de estabilidad en el empleo e inamovilidad, que encierra el artículo 123 citado, está desarrollado en los numerales 3, 4, y octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que se transcriben a continuación:

"Artículo 3. Son sujetos del servicio que regula esta ley los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la educación básica y media superior que imparta el Estado.'

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por: ... XVIII. Nombramiento: Al documento que expida la autoridad educativa o el organismo descentralizado para formalizar la relación jurídica con el personal docente y con el personal con funciones de dirección o supervisión. En razón de su temporalidad podrá ser: a) Provisional: Es el nombramiento que cubre una vacante temporal menor a seis meses; b) Por tiempo fijo: Es el nombramiento que se otorga por un plazo previamente definido; y c) Definitivo: Es el nombramiento de base que se da por tiempo indeterminado en términos de esta ley y de la legislación laboral; transitorios ... Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras áreas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen. El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.'

"De los preceptos antes transcritos, deriva lo siguiente:

"Para formalizar la relación jurídica entre el personal docente, el personal con funciones de dirección o supervisión, con la autoridad educativa o el organismo descentralizado podrá otorgar nombramientos provisionales, por tiempo fijo y definitivos.

"El personal que cuente con nombramiento definitivo, que es aquel que está protegido por la garantía de inamovilidad y estabilidad en el empleo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior, impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización.

"De no alcanzar un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"Únicamente aquel personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.

"Así, conforme al principio contenido en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, concretizado y detallado por los numerales 3, 4 y octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado y su estabilidad, se sustenta en la certeza jurídica que éstos tienen de no ser cesados ni suspendidos de su trabajo, siempre y cuando no incurran en alguna causa de cese prevista en la Ley General del Servicio Profesional Docente. Es decir, la inamovilidad y estabilidad en el empleo son los derechos constitucionales de continuar en ocupación laboral, sin mayor condición que no incurrir en causa de cese, de ahí que las leyes reclamadas no vulneran los citados principios, en virtud de que los trabajadores seguirán laborando en el lugar en el cual se encuentran adscritos, siempre y cuando cumplan con los requisitos legales, que en la especie, es someterse al proceso de evaluación y aprobar el examen, so pena de que se aplique lo dispuesto en el artículo octavo transitorio, para aquellos trabajadores que tengan nombramiento de base, que son quienes se encuentran protegidos por la garantía de inamovilidad y estabilidad en el empleo.

"Debe ponerse de manifiesto que la inamovilidad y estabilidad en el empleo, es una característica que se consigue día con día, mientras el trabaja-

dor no incurra en causa de cese, es decir, constituye un derecho que se va adquiriendo con el transcurso del tiempo, cuando los servicios se prestan con eficiencia, profesionalismo y disciplina.

"No debe confundirse el derecho que los empleados de base tienen a ser inamovibles con el que tienen a no ser movilizados, porque mientras que el primero consiste en que no pueden ser separados de su empleo, sino por las causas específicas que señala la ley de la materia, el segundo se traduce en el derecho a permanecer en el lugar de adscripción señalado en sus nombramientos; por lo que si a un trabajador de base se le cambia de adscripción, con ello no puede estimarse lesionado su derecho a la inamovilidad, puesto que no se deja sin efectos su nombramiento.

"En otro aspecto, debe ponerse de relieve que el artículo 3o. constitucional, reformado mediante decreto publicado el veintiséis de febrero de dos mil trece, implementó aspectos relativos a garantizar una educación de calidad, a saber:

"a) El Ejecutivo Federal determinaría los planes y programas de estudio para la educación básica y normal.

"b) El ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior impartida por el Estado, se llevaría a cargo (sic) mediante concursos de oposición que garantizaran la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijaría los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción y el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.

"c) Impuso al Congreso de la Unión la obligación de expedir las leyes reglamentarias.

"d) En la fracción IX, creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, la cual quedó a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual se le facultó para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

"En la exposición de motivos de la reforma al artículo 3o. constitucional, se estableció que:

"• La ley protegerá los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio, y que quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior, que el Estado tendrá garantizada su permanencia en el servicio, en los términos establecidos en la ley, en atención a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que deriven de los fines de la educación que la Constitución establece.

"En la exposición de motivos del decreto mediante el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, se precisó sustancialmente lo siguiente:

"• En la aplicación de la ley, las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de los niños y los educandos a recibir una educación de calidad, en atención al principio del interés superior del menor.

"• Será a través de la aplicación de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos, que pueda comprobarse que efectivamente se cumple con las obligaciones inherentes a la función que se realiza y con el fin constitucional de brindar una educación de calidad.

"• Al verificar el nivel de desempeño del docente, no se dejará espacio alguno para un ejercicio arbitrario de la autoridad sobre los derechos de los trabajadores.

"De lo anterior, se desprende con claridad que la implementación de una ley secundaria que regulara la actividad magisterial, en modo alguno dejaría de observar los derechos laborales de los trabajadores de la educación.

"Además, del contexto normativo de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se advierte que se estableció que las relaciones de trabajo del personal a que se refiere dicha ley, con las autoridades educativas y organismos descentralizados, se regirían por la legislación aplicables; esto es, a los sujetos de la norma no les quitó la calidad de trabajadores de la educación. Asimismo, definió a la permanencia en el servicio, como la continuidad en el servicio educativo, con pleno respeto de los derechos constitucionales; y reguló los nombramientos definitivos. De igual manera, estableció la promoción en la función educativa como una manera de ascender a un puesto o función de mayor responsabilidad y nivel de ingresos.

"Por tanto, aun cuando la norma impugnada contiene nuevas reglas que deben observarse para el ingreso, promoción y permanencia en el empleo, no eliminó las prestaciones y derechos laborales de los trabajadores del

sector educativo, como son: aguinaldo, prima vacacional, días económicos, permisos, y el derecho de escalafón, tampoco dejó sin efectos los nombramientos de carácter definitivo de los trabajadores, ni precisó que, con su entrada en vigor, se eliminaría el tiempo laborado por el personal.

"En tal virtud, contrario a lo que sostiene la parte quejosa, la citada ley no afectó sus derechos adquiridos, pues no dejó sin efectos el nombramiento que ostenta, ni se advierte que modificara algún derecho que formara parte de su patrimonio con anterioridad a la entrada en vigor de la norma reclamada, por tanto, tampoco se aplicó retroactivamente, en perjuicio de la parte quejosa.

"Además, el que se regulara su actividad en una ley especial como lo es la Ley General del Servicio Profesional Docente, no los ubicó en un caso de excepción, sino que el Constituyente atendió a la importancia de la función que desempeñan como los trabajadores de la educación y con la finalidad de unificar la educación en todo el país, creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, la cual quedó a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como un organismo autónomo, facultado para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

"Aunado al hecho de que, el esquema que rige actualmente a los docentes, de manera alguna restringe sus derechos laborales, pues éstos siguen vigentes, mientras cumplan las obligaciones inherentes de la función que realizan.

"Dadas las anteriores consideraciones, se concluye que las leyes cuya constitucionalidad se controvierte, no vulneran el derecho a la inamovilidad y estabilidad en el empleo, ni transgreden el principio de irretroactividad, al ser acordes con los lineamientos establecidos en el artículo 3o., fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues por un lado, se prevé una educación de calidad para los alumnos y, por otro, incentivar a los maestros tanto económicamente como intelectualmente.

"En el concepto de violación sintetizado en el punto II, la parte quejosa también afirma que las disposiciones reclamadas afectan su libertad de trabajo, porque su permanencia está sujeta a evaluaciones obligatorias. Dicho planteamiento es infundado por las siguientes razones:

"El artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la garantía de libertad de trabajo, en el sentido de que a nadie puede impedírsele que se dedique a la profesión, industria,

comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sean lícitos; precisando que el ejercicio de esta libertad (sic), 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 libertad de trabajo, consiste en el derecho que tiene el hombre de aplicar su actividad a la producción de la riqueza.

"Este derecho supone la facultad de poder escoger la profesión, arte u oficio a que quiera dedicarse; la de elegir el objeto, la clase y el método de producción que considere oportuno; la de emplear la forma, el tiempo y el sitio de trabajo que estime conveniente; la de reunirse, asociarse o asalariarse con quien tenga a bien; y la de ser dueño de las obras, productos o resultados que emanen de sus esfuerzos.

"El trabajador debe por tanto ser libre, sin más limitaciones que las determinadas por la naturaleza, la moral, el derecho y la prudencia. El hombre es libre en su conciencia y deber (sic) serlo también en su trabajo, puesto que esas libertades se basan en el libre albedrío, que se funda a su vez en la naturaleza humana.

"En este tenor, atendiendo al significado de la libertad de trabajo, se asevera que las disposiciones reclamadas, que obligan a los docentes a someterse a los procesos de evaluación, no transgreden la referida garantía constitucional, porque no impide a los docentes dedicarse al trabajo que decidan, la de emplear la forma, el tiempo y el lugar de trabajo que estimen conveniente; ni la de reunirse o asociarse con quien deseen, y el hecho de que se sometan a un proceso de evaluación, tiene como finalidad que los docentes se encuentren mejor preparados para impartir la educación.

"Debe señalarse que son dos cuestiones diferentes la libertad de trabajo y el hecho de que se somete a los profesores a procesos de evaluación, en virtud de que, como se dijo, el primero se refiere a la libertad de elegir la profesión que se quiera desempeñar y el proceso de evaluación tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de la misión pedagógica de las instituciones y así favorecer la formación integral de los niños y adolescentes.

"De manera concomitante, el contenido del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se desprende que los Estados Partes, como lo es México, reconocen que el derecho a trabajar, comprende la posibilidad de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y los Estados tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho y, entre las que habrán de adoptar para

lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

"Con lo anterior se denota que con el nuevo sistema nacional de educación, se cumple con dicho imperativo, ya que con la aplicación de la evaluación, no se les coarta la libertad de trabajo, sino se busca conferir una mejor calidad en la educación y con los planes de regularización, se capacita al profesor para conceder una mejor formación, y así el Estado garantizará a la sociedad que el trabajo desempeñado por los docentes se desarrollará por la persona que más aptitudes tenga para ello, lo que es acorde con los objetivos de educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios establecidos en el artículo 3o. de la Constitución General de la República.

"Se invoca como apoyo a lo anterior la siguiente tesis aislada: 2a. II/2014 'TRABAJADORES ACADÉMICOS. EL ARTÍCULO 353-L, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.' (se transcribe)

"En otro orden de ideas, respecto del argumento de la parte quejosa (el cual plantea en los conceptos de violación sintetizados en los puntos I y II, así como en el inciso 18 del punto III), relativo a que las leyes reclamadas violan la garantía de audiencia, dado que el cese por no aprobar las evaluaciones sería automático, sin que previamente sea oído el docente y porque la impugnación de dicha sanción sería en primer término ante la propia autoridad y en segundo, ante autoridades de carácter administrativo, es infundado por las razones siguientes:

"Entre las diversas garantías de seguridad jurídica contenidas en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional anteriormente transcrito, destaca por su primordial importancia, la de audiencia previa, cuya esencia se traduce en imponer a las autoridades la ineludible obligación de cumplir con una serie de formalidades esenciales, las cuales son necesarias para garantizar la defensa adecuada de los afectados, con anterioridad al dictado o ejecución de un acto de privación.

"Las referidas formalidades, consisten esencialmente en las siguientes: a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; c) La oportunidad de alegar; y d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

"El cumplimiento de dichas formalidades, permite demostrar al afectado por un acto de autoridad, que dicho acto no se dictó o ejecutó de un modo arbitrario, sino por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que lo rige. Por ello, todo acto de privación debe estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, las distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia, a fin de no dejar en estado de indefensión al afectado.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia siguiente: 'AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTÍA DE.' (se transcribe)

"En el caso en estudio, el numeral 75 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, prevé el procedimiento para otorgar a los docentes garantía de audiencia, de manera previa a la imposición de alguna sanción, y para un mejor entendimiento se transcribe a continuación dicho numeral: (se transcribe)

"En este tenor, de conformidad con el numeral 75 de la Ley General del Servicio Profesional (sic) Docente, transcrito, cuando la autoridad educativa o el organismo descentralizado considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del probable infractor para que, dentro de un plazo de diez días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los documentos y demás elementos de prueba que considere pertinentes, caso en el que dictará resolución en un plazo máximo de diez días hábiles con base en los datos aportados por el probable infractor y demás constancias que obren en el expediente respectivo, de lo que se desprende que, previo a la imposición de la sanción, en específico del cese del docente, rige la garantía de audiencia, puesto que sí tiene la oportunidad de ser oído ante la propia autoridad.

"Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia que a continuación se transcribe: P/J. 47/95 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.' (se transcribe)

"De manera concomitante, de un estudio sistemático a la ley controvertida, se advierte que el artículo 80 de la Ley General del Servicio Profesional Docente prevé que en contra de las resoluciones administrativas que se pronuncien en los términos de la misma, los interesados podrán optar por interponer el recurso de revisión ante la autoridad que emitió la resolución que se impugna o acudir ante la autoridad jurisdiccional que corresponda, numeral que se transcribe a continuación: (se transcribe)

"En este tenor, si bien se prevé la tramitación de un procedimiento ante la propia autoridad sancionadora, ello no significa que se erija en Juez y parte en la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos, ya que su actuación está sujeta a la posible revisión del órgano jurisdiccional, se trata de un mero control interno de legalidad pues no realiza una función jurisdiccional, lo que pone de manifiesto que la ley reclamada no viola la garantía de audiencia como lo aduce la parte quejosa.

"Apoya las anteriores consideraciones por analogía, el siguiente criterio: 2a. LI/2002 'RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUELLOS.' (se transcribe)

"Ahora bien, respecto al argumento de la parte quejosa en el sentido de que el tribunal que conocerá de las controversias derivadas de la aplicación de las leyes impugnadas, será uno de carácter administrativo (sintetizado en el inciso 17, concepto de violación sintetizado en el punto III), debe decirse que del contenido de la Ley General del Servicio Profesional Docente, no se advierte que la autoridad competente para conocer de los conflictos derivados de la aplicación de la ley sean los tribunales administrativos. Dicho argumento es infundado por las razones siguientes:

"Para dilucidar el punto en análisis, debe atenderse al contenido del numeral 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 82 y 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente: (se transcriben)

"De dichos numerales, se puede desprender lo siguiente:

"1. Que las relaciones de trabajo del personal a que se refiere la ley reclamada, con las autoridades educativas y organismos descentralizados, se registrarán por la legislación laboral.

"2. Que el personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de dicha ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral.

"3. Que el recurso de revisión versará exclusivamente respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación y en su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas y

"4. Que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no será aplicable a la materia laboral.

"De lo anterior se desprende que, contrario a lo manifestado por la parte quejosa, no será un tribunal administrativo quien conocerá de las controversias derivadas de la aplicación de las leyes reclamadas, dado que, en términos del numeral 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, las relaciones de trabajo del personal, con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable y, el personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de esa ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral.

"Si bien el numeral 82 de la Ley General del Servicio Profesional Docente prevé que el recurso de revisión versará exclusivamente respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación y para su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, también lo es que, la suplencia únicamente opera en virtud de que, de conformidad con el numeral 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las disposiciones de dicha ley se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada; por lo que si la Secretaría de Educación Pública es una Secretaría de Estado, de conformidad con los numerales 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es indudable que el ordenamiento legal que debe aplicarse es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que únicamente, se insiste, se empleará supletoriamente a la multicitada ley reclamada, lo que tampoco dota de competencia a tribunales de carácter administrativo para conocer de cualquier controversia que se suscite al respecto.

"Por último, el párrafo tercero del artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo excluye de su aplicación, a la materia laboral; siendo que en la especie, la materia en estudio tiene dicho carácter, tal como lo puntualiza la multicitada ley reclamada, al ser concluyente en señalar, que las relaciones de trabajo del personal con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable y, el personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de esa ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral.

"Atendiendo a lo anterior, contrario a lo aseverado por la quejosa (en una parte del concepto de violación sintetizado en el punto III), en el sentido de que se daña su derecho a la tutela judicial, pues este principio implica, en primer lugar, el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, a que el guber-

nado pueda ser parte en un proceso judicial, dando con ello inicio a la función de los órganos jurisdiccionales; en segundo, el relativo a que en dicho proceso se sigan las formalidades esenciales, a fin de no dejar al justiciable en estado de indefensión y, en tercero, el derecho a obtener una sentencia sobre el fondo de la cuestión planteada y su cabal ejecución; en el caso, dicho principio se cumple ya que los docentes pueden acudir no sólo ante la propia autoridad administrativa, también a la laboral competente, a efecto de obtener una resolución sobre una petición amparada por la ley.

"Consecuentemente, no es exacto que un tribunal de carácter administrativo sea el que conocerá de las impugnaciones que se lleven a cabo contra la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente, dado que la ley mencionada es determinante al indicar que los órganos jurisdiccionales en materia laboral serán los competentes, de ahí que el argumento en estudio sea infundado.

"Por otro lado, debe ponerse de manifiesto que, después de realizar un análisis a las leyes reclamadas, se llega a la conclusión de que, contrario a lo que aducen los quejosos (en el concepto de violación sintetizado en el punto I), no se violan sus derechos humanos contemplados en los numerales 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 5.1. y 5.2. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 45 y 46 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

"Los artículos 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen lo siguiente: (se transcriben)

"Ahora bien, el contenido del artículo 8 del Pacto de San José antes transcrito, es coincidente con las prerrogativas consagradas en los artículos 14 y 17 de la Ley Fundamental, según se ha sostenido en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe: 2a. CV/2007 'DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o. NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES.' (se transcribe)

"En relación con los numerales 5.1. y 5.2. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la letra disponen lo siguiente: (se transcriben)

"Respecto de Númlos «sic» numerales de la Carta de la Organización de Estados Americanos indican lo que sigue: (se transcriben)

"Disposiciones legales que no son vulneradas por el contenido de los actos reclamados, en virtud de que como se ha venido analizando, la sanción a que se podrían hacer acreedores los docentes que no participen en la evaluación y en el proceso de regularización, se aplicará después de que el educador sea oído ante la autoridad, otorgándole garantía de audiencia como formalidad esencial del procedimiento, de ahí que el argumento en análisis sea infundado.

"Por otro lado, el planteamiento de la parte quejosa (que subyace en los conceptos de violación sintetizados en los puntos I y III, inciso 13), en el que refiere que los actos reclamados cancelan su derecho a organizarse en sindicatos en contravención a lo establecido en la Carta de la Organización de Estados Americanos, es infundado, por las siguientes consideraciones:

"Debe puntualizarse que el artículo 123 constitucional establece la garantía social de la libertad sindical, como derecho de los trabajadores, la que en correlación con el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe entenderse como la obligación del Estado de respetar la libertad de los trabajadores, profesionales y empresarios, para organizarse en defensa de sus intereses; asimismo, dicha garantía se refiere a que esas organizaciones deben funcionar con verdadera democracia interna sin que el Estado intervenga directa o indirectamente en la designación de sus dirigentes; como la obligación de asegurar la representación auténtica de los agremiados mediante elecciones directas y secretas, sin aceptar presiones políticas o económicas; establecer un sistema objetivo y eficaz para exigir responsabilidades a sus dirigentes y proscribir cualquier tipo de sanciones por razones políticas o ideológicas; además, da derecho a los sindicatos, y en general a todas las organizaciones formadas por razón de ocupación o de trabajo, a actuar en la vida pública para gestionar, frente al Estado y a la opinión pública, las medidas generales o particulares que reclamen el bien común o el interés profesional de sus agremiados y de recomendar las opciones electorales que consideren más convenientes para los mismos, con la limitante de actuar directamente en cuestiones políticas, principalmente en las electorales, y respetar la libertad y los derechos de sus miembros.

"En la especie, la parte quejosa se duele de una violación a su libertad sindical, pues aduce que se anula la intervención del sindicato en los procesos de observación de las evaluaciones.

"Ahora bien, contrario a lo aducido por la parte quejosa, las leyes reclamadas no vulneran los derechos sindicales, contemplados en el artículo 123, apartado A, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Convenio Número 87, relativo a la libertad sindical y

a la protección al derecho sindical, de la Organización Internacional del Trabajo, de los que se colige que el derecho a la libertad sindical deriva del derecho fundamental a la libre asociación, y no está limitado a ningún tipo de connacional; su objeto es la defensa de los derechos de los trabajadores, así como el mejoramiento de sus condiciones laborales, lo que denota que las leyes reclamadas no violan ese derecho, ya que de un estudio integral que al efecto se realiza, se advierte que se encuentra incólume el derecho personal de cada trabajador a asociarse, la facultad que tiene para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo, la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado, la de no afiliarse a sindicato alguno y la libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

"Todo sindicato es una persona moral que si bien se rige por un estatuto interno, también debe ceñirse a las disposiciones legales establecidas tanto por el Constituyente, como por el legislador ordinario, aun cuando dentro de ese marco normativo se le hayan otorgado facultades para buscar el mejoramiento de las condiciones laborales de sus agremiados, cuestión que tampoco vulnera la ley reclamada, dado que el hecho de que se someta a los docentes a un proceso de evaluación, no demerita en forma alguna su libertad sindical, puesto que ello únicamente atiende al hecho de que se deben mejorar los estándares de educación, sin que por ello se dejen desprotegidos los derechos del magisterio.

"Esto es, quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte, tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender las obligaciones inherentes de la función que realiza, que derivan de los fines de la educación que la Constitución Federal establece. En este sentido, el Estado tiene la ineludible obligación de construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y considerando la complejidad de las circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio, también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros, evaluación que tiene como propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional.

"Debe ponerse de manifiesto que la educación es de interés público, dado que es también un derecho fundamental, y ha servido como el medio para fortalecer la identidad y la conciencia nacional, para el desarrollo de las capacidades humanas y el fomento del progreso científico, además de que forma al individuo como un ser que sirve a la sociedad.

"Por eso se afirma que la docencia se ha convertido en un servicio público que está destinado a satisfacer necesidades sociales permanentes, por lo que la propia Ley General del Servicio Profesional Docente reconoce como personal docente al profesional en la educación básica y media superior que asume ante el Estado y la sociedad, la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza-aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo; y, siendo que la educación que brinda el Estado es pública, para que este servicio sea de calidad.

"En este tenor, si bien el Estado tiene la obligación de respetar la libertad de los docentes para organizarse en defensa de sus intereses, también lo es que ningún interés particular puede estar por encima del interés público, que en el caso es el de ofrecer una educación de calidad, por lo que se requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su permanencia, se realicen a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación, ello a través de evaluaciones que deben tener como primer propósito una valoración integral del desempeño docente, por lo que no existe la violación, que aducen los quejosos, a sus derechos sindicales.

"Dado lo anterior, es que no se genera la violación al derecho humano previsto en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ello en virtud de que como lo prevé el citado numeral, el Estado garantiza la libertad sindical de los quejosos y con la emisión de la ley reclamada, no se coartan los derechos de los docentes en dicho rubro; numeral que a la letra dispone lo siguiente: (se transcribe)

"En síntesis, contrario a lo que aduce la parte quejosa, las leyes reclamadas no vulneran sus derechos sindicales, dado que, como se ha venido analizando, el Estado de manera alguna quebranta su libertad sindical, de ahí que sus argumentos sean infundados.

"Respecto al argumento de la parte quejosa [sintetizado en el inciso 5), punto III] en el que afirma que se desconoce la calidad de trabajadores y los convierte en sujetos administrativos; es infundado; ello es así, porque el personal docente continúa ostentando su calidad de trabajador al servicio del Estado, tal como así se desprende de lo establecido en el artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, sin embargo, la función que desempeñan, también tiene la calidad de servidores de la educación, cuestión que no vulnera algún precepto constitucional, pues dicha calidad se estableció sin detrimento a sus derechos laborales; e incluso, con tal carácter, al sujeto de la norma se le otorgaron otros derechos, independientes a sus derechos laborales, establecidos en el artículo 68, a saber: I. Participar en los concursos

y procesos de evaluación respectivos; II. Conocer con al menos tres meses de anterioridad los perfiles, parámetros e indicadores, con base en los cuales se aplicarán los procesos de evaluación; III. Recibir junto con los resultados del proceso de evaluación o concurso, el dictamen de diagnóstico que contenga las necesidades de regularización y formación continua que correspondan; IV. Tener acceso a los programas de capacitación y formación continua, necesarios para mejorar su práctica docente con base en los resultados de su evaluación; V. Ser incorporados, en su caso, a los programas de inducción, reconocimiento, formación continua, desarrollo de capacidades, regularización, desarrollo de liderazgo y gestión que correspondan; VI. Que durante el proceso de evaluación, sea considerado el contexto regional y sociocultural; VII. Ejercer el derecho de interponer su defensa en los términos del artículo 81 de esta ley; VIII. Acceder a los mecanismos de promoción y reconocimiento contemplados en esta ley, con apego y respeto a los méritos y resultados en los procesos de evaluación y concursos conforme a los lineamientos aplicables.

"Sin que lo anterior implique que el personal docente y con función de dirección y de supervisión se convirtiera en sujeto administrativo, como infundadamente lo expone la quejosa, pues sólo se definió su carácter, sin perjuicio de su calidad de trabajador y sin afectar sus derechos laborales.

"Por otra parte, contrario a lo que afirma la parte quejosa (en el concepto de violación sintetizado en el inciso 25, del punto III), la ley impugnada no impone una compactación de claves al contemplar los contratos por hora. En efecto, el artículo 42 fracciones I y II de la ley reclamada, dispone: (se transcribe)

"Del citado precepto, se advierte que la asignación de horas adicionales para docentes que no son de jornada, constituyen un beneficio para aquellos que reúnan los requisitos establecidos en dicha disposición. Esto es, la posibilidad de fraccionar horas no constituye una cuestión imperativa de la autoridad educativa hacia todos los docentes, sino que procederá siempre y cuando sea solicitado por el docente y cumpla con los requisitos establecidos en la citada disposición. Por tanto, la asignación de horas adicionales, se previó como un beneficio y no como una obligación a los sujetos de la norma.

"Por otra parte, con relación al argumento de la quejosa (sintetizado en los conceptos de violación sintetizados en los incisos 7 y 9 del punto III) en el que manifiesta que se otorgan facultades a la Secretaría de Educación Pública y se permite al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación imponer y autorizar lineamientos, por encima de la soberanía de los Estados de la República; debe desestimarse como a continuación se expondrá:

"En la exposición de motivos del decreto mediante el cual se reformó el artículo 3o. constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de febrero de dos mil trece, se puntualizó lo siguiente: (se transcribe)

"Del análisis efectuado a la iniciativa antes transcrita, se advierte que el cumplimiento de la obligación de ofrecer una educación de calidad, requiere que el acceso de los maestros al sistema público y su promoción y permanencia, se realice a través de procedimientos idóneos en relación con los fines de la educación, es por lo anterior que se modificó el contenido del artículo 3o. constitucional, para establecer, a nivel nacional, las bases de creación de un servicio profesional docente, que esté integrado por concursos de ingreso para los docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, para ello, se propuso que la ley reglamentaria del artículo 3o. constitucional (Ley General del Servicio Profesional Docente) fijará los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio.

"En este tenor, no sólo corresponde a los Estados impartir la educación en el País, sino que es una tarea coordinada entre el Ejecutivo Federal y diversas autoridades; por tanto, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal, continuarán con su labor de impartir dicha educación, siempre y cuando, adecuen sus disposiciones a lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente, a fin de que se unifique la educación en el país, y se logre el objetivo planteado en la reforma educativa, a saber, obtener una educación de calidad, por lo que era necesaria una ley que fijara los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional 'con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación', y además, que en la legislación secundaria se establecieran reglas y procedimientos obligatorios, de carácter nacional, confiables y de validez general para el ingreso, la promoción, la permanencia y la evaluación.

"De ahí que, con las reformas estructurales a los artículos 3o. y 73 fracción XXV, constitucionales, el Constituyente buscó unificar y coordinar la educación en toda la República, a fin de asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Por tanto, creó un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual quedó a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

"En tal virtud, al crearse un nuevos sistema tendente a regular y coordinar la educación en toda la República, y un organismo encargado de su funcionamiento, es evidente que se reestructuró el sistema educativo en México, asignándole otras obligaciones a las autoridades educativas incluyendo a los

Estados, como así se advierte de los artículos 7 a 10 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en los que se establecen facultades del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a las autoridades educativas locales, y de la Secretaría de Educación Pública, ello con el objeto de la mejora continua en la educación, de ahí que contrario a lo que aduce la quejosa no existe la alteración a la soberanía de los Estados.

"La parte quejosa aduce que se violan sus derechos humanos, en virtud de que se faculta al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y a la Secretaría de Educación Pública para interpretar unilateralmente la ley, ello para efectos administrativos (aspecto que se indicó en el inciso 11, del concepto de violación sintetizado en el punto III), es infundado.

"En primer término, se señala que quien interpretará la ley es el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, organismo creado por virtud de la reforma educativa a quien se le dotó de facultades para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional, emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad, es por lo anterior, que es el facultado para interpretar la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y fungirá como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional coordinando el Sistema Nacional de Evaluación, tiene la obligación no sólo de contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes, sino que también debe diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones, de lo que se desprende que si el citado instituto únicamente interpretará la ley del mismo nombre, ya que es el perito en la materia, ello no depara perjuicio a la parte quejosa, en virtud de que al ser como se dijo, si el citado instituto cuenta con atribuciones para evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional en el ámbito de la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior y para ese propósito se le facultó para diseñar y realizar las mediciones de los componentes, procesos y resultados del sistema; emitir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y generar directrices para el mejoramiento educativo y para la equidad, es inconcuso que es el competente para interpretar la ley reclamada.

"En relación con el argumento de la parte quejosa (inmerso en el concepto de violación sintetizado en el punto III), en el sentido de que en la especie deben analizarse las normas atendiendo a un principio de interpretación

pro homine o pro personae, que se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe decirse que el citado principio es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, 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, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

"Sobre el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis aislada que a continuación se transcribe: 1a. XXVI/2012 (10a.) 'PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.' (se transcribe)

"Los aludidos artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, el siete y veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, que prevén su observancia, establecen lo siguiente: (se transcribe)

"Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria; sin embargo, en el presente caso no se encuentra acreditada su vulneración, puesto que el Estado Mexicano no ha suprimido, limitado, excluido, restringido, ni mucho menos destruido algún derecho o libertad fundamental en perjuicio de la parte quejosa; como se analizó a lo largo de la presente sentencia.

"El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona huma-

na, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respecto (sic) podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.

"En relación con lo anterior, en términos del artículo 1o. constitucional, 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.

"Sin embargo, las leyes reclamadas no transgreden los aludidos principios [como así lo afirma la parte quejosa en el inciso 1) del concepto de violación sintetizado en el punto III] en virtud de que como se ha reiterado a lo largo de esta sentencia, no existe violación alguna a las garantías fundamentales o derechos humanos, ni se afecta la dignidad humana de los quejosos, entendida como el derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, dado que las garantías consagradas en el artículo 123 constitucional protegidas no solo por ésta sino también por diversos tratados internacionales, se encuentran incólumes, y el hecho de que se aplique un procedimiento de evaluación a los docentes, como se ha venido manifestando, no implica violación alguna a sus derechos humanos, ya que la finalidad de la reforma educativa es alcanzar una educación de calidad, y para ello el Sistema Educativo debe perfeccionarse para estar a la altura de las necesidades de los niños y de los jóvenes de este país.

"En conclusión, no existe violación a los derechos humanos relativos a las garantías judiciales y de igualdad ante la ley, que tutelan los artículos 8 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por tanto, tampoco existe infracción a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal.

"Debe ponerse de manifiesto que la reforma constitucional está estructurada para buscar el mejoramiento constante y el máximo logro educativo de los estudiantes, siendo el Estado quien garantizará los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de docentes y directivos para el cumplimiento de tal precepto constitucional en un marco de inclusión y diversidad.

"Derecho a la educación que tienen los menores, atendiendo su interés superior, que implica que el Estado y cualquier autoridad que vaya a decidir sobre algún derecho de los niños, niñas o adolescentes, vele por el respeto de dichos derechos, con el fin de procurar su desarrollo pleno e integral, es decir, en todos los aspectos (física, mental, emocional, social y moral), derecho que no únicamente se encuentra protegido por el artículo 4o. constitucional sino también en diversos tratados internacionales y, en el caso concreto, si se seleccionan como docentes a aquellos que cubran los mejores perfiles, la educación que reciban dichos menores será de mejor calidad.

"En relación con el interés superior del menor, resulta aplicable al caso, el criterio siguiente: 1a. CXXII/2012 'INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR.' (se transcribe)

"Ahora bien, en el plano internacional, existen diversos tratados internacionales, de observancia obligatoria, como es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 26 indica que, toda persona tiene derecho a la educación, la cual tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. De igual manera, la Convención sobre los Derechos del Niño en su numeral 28, prevé que, los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, determina que, los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación, que debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la (sic) personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"Por su parte el artículo 49 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, dispone que, los Estados miembros llevarán a cabo los mayores

esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación.

"El Estado Mexicano, al ser parte en dichos tratados internacionales, se obliga en los términos en que están pactados y debe lograr que los alumnos sean educados por los mejores maestros; ya que merecen profesores altamente capacitados, siendo ésta la finalidad del Servicio Profesional Docente.

"En este tenor, resulta evidente que la reforma constitucional atendió a un mejoramiento en la calidad educativa, en el interés superior del menor y en la obligación del Estado de proporcionar una educación que corresponda a los fines que se mencionan en el artículo 3o. constitucional, aunado a ello, el Estado está obligado a garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, cuestiones que, como se dijo, no solo están tuteladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en diversos instrumentos internacionales, como se vio con antelación, y en la especie, son los docentes quienes desempeñan un papel preponderante, puesto que son quienes imparten conocimientos y a quienes se les debe reconocer una habilidad extraordinaria en la materia que instruyen y ello es a través de un proceso de capacitación y evaluación, en el que se determine si son competentes y están capacitados para formar parte del sistema educativo.

"Debe puntualizarse que, los demás argumentos expresados de manera genérica, en el sentido de que los artículos reclamados violentan los derechos humanos fundamentales de los hoy quejosos son inoperantes. En efecto, la parte quejosa realiza las siguientes manifestaciones:

"1. Afecta a todos los trabajadores magisteriales a nivel federal, estatal, del Distrito Federal, municipal y de organismos descentralizados (artículo 3).

"2. Cuatro derechos como son el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el empleo magisterial son ahora 'condiciones administrativas' y dejan de ser derechos laborales con repercusiones bilaterales (artículos 1, 71 y 75).

"3. Permite a la SEP imponer lineamientos generales en la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela en la Educación Básica (artículo 10, fracción VII).

"4. Autoriza al INEE imponer los procesos de evaluación a todo tipo de autoridades educativas y organismos descentralizados (artículo 7, fracciones I y III).

"5. No considera la participación sindical en los procesos de observación de las evaluaciones [artículo 7, fracción III, inciso g)].

"6. Los cuatro derechos no son materia de condiciones generales de trabajo.

"7. Sustituye al trabajo docente basado en derechos laborales por el Servicio Profesional Docente sujeto a procedimientos unilaterales administrativos.

"8. Enfrenta al docente como sujeto administrativo aislado a la estructura estatal.

"9. El juicio sumario inicial con la notificación al afectado de las posibles irregularidades para que las aclare en un plazo de diez días hábiles ante el mismo patrón y éste en un plazo igual dicta resolución ordenando, en su caso, la separación inmediata (artículo 75).

"10. En el juicio sumario no se contempla la intervención sindical ni apoyo de las Condiciones Generales de Trabajo para la defensa del docente.

"11. El TFCA evaluará el cese del docente con base en el procedimiento administrativo maquinado por el patrón.

"12. Los nombramientos definitivos se pueden anular en cualquier momento por la existencia de un juicio sumario en el que el patrón es Juez y parte (artículo 75).

"13. Crea la figura de contratos 'por tiempo fijo' que a su término no son renovables a pesar de existir la materia de trabajo (artículos 23, fracción II y 30).

"14. Crea contratos temporales para evitar la definitividad a través del 'nombramiento provisional' para cubrir una vacante menor a seis meses [artículo 4, fracción XVIII, inciso a)].

"15. Permite al patrón unilateralmente separar al docente cuando a su criterio éste incumpla con la prestación de los servicios en la escuela de su adscripción (artículo 69, fracción III)."

"16. Permite discrecionalmente el cese cuando se considere hubo cambios de adscripción, sin previa autorización y en los términos previstos en la ley (artículo 69, fracción III).

"17. Permite el cese sin responsabilidad gubernamental cuando a criterio de la autoridad el personal no se sujete a los procesos de evaluación (transitorio octavo).

"18. Permite el cese sin responsabilidad gubernamental cuando a criterio de la autoridad el personal no se incorpore a los procesos de regularización.

"19. Se establecen 8 causales adicionales de cese sin responsabilidad gubernamental y a criterio de la autoridad (artículo 76).

"20. Permite la separación cuando el personal docente no asista por más de tres días consecutivos o discontinuos en un periodo de 30 días naturales quedando la justificación a criterio de la autoridad (artículo 76).

"21. Toda separación de los puestos es unilateral porque quien aplica la sanción es quien conoce de la revisión (artículo 75).

"Dichas afirmaciones devienen inoperantes, en virtud de que la parte quejosa no expone razonamiento tendente a demostrar la violación a sus garantías individuales o derechos humanos, ni se advierte deficiencia de la queja que suplir, lo que genera que dichas afirmaciones resulten insuficientes para realizar un mayor análisis y un pronunciamiento.

"Conforme al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que el Pleno haya establecido que para la procedencia del estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, ello se debe a que no es dable exigir que tales planteamientos guarden cierto formalismo, pero en forma alguna significa que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, dado que a ellos corresponde –salvo los casos de excepción de procedencia de la suplencia de la queja– exponer razonadamente el por qué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren.

"Así lo sostiene, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia siguiente: 1a./J. 81/2002 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA

QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.' (se transcribe)

"Con base en lo anterior, debe decirse que tratándose de los conceptos de violación a través de los cuales se controvierta la constitucionalidad de una norma, deben cumplir con requisitos mínimos, a saber: a) señalamiento de la norma constitucional; b) invocación de la disposición secundaria que se designe como reclamada y, c) conceptos de violación en los que se trate de demostrar, jurídicamente, que la ley impugnada resulta contraria a la hipótesis contenida en la norma constitucional, en cuanto al marco de su contenido y alcance.

"Por lo que el concepto de violación que no indique el marco y la interpretación de una disposición constitucional que pueda transgredirla, resulta insuficiente, al no exponer un verdadero problema de constitucionalidad de ley, por no precisar los derechos fundamentales que se estimen violados y no demostrar que la norma que se aplicó en perjuicio de la quejosa viola el orden constitucional.

"Así lo sostiene, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia siguiente: 1a./J. 58/99 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. LA IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES PRECISA REQUISITOS MÍNIMOS A SATISFACER.' (se transcribe)

"Por las mismas razones, se invoca la siguiente tesis aislada: 2a. XVIII/2014 'CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.' (se transcribe)

"En esa medida, si la parte quejosa se limita a señalar que la Ley General del Servicio Profesional Docente es inconstitucional, porque viola sus derechos fundamentales, pero sin exponer en qué consiste esa transgresión, es inconcuso que no existe un verdadero planteamiento de inconstitucionalidad; por lo que tal argumento deviene en el caso inoperante, dada la insuficiencia de las referidas afirmaciones.

"La misma calificación tiene el planteamiento de la parte quejosa, en el que refiere que, se afecta su seguridad jurídica (punto III de la síntesis), pues aduce que no tiene la certeza de que las evaluaciones estén debidamente sustentadas en criterios objetivos y razonables legalmente establecidos con anterioridad, y dogmáticamente afirma que no existe certidumbre de que las evaluaciones que se le apliquen a los docentes estén debidamente apoya-

das en discernimientos imparciales y prudentes, sin expresar las razones que demuestren sus aseveraciones, lo que genera que dicho argumento sea inoperante, pues se reduce a apreciaciones subjetivas y afirmaciones gratuitas.

"Debe señalarse, que no obstante que en términos del numeral 79, fracción V, de la Ley de Amparo, en materia laboral en favor del trabajador, la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en el caso a estudio, este juzgado no advierte materia de ilegalidad que favorezca a la parte quejosa, y que, por ende, obligue a realizar una suplencia de la queja.

"Al respecto, debe precisarse que, si bien la suplencia de la queja no puede ser desatendida, sin embargo, ello no significa que necesaria e inexorablemente en toda sentencia de amparo, el órgano jurisdiccional tenga la obligación ineludible de plasmar un análisis en ejercicio de la suplencia de la queja, porque tal situación conduciría al extremo de que, ante afirmaciones genéricas y gratuitas, habría que emprender y llevar a cabo un análisis de todo el sistema jurídico nacional e internacional, lo cual en la especie no se justifica en virtud de que, atento al estudio ya realizado, no se advierte deficiencia de la queja que suplir.

"En efecto, no es jurídicamente factible realizar un análisis de esa naturaleza, para detectar si procede aplicar dicha suplencia, explicando por el método de eliminación los motivos por los que no se actualiza dicha figura, sino que será suficiente con el hecho de que el resolutor así lo determine de manera expresa, o bien, que esa opinión se infiera del tratamiento dado en la resolución, al entrar al estudio del fondo, pues ello implica que, al analizar el acto reclamado, también se verificó la procedencia o no de la referida suplencia, sin que se advierta que alguno de dichos planteamientos pudiera resultar benéfico, única hipótesis en la que la suplencia sería procedente, pues como ya se dijo, en la especie no se advierte deficiencia de la queja que suplir.

"En las relatadas condiciones, al resultar infundados e inoperantes los aducidos conceptos de violación expuestos por la parte quejosa, sin que la obligación de suplirlos lleve a conclusión diversa, lo que procede es negar la protección constitucional solicitada."

QUINTO.—Agravios de la revisión principal. La quejosa expuso diversos argumentos para combatir el fondo de la resolución recurrida, los cuales se transcriben a continuación:

"PRIMERO.—La fuente de este agravio es la determinación indebida del juzgador que obra en el punto resolutivo segundo de la sentencia que se recurre

(la que se solicita se tenga por reproducida íntegramente en el presente escrito por razones obvias de tiempo y economía), para negar a mis representados el amparo y protección de la Justicia Federal, como se aprecia de su publicación en listas, cuyo tenor literal es el siguiente: (se transcribe)

"Lo anterior, con base en los razonamientos que sustenta en los considerandos sexto y séptimo de la sentencia que se combate, los cuales se encuentran fuera del marco constitucional previsto para tal efecto, en virtud de que en dichos considerandos el juzgador no tomó en consideración que los derechos fundamentales de mis representados se afectan con la sola entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), que anula sus garantías como trabajadores en contravención con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actúa como norma supletoria.

"Deja de considerar que esta norma, la LGSPD desconoce la bilateralidad que es el elemento esencial en una relación de trabajo. Sin este elemento es inexistente y se anulan todos los demás derechos laborales en perjuicio del trabajador. La unilateralidad es el elemento determinante en esta LGSPD.

"Deja de considerar que al trabajador docente, se le cancela la bilateralidad en materia de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el empleo. No se toma en cuenta la voluntad del trabajador de ninguna manera.

"La bilateralidad se afecta en su esfera individual y colectiva, convirtiendo al docente en un simple sujeto de carácter administrativo. En los cuatro conceptos que se reseñan en el párrafo anterior, no tiene derechos a hacer valer sus derechos contenidos en las condiciones generales de trabajo ni en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

"Se anula todo derecho de la organización sindical a representar a sus asociados en temas tan vitales, como lo es la separación en el empleo y el derecho de los quejosos a contar con la representación de su organización sindical en clara violación al Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

"Se anula el derecho a una acta administrativa, previo al cese en el que el docente conozca de manera directa, las acusaciones que le imputan y pueda de manera abierta conocer a sus acusadores y testigos de cargo en su caso, no sólo en presencia de su representación sindical, sino con el acompañamiento y representación de ésta.

"No basta decir que se respetarán los derechos laborales de los quejosos como lo asienta la LGSPD, si del contenido de los artículos de la misma

desaparece la bilateralidad como elemento esencial del derecho laboral, razón por la cual los quejosos impugnaron en tiempo y forma dichas normas generales mediante el juicio de amparo en que se actúa, en virtud que de no hacerlo, en tal supuesto aceptarían la arbitrariedad de que se trata al afectarse su derecho de inamovilidad en el empleo.

"Diversas jurisprudencias hacen referencia de manera análoga a esta figura que con la ley que se combate desaparece:

"'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE.' (se transcribe)

"'TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO SE LES OTORGAN CONTINUA E ININTERRUMPIDAMENTE NOMBRAMIENTOS INFERIORES A SEIS MESES, NO PUEDEN CONSIDERARSE TRABAJADORES INTERINOS Y, POR TANTO, ADQUIEREN EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD.' (se transcribe)

"El juzgador no acierta al señalar que la inamovilidad que se reclama, es tener derecho a la estabilidad por tiempo indefinido, de por vida, no es ese el reclamo que se realiza. Es evidente que los quejosos pueden encontrarse en un hecho futuro de causal de cese y es evidente que de probarse, se rescinda la relación laboral.

"La inamovilidad que se afecta, está vinculada con la pérdida de eficacia de la garantía de audiencia que se restringe en perjuicio de los quejosos. Es conveniente rescatar el sentido de la siguiente jurisprudencia: 'AUDIENCIA, CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.' (se transcribe)

"El juzgador no considera que el procedimiento que fija en el artículo 75 de la LGSPD, es restrictivo a la garantía de audiencia, 'es arbitrario y anárquico' en virtud de que es el propio patrón el que sigue el procedimiento y el mismo quien lo resuelve, a diferencia del procedimiento anterior del que se pretende anular con el acto reclamado en el que es una autoridad laboral imparcial, ajena a las partes quien determina la procedencia de la terminación o conclusión de una relación de trabajo.

"Las normas impugnadas hacen nulo el derecho de inamovilidad de los quejosos, al desvirtuar el propósito fundamental de garantizar a los servidores del Estado su estabilidad en el puesto que desempeñan, con todas las consecuen-

cias proteccionistas que de la misma se derivan, razón por la cual los artículos de las normas generales impugnadas, son notoriamente inconstitucionales.

"Máxime en la especie que el segundo párrafo del artículo 123 constitucional, señala que 'el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán ... Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores ...'; de lo que notoriamente se colige que al no tener los ordenamientos legales impugnados, el carácter de leyes sobre el trabajo, sino que se trata de leyes de naturaleza administrativa, que fueron expedidas por el legislador desconociendo a lo instruido por el segundo párrafo del artículo 123 constitucional, dispositivo constitucional que exige, que precisamente, sean leyes en materia laboral las que pormenoricen sus mandatos, y no de carácter administrativo como las hoy impugnadas, por tal razón, se considera que en la especie, debió haberse reformado el invocado dispositivo constitucional, para dar pauta a que las responsables afectaran, redujeran y/o limitaran las bases contenidas en el mismo, y con el fin de eliminar el requerimiento de expedir leyes sobre el trabajo y asimismo de que no se ajustaran a sus bases, empero al no ser así, y haberse expedido leyes de carácter administrativo, por las cuales se afectan, reducen y limitan los derechos de mis representados que se establecen en su favor en las citadas bases (principalmente el derecho a la estabilidad en su empleo), resulta notorio que el actuar de las responsables es arbitrario y se encuentra fuera del marco constitucional.

"Lo anterior, toda vez que conforme a lo instruido por el segundo párrafo del artículo 123 constitucional, el Congreso de la Unión '... sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo ...', mandato constitucional que mandata que solamente las leyes en materia del trabajo son las autorizadas para reglamentar sus bases, de ahí que la actuación de las responsables al afectar, reducir y limitar los derechos de mis representados que se tienen en las citadas bases, mediante leyes de carácter administrativo (seguramente con el fin de no reformar el contenido de este precepto constitucional y con ello evitar su observancia), por tales circunstancias, menos pueden afectar los derechos humanos laborales de mis autorizantes, porque nuestra Ley Fundamental no las autoriza a que mediante disposiciones de carácter administrativo se afecten los mandatos legales establecidos en el invocado dispositivo constitucional (en el que se contienen las garantías sociales de la clase trabajadora, a la cual pertenecen mis representados en su calidad de trabajadores al servicio del Estado), por lo que en esa virtud, claramente se desprende que tales disposiciones de naturaleza administrativa, que fueran expedidas por las autoridades responsables (violentando el principio de que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le permite), contra-

vienen las bases establecidas en el citado artículo 123 constitucional, por no ser competentes para desconocer en la vía de los hechos la Carta Magna Federal y menos formalmente mediante disposiciones de carácter administrativo, y de manera especial, las bases contenidas en la fracción IX del apartado B del mismo, relativa al derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, como lo son mis autorizantes, garantía social que solamente puede ser pormenorizada a través de disposiciones en materia de trabajo, y ajustándose a sus bases, no resultando válido que se reglamenten a través de normas de naturaleza administrativa como las hoy impugnadas.

"Es por tales circunstancias, que la sentencia en cuestión, depara agravios y causa graves perjuicios a mis representados, y asimismo porque el juzgador no tomó tampoco en consideración lo instruido por el artículo 133 de nuestra Constitución Federal, en el sentido de que nuestra Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión, por lo que en esa virtud los Jueces de cada Estado, se arreglarán a la primera de las nombradas, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y legislaciones estatales; por lo que es evidente que nuestra Constitución, en cuanto a los mandatos imperativos que se contienen en el segundo párrafo del artículo 123 constitucional, ha sido infringida por las responsables, puesto que resulta muy claro y determinante que el Congreso de la Unión, '... sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo ...', por lo que al haber omitido tomar en cuenta tales mandatos constitucionales, su actuación consistente en la expedición, promulgación, refrendo y publicación de las normas generales de carácter administrativo impugnadas, se llevó a cabo fuera del marco constitucional previsto al respecto, porque lo idóneo es que hubiesen sido normas de trabajo las expedidas, si es que con ello pretendían reglamentar las bases contenidas en el invocado artículo 123 constitucional, el que forma parte de la Ley Fundamental del País, pilar del principio de supremacía constitucional que, debió acatarse estrictamente, y que en esencia, consiste en que todos los órganos del Estado deben actuar bajo las directrices constitucionales, so pena que de no hacerlo se susciten actos arbitrarios como sucede con las normas administrativas hoy reclamadas; resaltándose asimismo que, el respeto al régimen constitucional, no se limita sólo a las autoridades del fueron común (que están referidas expresamente en el numeral analizado), sino que también abarca a todos los órganos del Poder Judicial de la Federación, dentro de los cuales se encuentra el juzgado del que es titular el a quo.

"Lo anterior, sin demérito de que la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, no señale el carácter de la ley a que se refiere en su

contenido, al establecer el derecho de estabilidad que tienen mis representados, de la manera siguiente:

"Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada, tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados, tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.'

"Lo que se considera fue para evitar repeticiones innecesarias, dado que el carácter de las leyes de trabajo, lo había precisado ya en el mandato constitucional imperativo, contenido en su segundo párrafo, al instruir expresamente que 'El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo ...', por lo que en esa virtud, resulta irrelevante o intrascendente que en la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, no se haya señalado el carácter de la ley a que se refiere en su contenido, puesto que en congruencia con lo previsto en su segundo párrafo, debe entenderse que se trata de una ley en materia de trabajo, y no de carácter administrativo y contenido administrativo, como las hoy impugnadas.

"Así las cosas, se tiene que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley, pero en materia del trabajo, y no por leyes de carácter administrativo, naturaleza que tienen las normas impugnadas, consideración que no tomó en cuenta el juzgador para determinar la inconstitucionalidad de las normas reclamadas, y que se solicita a ese H. Tribunal Colegiado de Circuito en turno en su calidad de instancia revisora, tome en consideración al resolver el presente recurso de revisión.

"En razón de lo anterior, se tiene que el derecho a ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley laboral, se ve violentado por las normas administrativas impugnadas en perjuicio de los derechos de mis representados, cuando en las mismas se establecen distintas causas para la separación de su empleo, no previstas en la ley de carácter laboral, por lo que en la especie, se tiene que dichas normas administrativas impugnadas contienen un verdadero exceso, al no estar autorizadas para afectar el derecho de estabilidad en el trabajo de mis representados, consistente en solamente ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley laboral (con lo que el legislador sin lugar a dudas por su importancia, resguardó tal derecho), como se mandata en la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, en relación con lo dispuesto en su segundo párrafo.

"Por otra parte, se considera irrelevante que el juzgador señale que el derecho de la estabilidad en el empleo, no se adquiere de manera indefinida (en razón de que se trata de un derecho constitucional que se adquiere por el simple hecho de ser trabajador, y se encuentra protegido en el artículo 123 constitucional, para que en caso de que se le pretenda separar en su empleo a algún trabajador al servicio del Estado, éste sea separado precisamente por haber incurrido en alguna de las causales establecidas para ello en la ley laboral); empero lo que sí se estima peligroso, es que con tal criterio el a quo valide que a través de las disposiciones de carácter administrativo impugnadas, se afecte, reduzca y/o limite el derecho a la estabilidad en el empleo, mediante causas 'supuestamente legales', por el simple hecho de establecerse en ordenamientos de carácter administrativo, pero que de conformidad con lo anteriormente razonado, dichas causales nuevas de separación, no se encuentran autorizadas y/o permitidas por nuestra ley de leyes, en su artículo 123 constitucional, por lo que de ninguna forma, se pueden hacer valer en perjuicio de los trabajadores del magisterio, entre los que se encuentran mis representados; por tal razón, la sentencia que se combate, se encuentra dictada fuera del marco constitucional establecido al respecto.

"Por tal motivo, en vez de haberse expedido leyes reglamentarias del artículo 3o. constitucional para fijar los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio, contenidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente, se debió, previa reforma al artículo 123 constitucional, haber modificado el derecho a la estabilidad en el empleo, para que fuera posible que a través de una ley reglamentaria del mismo, esto es, en materia del trabajo, se llevaran a cabo las modificaciones que fueran necesarias para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio, empero al no haberlo hecho así, las responsables, actuaron notoriamente fuera del marco constitucional establecido al respecto, al haber expedido, promulgado, refrendado y publicado las leyes administrativas impugnadas, como ha quedado precisado con antelación.

"Por las razones anteriores, no debieron las responsables utilizar la vía del derecho público administrativo, para afectar los derechos humanos laborales fundamentales de mis representados, toda vez que no se encuentran autorizadas por el artículo 123 constitucional.

"A mayor abundamiento, el juzgador tampoco tomó en cuenta que las modificaciones legislativas a nuestro marco constitucional, no pueden ser arbitrarias, sino que deben atender a la justicia social y la equidad, así las autoridades están obligadas a corregir las visibles desigualdades sociales que

permitan facilitar la inclusión y la participación de los ciudadanos, frente a la expedición de normas; esta obligación se traduce en que una vez alcanzado cierto nivel de protección, goce y ejercicio de derechos fundamentales (en materia laboral), como lo es el caso de mis representados en su carácter de trabajadores al servicio de la educación, es evidente que resulta ilegal su regresividad, por lo que la potestad del legislador, está limitada a ello frente a las obligaciones previstas en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional y responsabilidad internacional del Estado Mexicano de respetar los derechos humanos y armonizar su legislación interna en ese sentido, así el principio de no regresividad se convierte en un pilar del derecho laboral, consagrado en la Constitución que reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la misma y los tratados internacionales.

"Por lo que, se solicita a ese Tribunal Colegiado de Circuito en turno pronunciarse sobre el alcance del principio de progresividad y como consecuencia de la presente solicitud, salvaguardar y proteger los derechos laborales fundamentales de mis representados, que ahora se ven vulnerados, principalmente en su derecho a la estabilidad en su empleo, que se encuentra en grave peligro debido a los efectos de los artículos tildados de inconstitucionales de los Decretos impugnados, y que fueron debidamente precisados en el cuerpo del escrito inicial de demanda (y que las responsables tienen prohibición expresa de menoscabarlos); debiendo aplicar e interpretar la norma en el marco de los artículos 2 y 4 de la Observación General número 31 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, preámbulo y artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1 y 2 de la Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador, 26 del CADH, 1 y 2 del Protocolo de San Salvador; así también tomando en cuenta las siguientes tesis y criterios:

"PRINCIPIO DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD). ORIENTAN LA INTERPRETACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES EN ESA MATERIA Y SON DE INELUDIBLE OBSERVANCIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES.' (se transcribe)

"PROGRESIVIDAD. CÓMO DEBE INTERPRETARSE DICHO PRINCIPIO POR LAS AUTORIDADES A PARTIR DE LA REFORMA QUE SUFRIÓ EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.' (se transcribe)

"102. El tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquellos no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo, y que, en esa medida, requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo ... y las dificultades que implica para cada país el asegurar (dicha) efectividad. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido 88. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado, podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.' (Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Acevedo Buendía y otros vs Perú ...*)

"21. La Corte entiende que es reclamable o exigible la observancia del artículo 26 –norma imperiosa, no sólo sugerencia política– ante instancias llamadas a pronunciarse sobre ese extremo, en el marco del derecho interno o en el ámbito externo, conforme a las decisiones constitucionales y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado. La valoración tiene dos dimensiones: la observancia de la progresividad, atenta al máximo esfuerzo para conseguirla, y la negación de la regresividad, que contraría los postulados y el espíritu del *corpus iuris* de los derechos humanos y que también debe ser valorada por las jurisdicciones correspondientes.' (voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Acevedo Buendía y otros ...*)

"Así las cosas, el juzgador al resolver, debió de haber optado por la aplicación preferente del ordenamiento que, contempla un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, lo que indiscutiblemente en el caso, lo son tanto el artículo 123 constitucional, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en vez de sostener a toda costa la constitucionalidad de los Decretos impugnados, mediante los cuales en la vía administrativa, se afectan los derechos fundamentales laborales de mis representados, y de manera especial su derecho a la estabilidad en el empleo; afectándose asimismo sus garantías de seguridad jurídica y audiencia de la ley, ya que en términos de los artículos 46 y 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, para que puedan ser privados de su derecho a la estabili-

dad en el empleo, es preciso que se les pruebe ante autoridad competente su falta para que pueda operar un cese.

"En ese orden de ideas, validado por el juzgador de manera indebida, ahora se tienen limitaciones a nuestro derecho a la estabilidad en el empleo no previstas en el artículo 123 constitucional (como se advierte del contenido de las normas generales de carácter administrativo impugnadas), el que estará sujeto a la condición suspensiva del resultado de las evaluaciones obligatorias.

"Segundo.—A mayor abundamiento, causa agravios a mis representados, la sentencia que se impugna, al omitir el juzgador analizar de manera acuciosa, exhaustiva, seria y responsable en la sentencia impugnada, los efectos de los artículos tildados de inconstitucionales que tiene sobre el derecho humano a la dignidad humana, base y fundamento de sus derechos fundamentales (acorde con la definición sustentada por el Poder Judicial Federal), por la anulación de los derechos humanos laborales de mis autorizantes (en particular en cuanto a la estabilidad en el empleo), tanto individuales como colectivos, en materia de estabilidad en el empleo, bilateralidad, inamovilidad, garantía de audiencia, respecto a nuestras condiciones generales de trabajo, derecho a ser representados a través de la organización sindical de su elección para el respeto de sus derechos básicos fundamentales.

"En efecto, el juzgador omite tomar en cuenta que, siendo la dignidad humana la esencia de todos los demás derechos, es evidente que los actos reclamados que emitieran las autoridades señaladas como responsables, la afectan gravemente de acuerdo a la siguiente jurisprudencia:

"DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN." (se transcribe)

"En efecto, el juzgador omite tomar en cuenta que las normas generales reclamadas son inconstitucionales, por afectar el derecho a la dignidad humana; derecho que debe entenderse bajo los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, como lo prevé el artículo 1o. constitucional, es decir, tanto el derecho a la vida, como el goce a la misma, presupone que el ser humano tenga los medios para su subsistencia y que ésta sea además, una subsistencia digna, en donde pueda desarrollar sus cualidades, así como sus derechos económicos, culturales y sociales. Sin embargo, con la expedición de las leyes de que hoy se duelen mis representados, cuyo sustento constitucional es el artículo 3o. constitucional, las autoridades responsables, modifican e imponen de facto un estado de excepción, donde el legislador crea disposiciones que sólo son aplicables en perjuicio de los trabajadores de la educación (a pesar de no estar autorizadas para ello conforme a los razonamientos

expuestos en el agravio anterior); afectando de esa manera, derechos protegidos en la propia Constitución y con motivo de situaciones acaecidas con anterioridad, a la entrada en vigor de las leyes impugnadas (particularmente en cuanto a la garantía social de estabilidad en el empleo, consagrada en la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, de la cual dependen todos los demás derechos); y peor aún, no existiendo fundamentación ni motivación, para modificar de tal manera nuestros derechos, modificación que se contrapone con los derechos humanos que ella misma establece en otro numeral, esto es, en la invocada fracción IX del apartado B del referido numeral 123 constitucional, por lo que en esa virtud aplicando el principio de prelación y la reforma de 2011, la disposición válida y por lo tanto aplicable, debe ser la que amplíe los derechos humanos de los hoy quejosos y la que haya entrado en vigor con antelación, esto es, la mencionada fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional. Por lo que en ese sentido, en el caso que nos ocupa, resulta evidente la ausencia de un Estado tutelar de los derechos fundamentales del trabajo, contrariando asimismo, las obligaciones que el propio artículo 1o. constitucional, le impone y demás normas internacionales, respecto a armonizar su legislación y políticas con las protectoras de derechos humanos, ya mencionadas en el cuerpo de la presente demanda de garantías; sirven para reforzar lo anteriormente argumentado, las siguientes tesis:

“DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.’ (se transcribe)

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.’ (se transcribe)

“Por lo que en consecuencia, se viola en perjuicio de los quejosos, hoy recurrentes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en su artículo 5:

“1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

“2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigente en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.’

"Tampoco tomó en cuenta el a quo, que mediante las normas impugnadas, las autoridades responsables violentan en nuestro perjuicio la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que establece en su artículo 17 lo siguiente:

"Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.'

"Así como lo instruido en el artículo 33 de esa norma internacional, que a la letra señala:

"El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.'

"Y lo dispuesto en el artículo 45 de esa norma internacional, que dispone:

"Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

"a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica.'

"Tampoco el juzgador tomó en consideración que, las responsables debieron legislar armonizando y respetando los derechos fundamentales de mis representados, sin romper el equilibrio entre los mismos; esta es la mayor protección a la dignidad humana. Sin embargo, cuando se emiten normas como las hoy reclamadas, sin considerar el marco internacional de protección y garantía de derechos fundamentales, se incurre en su vulneración e incumplimiento de sus fines. Más grave aún, cuando se pierde de vista que el respeto a la dignidad de todo ser humano prohíbe que el Estado trate a una persona como medio para alcanzar un fin.

"Así las cosas, menos el a quo tomó en consideración que la dignidad humana que es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos,

se afecta cuando la permanencia en el empleo estará sujeta a criterios unilaterales que impidan que el afectado tenga derechos de defensa y seguridad jurídica previo a su separación por un tribunal laboral.

"Imponer criterios y en los términos y condiciones señaladas en las normas impugnadas, para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional; toda vez que tales criterios, términos y condiciones establecidos en las normas tildadas de inconstitucionales de los ordenamientos combatidos, pugnan manifiestamente con lo establecido en la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, particularmente, en cuanto a la garantía social de 'estabilidad en el empleo', de la cual dependen todos los demás derechos; lo anterior, no obstante que, se asiente que, ocurrirá supuestamente con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, toda vez que por el simple hecho de que se les imponga de manera obligatoria tal evaluación, no prevista en el artículo 123 constitucional, por esa circunstancia, se considera que se encuentra en riesgo su trabajo, y que si no impugnaban en tiempo y forma, tales ordenamientos que hoy se combaten, en tal supuesto aceptarían la arbitrariedad de que se trata, ya que podría utilizarse para separarlos de sus empleos y desvirtuar el propósito fundamental de garantizar a los servidores del Estado su estabilidad en el puesto que desempeñan, con todas las consecuencias proteccionistas que de la misma se derivan, como son: derechos a escalafón, ascensos, riesgos profesionales, jubilaciones, etcétera, ya que el derecho de los servidores del Estado a la estabilidad en sus puestos, constituye el patrimonio básico de los mismos y de sus familiares. Así las cosas está latente el riesgo y temor fundado de que la vigencia de la LGSPD, se convierta a la postre en la razón de la terminación de su relación de trabajo, por prácticas discriminatorias, desigualdad, acoso, entre otros; razón por la cual los artículos de las leyes que se combaten, son notoriamente inconstitucionales.

"Es por tal razón, que el a quo no tomó en cuenta que, con la emisión de las leyes impugnadas, las responsables hacen nugatorios los derechos protegidos en el apartado B del artículo 123 constitucional y en los invocados Convenios Internacionales, al impedir con la emisión de las disposiciones tildadas de inconstitucionales, la estabilidad en el empleo, imponiendo modalidades no autorizadas en el contenido del referido mandato constitucional y que redundan en la plena incertidumbre de mis representados, y no de acuerdo a la dignidad humana.

"De igual manera, tampoco el juzgador tomó en cuenta que con la emisión de las disposiciones tildadas de inconstitucionales, las responsables violentan el derecho de mis autorizantes a desarrollar en condiciones satisfactorias

su trabajo, ante la amenaza permanente de ser separados de su cargo, mediante procedimientos unilaterales violando la bilateralidad individual y colectiva, esto es bajo la amenaza de ser despedido, condiciones contrarias a las que señala el artículo 123 de nuestra Carta Magna Federal y los Convenios Internacionales antes invocados.

"A mayor abundamiento, el a quo omite valorar que la violación del derecho a la estabilidad en el empleo de mis representados, vuelve nugatorio su derecho a un nivel de vida adecuado, que les asegure tanto a ellos como a sus familias, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, ya que al imponerles el servicio profesional docente, les impiden la estabilidad en el empleo, y por ende de tener y gozar los derechos sociales que a su favor establecen la Constitución Federal y los Convenios Internacionales, y el desarrollo de una vida digna, al ignorar lo previsto en los artículos 25, 26, 28, 29 de la DUDH. Es sustancial resaltar el principio *pro homine* que debe establecerse a favor de los quejosos, en virtud de que los derechos violados por las autoridades responsables, son derechos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales, ya invocados; al efecto se consideran aplicables las siguientes tesis:

"DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.' (se transcribe)

"PRINCIPIO *PRO HOMINE*. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.' (se transcribe)

"PRINCIPIO *PRO HOMINE*. SU APLICACIÓN.' (se transcribe)

"TERCERO.—Lo causa la sentencia que se combate, al no tomar en cuenta el juzgador en la sentencia que se combate, que al introducirse mediante las disposiciones tildadas de inconstitucionales, limitaciones al derecho a la estabilidad en el empleo (como se advierte de su contenido), las autoridades señaladas como responsables dejan un margen abierto para su interpretación discrecional y, se da con ello, el incumplimiento del Estado, de su obligación de garantizar plenamente tal derecho, al permitir que en los hechos se den estas prácticas de menoscabo a la dignidad humana.

"Y, asimismo, en resumen, se tiene que el a quo, so pretexto de que no se tratan de verdaderos planteamientos, tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos tildados de inconstitucionales, no analizó de manera exhaustiva las razones por las cuales los hoy recurrentes consideraron

que tales normas son contrarias a nuestra Ley Fundamental, y que se vierten a continuación:

"1. Porque violentan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad previstos en el artículo 1o. constitucional, al anular derechos humanos laborales de los docentes.

"2. Se aplica de manera retroactiva la ley en perjuicio de quienes laboran actualmente en educación básica y media superior, contrariando el artículo 14 constitucional.

"3. Afecta a todos los trabajadores magisteriales a nivel estatal, municipal y de organismos descentralizados.

"4. Desconoce la calidad de trabajadores a quienes laboran en el magisterio, al convertirlos en sujetos administrativos en contravención a lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional.

"5. Cuatro derechos como son el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el empleo magisterial, son ahora condiciones administrativas y dejan de ser derechos laborales con repercusiones bilaterales.

"6. Permite al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) imponer y autorizar, por encima de la soberanía de los Estados, lineamientos a todo tipo de autoridades educativas y organismos descentralizados para la evaluación de los cuatro derechos.

"7. Autoriza al INEE imponer los procesos de evaluación a todo tipo de autoridades educativas y organismos descentralizados.

"8. Faculta a la SEP y al INEE, para efectos administrativos, interpretar unilateralmente la ley.

"9. No considera la participación sindical en los procesos de observación de las evaluaciones.

"10. Se anula la intervención de cualquier tipo de sindicato o coalición magisterial, para representar a los docentes.

"11. Los cuatro derechos no son materia de condiciones generales de trabajo.

"12. Sustituye al trabajo docente basado en derechos laborales por el Servicio Profesional Docente, sujeto a procedimientos unilaterales administrativos.

"13. Enfrenta al docente como sujeto administrativo aislado a la estructura estatal.

"14. Sustituye a los tribunales laborales, por tribunales administrativos para resolver los casos de ingreso, promoción y reconocimiento.

"15. La inamovilidad en el empleo se anula al sustituirse por el juicio previo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA), por un juicio sumario administrativo que conoce y resuelve el mismo patrón.

"16. El juicio sumario inicia con la notificación al afectado de las posibles irregularidades para que las aclare en un plazo de diez días hábiles ante el mismo patrón y éste en un plazo igual dicta resolución ordenando, en su caso, la separación inmediata.

"17. En el juicio sumario no se contempla la intervención sindical ni apoyo de las condiciones generales de trabajo para la defensa del docente.

"18. El TFCA evaluará el cese del docente con base en el procedimiento administrativo maquinado por el patrón.

"19. Los nombramientos definitivos se pueden anular en cualquier momento por la existencia de un juicio sumario en el que el patrón es Juez y parte.

"20. Crea la figura de contratos por tiempo fijo, que a su término no son renovables a pesar de existir la materia de trabajo.

"21. Crea contratos temporales para evitar la definitividad a través del nombramiento provisional, para cubrir una vacante menor a seis meses.

"22. El proceso de compactación, contempla contratos por horas, lo que permite fraccionar el pago salarial a los maestros.

"23. Permite al patrón unilateralmente separar al docente cuando a su criterio éste incumpla con la prestación de los servicios en la escuela de su adscripción.

"24. Permite discrecionalmente el cese cuando se considere hubo cambios de adscripción, sin previa autorización y en los términos previstos en la ley.

"25. Permite el cese sin responsabilidad gubernamental, cuando a criterio de la autoridad el personal no se sujete a los procesos de evaluación.

"26. Permite el cese sin responsabilidad gubernamental, cuando a criterio de la autoridad el personal no se incorpore a los procesos de regularización.

"27. Se establecen 8 causales adicionales de cese sin responsabilidad gubernamental y a criterio de la autoridad.

"28. Permite la separación, cuando el personal docente no asista por más de tres días consecutivos o discontinuos en un periodo de 30 días naturales, quedando la justificación a criterio de la autoridad.

"29. Toda separación de los puestos es unilateral, porque quien aplica la sanción, es quien conoce de la revisión.

"Por último, conviene hacer el comentario a sus señorías de que en la sentencia impugnada (hoja 7 reverso) el juzgador manifiesta que:

"Además la propia Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo octavo transitorio) condicionó la permanencia de los trabajadores, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, con nombramiento definitivo o provisional, a someterse a los procesos de evaluación, programas de regularización y a una evaluación obligatoria, y en caso de negativa serían separados del cargo sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado ...'

"Sobre el particular hago del conocimiento de ese Tribunal Colegiado de Circuito en turno, que la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, no contiene ningún artículo octavo transitorio que regule semejante situación, como lo sostiene el a quo; comentario que se formula a sus señorías para los efectos legales correspondientes.

"Por las razones y consideraciones vertidas en el presente recurso de revisión, resulta indudable que el a quo en la sentencia que se combate, omitió analizar de manera acuciosa y exhaustiva los diversos argumentos que mis representados hicieron valer en su escrito inicial de demanda y que, han sido detallados de nueva cuenta en el presente recurso de revisión, tendientes a demostrar que, la expedición de las normas generales combatidas y su inminente aplicación, son notoriamente inconstitucionales, al violentar los derechos humanos fundamentales y laborales contemplados en su favor tanto en la

Constitución Federal, como en diversos instrumentos internacionales; sobre todo considerando el derecho fundamental del trabajo, en el marco de las normas internacionales que se hacen valer bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *pro homine*; por lo que, en esa virtud, se solicita a ese órgano jurisdiccional, que previo análisis exhaustivo y acucioso de los razonamientos hechos valer en el presente recurso de revisión, revoque la sentencia que se combate, y conceda a mis representados el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitan. ..."

SEXTO.—Agravios en la revisión adhesiva. El subdirector de calificación de actas de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública señala en su primer agravio de la revisión adhesiva, que en la sentencia recurrida no se analizó debidamente la causa de improcedencia relacionada con la falta de interés de la parte quejosa para impugnar las normas impugnadas. Asimismo, en su segundo agravio señala diversas razones por las cuales, a su juicio, debe reconocerse la constitucionalidad de las normas de mérito.

Por cuestión de método procede transcribir en principio únicamente el contenido del primer agravio, que señala:

"PRIMERO.—Respecto de las causales de improcedencia que fueron estudiadas por el a quo, la resolución combatida si bien es cierto contiene consideraciones jurídicas que el secretario de Educación Pública y el presidente de los Estados Unidos Mexicanos comparte, el juzgador en el juicio de garantías, relató, precisó y argumentó legalmente que se debe acreditar plenamente un interés jurídico, con base en una afectación a algún derecho subjetivo, o por lo menos con un interés legítimo, este último supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos que se combaten, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico, buscando que ante una posible sentencia favorable repercuta en su persona.

"Luego entonces, se desprende que la parte quejosa carece de cualquier interés jurídico o legítimo para acudir a la presente instancia constitucional, pues los argumentos vertidos en la demanda de amparo, van encaminados a impugnar los artículos 53, 74, 75, 76 y 83, así como los transitorios octavo y noveno de la Ley General del Servicio Profesional Docente. Los numerales 53 y transitorios octavo y noveno regulan, en esencia, la evaluación del personal docente, así como los mecanismos de regularización ante la insuficiencia en el desempeño que se obtenga de los resultados de dichas evaluaciones. Dichos preceptos establecen, textualmente, lo siguiente: (se transcribe)

"De las anteriores transcripciones, se desprende lo siguiente:

"1. Cuando en la evaluación del personal docente y de aquellos sujetos que ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de función respectiva, el personal de que se trate deberá incorporarse a los programas de regularización que la autoridad educativa o el organismos descentralizado correspondiente determine.

"2. El personal sujeto a los programas de regularización referidos tendrán una segunda oportunidad para presentar la evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la primera evaluación.

"3. De ser insuficientes los resultados de la segunda evaluación, el personal de que se trate se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo igual al anterior.

"4. Si en la tercera evaluación, el personal no alcanza el resultado suficiente, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente.

"5. El personal que a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente se encuentre en servicio y cuente con un nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica, o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, también se encontrarán sujetos a la evaluación y de no alcanzar los resultados suficientes en la tercera oportunidad, no serán separados de la función pública, sino que serán readscritos para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"6. El personal con un nombramiento definitivo que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización será separado del servicio público.

"7. El personal que a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente se encuentre en servicio y cuente con un nombramiento provisional con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, continuará en la función que desempeña y será sujeto a los procesos de evaluación. De obtener resultados suficientes, se le otorgará un nombramiento definitivo y quedará incorporado al servicio profesional docente.

"8. El personal que cuente con un nombramiento provisional será separado del servicio público, en los casos en que: (i) se niegue a participar en los procesos de evaluación, (ii) no se incorpore al programa de regularización correspondiente, por obtener resultados insuficientes en la primera y segunda evaluación, (iii) obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación.

"Derivado de lo anterior, deben distinguirse tres situaciones:

"a. La aplicación de la evaluación a personas sin nombramiento alguno (nuevo ingreso), al momento de la entrada en vigor de la ley (artículo 53).

"b. La aplicación de la evaluación al personal con nombramiento definitivo, al momento de la entrada en vigor de la ley (artículo octavo transitorio).

"c. La aplicación de la evaluación al personal con nombramiento provisional, al momento de la entrada en vigor de la ley (artículo noveno transitorio).

"En este orden de ideas, se advierte que para estar en aptitud de tener alguna afectación a partir de la aplicación de los artículos octavo y noveno transitorios, es un presupuesto indispensable encontrarse dentro del personal con nombramiento definitivo o provisional, respectivamente. Ello en virtud de que sólo en esas circunstancias, la probable afectación por la aplicación que derive de dichos preceptos será personal y directa, por tener repercusiones en la esfera jurídica propia.

"Bajo este esquema, lo anterior, evidentemente excluiría la posibilidad de acudir al juicio de amparo aduciendo tener un interés legítimo para reclamar los dispositivos transitorios, ya que éstos establecen una calidad específica para ubicarse en los supuestos que prescribe y, por ende, para que los mismos sean aplicados a sujetos determinados, y no a una generalidad.

"Los quejosos argumentan que los referidos artículos 52, 53, 68, 69 y 74 de la ley impugnada, les generan una afectación toda vez que se contempla su cese en caso de que no aprueben hasta en tres ocasiones las evaluaciones a las que sean sometidos, cuestión que atenta, desde su punto de vista en contra de diversos preceptos constitucionales.

"Se considera que estos preceptos no resultan aplicables a los quejosos y, por ende, no les causan un perjuicio ya que este procedimiento sólo será aplicable a aquellos maestros que ingresen al servicio profesional docente de forma posterior a la entrada en vigor de la ley general en comento.

"Como se desprende de la lectura del artículo octavo transitorio, de la ley impugnada, el personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro del servicio, o bien, podrá incorporarse a los programas de retiro correspondientes.

"Por lo tanto, en el caso concreto, no se advierte que las evaluaciones que se hagan a los quejosos tendrán como consecuencia el cese en su empleo.

"Por lo tanto, se considera que los quejosos carecen de interés jurídico/legítimo para reclamar las normas que regulan el procedimiento de evaluación, toda vez que no se observa que el mismo tenga como efecto su cese del servicio público docente.

"Por lo tanto, al no haberse pronunciado el a quo total o en parte respecto de estos argumentos, deberá revocarse la resolución en comento tomando en cuenta lo anterior ..."

SÉPTIMO.—Fijación de la litis en el recurso de revisión. En la resolución impugnada, el Juez de Distrito del conocimiento decretó el sobreseimiento respecto de los actos imputados al secretario de Gobernación y al director general adjunto del Diario Oficial de la Federación; lo anterior, toda vez que el refrendo y publicación de las normas impugnadas no fueron impugnados por vicios propios, de ahí que se actualizara la causa de improcedencia prevista en el diverso 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo.

De igual manera, en la sentencia de mérito, se decretó el sobreseimiento por lo que se refiere a la quejosa ***** , dado que no acreditó su interés para impugnar las normas reclamadas, puesto que no presentó documento alguno con el que acreditara tener la calidad de trabajador al servicio de la educación.

Las consideraciones antes señaladas no fueron impugnadas por la parte a quien perjudican, de ahí que deba declararse firme el sobreseimiento decretado por el Juez del conocimiento. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 62/2006 (registro digital 174177), sustentada por la Primera Sala, cuyo criterio se comparte, visible en la página 185, Tomo XXIV, septiembre de 2006, correspondiente al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"REVISIÓN EN AMPARO. LAS CONSIDERACIONES NO IMPUGNADAS DE LA SENTENCIA DEBEN DECLARARSE FIRMES.—Cuando la sentencia recurrida se apoya en dos o más consideraciones desvinculadas entre sí y cada una de ellas sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad de distintos preceptos o actos, no deben estimarse inoperantes los agravios expresados por la parte recurrente que controvierten sólo una de esas consideraciones, pues al tratarse de razonamientos que revisten autonomía, el recurrente se encuentra en posibilidad legal de combatir únicamente la parte de la sentencia que es-time contraria a sus intereses. En ese orden de ideas, cuando alguna consideración de la sentencia impugnada afecte a la recurrente y ésta no expresa agravio en su contra, tal consideración debe declararse firme."

Por otra parte, en la sentencia recurrida, el Juez del conocimiento determinó que las normas impugnadas eran de naturaleza autoaplicativa, al tratarse de un sistema normativo complejo, pues con su simple expedición entraron en vigor nuevas reglas y procedimientos obligatorios de carácter nacional; se establecieron las bases de creación de un servicio profesional docente; se implementaron mecanismos para evaluar el desempeño y los resultados de todo el sistema educativo nacional y; se establecieron nuevas reglas de permanencia para el personal educativo. Así, concluyó el Juez de Distrito, que la reforma educativa constituye un sistema normativo complejo derivado de una reforma integral, por lo que consideró que todas las normas impugnadas, tanto de la Ley General del Servicio Profesional Docente, de la Ley General de Educación y de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación podían ser impugnadas por la parte quejosa por su sola entrada en vigor, sin que fuera necesario esperar a que se produjera un acto concreto de aplicación.

Estas consideraciones en torno a la naturaleza auto o heteroaplicativa de las normas reclamadas no fueron impugnadas por las autoridades responsables, de modo tal que deben declararse firmes. No escapa a la consideración anterior el hecho de que el artículo 62 de la Ley de Amparo señale que las causas de improcedencia deben analizarse oficiosamente, pues el diverso numeral 93, fracción III, de la citada ley señala que para decretar en segunda instancia la actualización de una causa de improcedencia desestimada por el Juez originario, deben existir motivos diversos a los considerados por dicho órgano, lo que en el caso concreto no se advierte.

Finalmente, es pertinente señalar que aun cuando en el capítulo de actos reclamados la parte quejosa señaló que impugnaba la totalidad de los artículos contenidos en el decreto por el cual se reformó la Ley General de Educación y se expedieron la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley

del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, lo cierto es que del análisis de los conceptos de violación, el Juez de Distrito arribó a la conclusión de que únicamente se encontraban impugnados los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, los cuales regulan lo relativo a la permanencia en el servicio.

La fijación de la litis en estos términos por parte del Juez de Distrito, realizada al tenor de lo expuesto por la parte quejosa en sus conceptos de violación, no fue combatida vía agravio en la presente instancia, de modo tal que aun cuando en el presente caso opera la suplencia de la queja, lo cierto es que esta figura no puede llevarse al extremo de sustituir la intención del quejoso y considerar impugnadas determinaciones autónomas de la sentencia recurrida.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 2a. LXVI/2014 (10a.) (registro digital 2006997), sustentada por la Segunda Sala, visible en la página 412, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, correspondiente a la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas» que señala:

"REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES EN MATERIA LABORAL. LA SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS NO TIENE EL ALCANCE DE SUSTITUIR LA INTENCIÓN DEL QUEJOSO Y CONSIDERAR IMPUGNADAS LAS DETERMINACIONES AUTÓNOMAS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). En términos del artículo 76 Bis, fracción IV, de la Ley de Amparo abrogada, la suplencia de la deficiencia de la queja en materia laboral debe ser total; sin embargo, esta institución tiene como marco el principio de instancia de parte agraviada. Por tanto, cuando en la sentencia de amparo indirecto contra leyes se contienen dos o más resolutivos o decisiones basados en consideraciones desvinculadas entre sí, ya que cada una de ellas sustenta el sobreseimiento o la declaratoria sobre la constitucionalidad o no de distintos preceptos o actos, no procede suplir la deficiencia de los agravios respecto de la o las determinaciones que no hayan sido impugnadas en revisión por la parte a quien afectan y como consecuencia, deben declararse firmes. Esto es, la suplencia de los agravios no tiene el alcance de sustituir la intención del quejoso y considerar impugnadas las determinaciones autónomas de la sentencia emitida en un amparo contra leyes en materia laboral."

OCTAVO.—De conformidad con lo resuelto en el considerando anterior, en torno a la fijación de la litis, este Tribunal Pleno advierte que el Juez del conocimiento incurrió en una incongruencia al fijar los puntos resolutivos de

la sentencia recurrida y negar el amparo de manera genérica a los quejosos, sin precisar los actos reclamados en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo.

Lo anterior es así, pues aun cuando en el capítulo de actos reclamados la parte quejosa señaló que impugnaba la totalidad de los artículos contenidos en el decreto por el cual se reformó la Ley General de Educación y se expedieron la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, lo cierto es que del análisis de los conceptos de violación, el Juez de Distrito arribó a la conclusión de que únicamente se encontraban impugnados los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, los cuales regulan lo relativo a la permanencia en el servicio.

No obstante la precisión realizada por el Juez del conocimiento, dicha consideración no se trasladó a los puntos resolutiveos en los que se negó el amparo de manera genérica, sin precisar que dicha negativa comprendía únicamente a los preceptos de la Ley General del Servicio Profesional Docente citados, pues el resto de los preceptos y ordenamientos contenidos en el decreto de once de septiembre de dos mil trece, no formaron parte de la litis.

Así, la incongruencia de mérito, debe ser reparada de oficio por este Alto Tribunal, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 133/99, visible en la página 36, Tomo X, noviembre de 1999, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO."

NOVENO.—**Estudio.** El artículo 93 de la Ley de Amparo establece diversas reglas a seguir por un órgano jurisdiccional al resolver un recurso de revisión, consistentes en:

- Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

- Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;

- Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negati-

va a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

- Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

- Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;

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

- Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y,

- Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquéllas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional.

De conformidad con las citadas reglas, y dado que como se expuso con antelación, el sobreseimiento decretado por el Juez del conocimiento no fue impugnado por la parte quejosa, procede analizar los agravios vertidos por la autoridad recurrente adhesiva.

Análisis del agravio vertido por la autoridad responsable en la revisión adhesiva en torno al indebido estudio del Juez del conocimiento de la causa de improcedencia relacionada con la falta de interés de la parte quejosa para impugnar las disposiciones reclamadas.

En su escrito de agravios, la autoridad responsable sostiene que el Juez del conocimiento no advirtió correctamente que en el caso concreto se actualizaba una causa de improcedencia que ameritaba el sobreseimiento en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, relacionada con la falta de interés de los quejosos para impugnar los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El agravio de mérito resulta inoperante, en tanto se limita a reiterar que las citadas disposiciones no tienen como consecuencia el cese en el empleo de los quejosos por obtener una evaluación insatisfactoria, dado que podrán ser readscritos, o bien incorporarse a los programas de retiro que para tal efecto se establezcan.

Sin embargo, la recurrente no controvierte las consideraciones del Juez del conocimiento para tener por acreditado el interés de los quejosos, ni desvirtúa las pruebas que para tal efecto se acompañaron al escrito inicial de demanda, consistentes en setenta y ocho comprobantes originales de percepciones con los cuales probaron tener el carácter de docentes al servicio de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Campeche, con lo cual se cumplieron los extremos señalados en la sentencia de mérito, consisten en que los quejosos:

- 1) Tuvieran la calidad de personal con funciones de docencia, dirección o supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados;
- 2) Que a la entrada en vigor de la ley se encontraran en servicio; y,
- 3) Que contaran con nombramiento definitivo o provisional.

Así, dado que dichas consideraciones no fueron combatidas por la autoridad recurrente, sino que se limitó a reiterar lo manifestado en su informe justificado, en el sentido de que, a su juicio, se actualizaba la causa de improcedencia de mérito, debe declararse inoperante el agravio en estudio. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 133/2005 sustentada por la Primera Sala, cuyo criterio se comparte, visible en la página 13, Tomo XXII, octubre de 2005, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS FORMULADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, SI SE LIMITAN A REITERAR SUSTANCIALMENTE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO.—Conforme a los artículos 83, fracción IV, 87 y 88 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable que obtuvo sentencia de amparo desfavorable a sus intereses puede interponer el recurso de revisión, expresando los agravios que considere le causa la sentencia recurrida. Ahora bien, si la autoridad recurrente al formular sus agravios no combate consideración alguna de dicha sentencia, sino que se limita a reiterar sustancialmente los argumentos expresados al rendir su informe justificado en el juicio de amparo, los

cuales se dirigen a controvertir lo expuesto en los conceptos de violación planteados por el quejoso en su demanda de garantías, resulta inconcuso que dichos agravios devienen inoperantes. Ello es así, porque al ser la materia de la revisión la sentencia recurrida y no los conceptos de violación planteados en la demanda de garantías, en los agravios deben formularse razonamientos lógico-jurídicos encaminados a combatir las consideraciones que sustentan la concesión del amparo, sin que sea dable suplir la deficiencia de la queja, en términos del artículo 76 bis de la mencionada ley, pues aquélla sólo se admite respecto del particular recurrente, no así de la autoridad que interpuso el recurso de revisión."

Agravios de la quejosa

Los agravios esgrimidos por la quejosa, referidos de manera genérica al nuevo sistema de evaluación previsto en los preceptos impugnados, se encuentran íntimamente relacionados, motivo por el cual serán analizados en forma conjunta y en orden distinto al propuesto por la recurrente.

Para tal efecto, es necesario señalar que los preceptos cuya litis subsiste en la presente instancia, conforme a lo determinado por el Juez de Distrito, señalan lo siguiente:

Ley General del Servicio Profesional Docente

"Artículo 52. Las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado.

"La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El instituto determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento.

"En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia sean definidos y autorizados conforme a esta ley.

"Los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán estar evaluados y certificados por el instituto."

"Artículo 53. Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función

respectiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa o el organismo descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente.

"EL personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo.

"De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.

"En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

"Transitorios.

"...

"Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

"Noveno. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de esta ley tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al servicio profesional docente conforme a lo dispuesto en esta ley.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que:

"I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;

"II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, o

"III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53."

El análisis conjunto de dichos preceptos, permite advertir la existencia de diversos supuestos relacionados con la evaluación del personal docente, así como las consecuencias de no obtener una calificación favorable, para lo cual se establecen diferencias sustanciales entre el personal que ingrese al servicio a partir de la entrada en vigor de la ley, frente a los que ya estaban ejerciendo funciones docentes con anterioridad, siendo que estos últimos también reciben un trato diferenciado en función de si contaban con un nombramiento definitivo o provisional.

Esto es así, toda vez que la Ley General del Servicio Profesional Docente contiene diversas regulaciones relacionadas con el ingreso a dicho servicio, contenidas fundamentalmente en los artículos 21 al 25 de la citada ley. Así, una vez obtenido el ingreso, el personal docente está sujeto a evaluaciones, cuyo resultado genera diversas consecuencias:

a) Si el resultado de la evaluación es insuficiente, el docente se encuentra obligado a incorporarse a los programas de regularización, teniendo la oportunidad de someterse a una segunda evaluación en un plazo no mayor de doce meses.

b) Si el resultado es nuevamente insuficiente, dicha persona deberá someterse a una tercera evaluación en un plazo no mayor de doce meses, y

en caso de obtener otra vez una calificación insuficiente, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Las consecuencias antes mencionadas, sobre todo en lo relativo a la insuficiencia en la tercera evaluación, adquieren ciertos matices para el personal docente que, a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley, ya estuviere realizando dichas funciones. Lo anterior se desprende de la lectura de los artículos octavo y noveno transitorios, que a su vez establecen diferencias tratándose del personal que tuviere nombramiento definitivo frente al que tuviere nombramiento provisional.

- Tratándose de personal con nombramiento definitivo obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, si bien se encuentran obligados a someterse a evaluaciones y, en caso de ser insuficientes los resultados, sujetarse a los procedimientos de regularización, lo cierto es que, de no obtener resultado favorable en la tercera evaluación, la consecuencia no es la terminación del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa, sino que serán adscritos para continuar en otras tareas, o bien podrán incorporarse a los programas de retiro que para tal efecto se implementen; lo anterior, en el entendido de que el personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización sí será separado del servicio público.

- Tratándose de personal con nombramiento provisional obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la obtención de una evaluación suficiente dará lugar a la obtención del nombramiento definitivo. En caso de ser insuficientes los resultados en la primera y segunda evaluaciones, deberán sujetarse a los procedimientos de regularización, siendo que, si la tercera evaluación refleja un resultado insuficiente, procederá la separación del servicio sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa. De igual manera, procederá la separación en caso de que no se sujeten a los procesos de evaluación, o bien, se nieguen a incorporarse a los programas de regularización.

Expuesto lo anterior, debe decirse que los hoy quejosos comparecieron a juicio exhibiendo diversos recibos de nómina que acreditan su carácter de personal con funciones docentes ejercidas desde antes que entrara en vigor la Ley General del Servicio Profesional Docente, de modo tal que su situación y el posible perjuicio que pudieren resentir debe evaluarse en función del artículo octavo transitorio en relación con los numerales 52 y 53 si se trata de personal docente con nombramiento definitivo, o bien en función del artículo noveno transitorio en relación con los numerales 52 y 53 si se trata de perso-

nal docente con nombramiento provisional, lo que se realizará en los siguientes apartados.

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la naturaleza autoaplicativa de las normas impugnadas.

En este agravio la parte quejosa se duele de que el Juez de Distrito no consideró que las normas impugnadas le causan afectación a su esfera jurídica por su sola entrada en vigor. Sin embargo, dicha afirmación parte de una premisa falsa, lo que torna el agravio inoperante, pues de la lectura de la sentencia recurrida se desprende que el Juez de Distrito sí consideró que las normas impugnadas afectaban su esfera jurídica por su sola entrada en vigor, al señalar expresamente lo siguiente:

"... la reforma educativa constituye un sistema normativo complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si las leyes reclamadas, en su conjunto, son de aplicación condicionada o incondicionada, por lo que debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo ..."

En tal virtud, dado que el agravio de mérito parte de una premisa falsa, debe declararse inoperante, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.), visible en la página 1326, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012 correspondiente a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.—Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida."

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a que las relaciones del personal docente deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral, reglamentarias del artículo 123 constitucional.

La recurrente sostiene que las relaciones laborales del personal docente, deben regularse únicamente a través de leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, de modo tal que los preceptos impugnados, al regular la materia laboral, resultan inconstitucionales.

Dicho agravio resulta infundado, pues si bien en principio es cierto que las relaciones laborales del personal docente que presta sus servicios en favor del Estado tradicionalmente se encontraban reguladas por las disposiciones contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias, lo cierto es que dicha situación se modificó a partir de la reforma al artículo 3o. constitucional, fracciones II y III publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de dos mil trece.

En dicho precepto constitucional se introdujeron algunas modalidades relacionadas con el trabajo que prestan los docentes al servicio del Estado, al disponer textualmente lo siguiente:

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

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

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

"...

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo; ..."

Como se desprende del artículo transcrito, los trabajadores del servicio profesional docente, tienen obligación de someterse a evaluaciones para determinar no sólo su ingreso, promoción y reconocimiento, sino también su permanencia en el servicio.

De este modo, es a partir del propio texto constitucional de donde puede concluirse que las relaciones laborales de los docentes no se rigen exclusivamente por las disposiciones contenidas en el artículo 123, apartado B, constitucional y su ley reglamentaria, sino que, a partir de la reforma de veintiséis de febrero de dos mil trece, también encuentran regulación en el numeral 3o., fracción III, constitucional y sus leyes reglamentarias, de ahí que el agravio en comento resulte infundado.

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a que los preceptos impugnados violan el derecho humano a la estabilidad en el empleo, previsto en la fracción IX apartado B del artículo 123 constitucional.

El agravio de la recurrente se centra en el hecho de que, a su juicio, los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios, vulneran el derecho a la estabilidad en el empleo prevista en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever la posibilidad de que los docentes sean removidos de sus cargos o readscritos a otras áreas.

Para dar respuesta al agravio en comento, es necesario señalar que los preceptos impugnados prevén determinadas consecuencias surgidas a partir de la evaluación del personal docente, como a continuación se explica:

- Tratándose de personal con nombramiento definitivo obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, si bien se encuentran obligados a someterse a evaluaciones y, en caso de ser insuficientes los resultados, sujetarse a los procedimientos de regularización, lo cierto es que, de no obtener resultado favorable en la tercera evaluación, la consecuencia no es la terminación del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa, sino que serán adscritos para continuar en otras tareas, o bien podrán incorporarse a los programas de retiro que para tal efecto se implementen; lo anterior, en el entendido de que el personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización, sí será separado del servicio público.

- Tratándose de personal con nombramiento provisional obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la obtención de una evaluación suficiente dará lugar a la obtención del nombramiento definitivo. En caso de ser insuficientes los resultados en la primera y segunda evaluaciones, deberán sujetarse a los procedimientos de regularización, siendo que, si la tercera evaluación refleja un resultado insuficiente, procederá la separación del servicio sin responsabilidad alguna para

la autoridad educativa. De igual manera, procederá la separación en caso de que no se sujeten a los procesos de evaluación, o bien se nieguen a incorporarse a los programas de regularización.

Dichas disposiciones, a juicio de este Tribunal Pleno, resultan conformes con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción IX constitucional, que señala:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

" ...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

" ...

"IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. ..."

Lo anterior es así, pues del propio texto constitucional, se desprende que el derecho a la estabilidad en el empleo no es absoluto, pues pueden ocurrir casos justificados de separación o suspensión del servicio, siempre y cuando se encuentren previstos en ley.

En el caso concreto del personal docente, como se explicó con antelación, el texto actual del artículo 3o., fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. Asimismo, se señala que la ley reglamentaria fijará los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, promoción, reconocimiento y, —en lo que interesa al presente caso—, la permanencia en el servicio profesional docente.

De este modo, las posibilidades de que, ante la obtención de una tercera evaluación desfavorable, se prevea la posibilidad de la separación del servicio (personal con nombramiento provisional), o bien la readscripción o incorporación a programas de retiro voluntario (tratándose de personal con nombramiento definitivo), prevista en los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como el hecho de que sean separados los docentes que no se sujeten a los procesos de evaluación o rehúsen incorporarse a los programas de regularización, no resultan contrarias al contenido expreso del artículo 123, apartado B, fracción IX constitucional.

Con independencia de lo anterior, es importante destacar que si bien este Tribunal Pleno reconoce que el derecho a la estabilidad en el empleo no es absoluto, pues pueden existir previstas legalmente causas justificadas para el cese o la suspensión del servicio, ello no implica que el legislador ordinario pueda actuar de manera arbitraria, pues las causas de mérito, al constituir una limitante a la estabilidad, deben resultar constitucionalmente válidas, motivo por el cual, será necesario identificar si resultan idóneas, necesarias y proporcionales para el fin que persiguen.

Para tal efecto, debe partirse del hecho de que la modificación a las condiciones de permanencia del personal docente obedeció a diversas razones expuestas por el Constituyente Permanente al reformar el texto del artículo 3o. constitucional. La exposición de motivos de la citada reforma prevé, en la parte que interesa al presente estudio, lo siguiente:

"II. El imperativo de la calidad.

"Para que los alumnos reciban una educación que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, resulta imprescindible la calidad educativa. ... Si la educación es política de Estado, la calidad de los procesos educativos requiere de los esfuerzos a los que están obligados sus actores: poderes públicos, órganos de gobierno, autoridades, instituciones, maestros, organizaciones gremiales, expertos, padres de familia y la sociedad en su conjunto. ... Los propósitos de impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación han debido recorrer diversos caminos que van desde las modificaciones al orden jurídico, hasta los acuerdos de voluntades entre el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y la organización sindical reconocida como titular de las relaciones colectivas de trabajo, en el caso de la educación básica, y de las diversas dependencias y organismos que brindan educación media superior. ... La evaluación educativa, instituida como parte de esa búsqueda de transformación, ha contribuido a un mejor conocimien-

to de nuestro sistema educativo y ha proporcionado nuevos elementos que permiten entender con mayor claridad lo mucho que hay por hacer para mejorar el aprendizaje de los alumnos. ... El proceso educativo exige la conjugación de una variedad de factores: docentes, educandos, padres de familia, autoridades, asesorías académicas, espacios, estructuras orgánicas, planes, programas, métodos, textos, materiales, procesos específicos, financiamiento y otros. No obstante, es innegable que el desempeño del docente es el factor más relevante de los aprendizajes y que el liderazgo de quienes desempeñan funciones de dirección y supervisión resulta determinante. En atención a ello, la creación de un servicio profesional docente es necesaria mediante una reforma constitucional; el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias. ... Se requiere, en consecuencia, establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente y para la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como máxima autoridad en materia de evaluación.

"III. El magisterio y su alta contribución.

"El magisterio mexicano es la profesión que guarda mayor cercanía con la sociedad. Los maestros han desempeñado un papel preponderante en la construcción del México de hoy y su contribución seguirá siendo decisiva para el porvenir. ... El Sistema Educativo Nacional ha debido contender con adversidades de diversa índole. En primer lugar, con una exigente tasa de crecimiento poblacional y con patrones de distribución de alta complejidad. Esta circunstancia propició que el sistema generara mecanismos de atención que si bien han tenido un carácter remedial, no siempre han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Una segunda adversidad han sido las prácticas indebidas y frecuentemente lesivas a la dignidad magisterial. Adicionalmente, el acelerado avance en los conocimientos científicos y tecnológicos y las exigencias de la convivencia en la comunidad escolar y del desarrollo económico y social, han significado nuevas demandas a las escuelas y al quehacer de los maestros. En su conjunto, son problemas y necesidades que plantean una atención decidida y responsable, y respecto de los cuales la sociedad espera tener una respuesta satisfactoria.

"Estas consideraciones obligan a cuidar mediante procedimientos y mecanismos idóneos el ingreso al servicio y la promoción dentro de la profesión docente, así como la permanencia en su función magisterial. ... La autoridad tiene la delicada encomienda de facilitar y apoyar el ejercicio de los cientos de miles de docentes que cumplen con su responsabilidad. Bajo la premisa de una evaluación justo y técnicamente sólida, será posible conciliar

la exigencia de la sociedad por el buen desempeño de los maestros, con el justo reclamo del magisterio y de la sociedad que exigen la dignificación de la profesión docente. La creación de un servicio profesional docente responde a esta exigencia. ... Ese es el propósito en el que se inspira un servicio profesional docente que fije las reglas de aplicación nacional para el ingreso, promoción y permanencia en la educación básica y media superior que imparta el Estado, mediante mecanismos que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias de quien aspira o se encuentra dentro del servicio.

"IV. El imperativo de una reforma constitucional.

"El personal docente y con funciones de dirección o supervisión en la educación pública forma parte de los trabajadores al servicio del Estado. En el caso de los servicios educativos federales, son funcionarios del Gobierno Federal y en los estatales, de los gobiernos de las entidades federativas. La legislación laboral para los trabajadores del Estado, queda comprendida en el apartado B del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública se rigen, además, por el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo y por el Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la propia Secretaría. En cada una de las entidades de la República existen disposiciones equivalentes.

"El artículo 123 constitucional, fija las bases de las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, y que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. Por ello, la reforma objeto de la presente iniciativa diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional que en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio, permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los congresos de los estados

y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que, en su calidad de servidores del Estado, se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

"La ley protege los derechos de todos los trabajadores incluidos los del magisterio. Quien ejerce la docencia en la educación básica y media superior que el Estado imparte tendrá garantizada su permanencia en el servicio en los términos que establezca la ley. Para ello, se deberá atender a las obligaciones inherentes de la función que realiza, que derivan de los fines de la educación que la Constitución establece. En este sentido, habrá que construir criterios, mecanismos e instrumentos de evaluación que permitan una valoración integral del desempeño docente y consideren la complejidad de circunstancias en las que el ejercicio de la función tiene lugar. Una evaluación sólida y confiable para el magisterio también servirá para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos a los maestros. ..."

La lectura de la exposición de motivos antes transcrita, pone en evidencia que la finalidad del Constituyente fue establecer un nuevo modelo educativo orientado a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

Para lograr dicho objetivo, se planteó la necesidad de establecer un servicio profesional docente de calidad, en el cual, las posibilidades de ingreso, promoción y permanencia se sujetaran a diversas evaluaciones en los términos que señalaran las leyes reglamentarias; lo anterior, con el propósito de garantizar la idoneidad de los docentes en aras de lograr el máximo logro de aprendizaje de los educandos, en específico de los niños, cuyo interés superior se encuentra protegido conforme al artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal.

Una vez determinada la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, procede determinar si las consecuencias previstas en los preceptos impugnados, generadas a partir de no obtener una evaluación favorable, resultan objetivas y razonables, esto es, si son idóneas, necesarias y proporcionales.²

² En este sentido se ha pronunciado la Primera Sala, en la jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (10a.), visible en la página 533, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, correspondiente a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de

En cuanto a la idoneidad y necesidad, debe decirse que las normas impugnadas satisfacen dichos estándares, pues es precisamente a través de mecanismos de evaluación, que puede asegurarse la calidad en la preparación de los docentes, sin que dicho objetivo pudiera alcanzarse con un costo menor. Por otro lado, en cuanto al estándar de proporcionalidad, puede concluirse que también se encuentra satisfecho, pues como quedó expuesto en líneas anteriores, la consecuencia de no seguir al frente de un grupo como docente, no se genera a partir de una única evaluación, sino que se brinda a los docentes la posibilidad de prepararse y presentar los exámenes respectivos hasta en tres ocasiones, de modo tal que si a la tercera oportunidad no obtienen un resultado favorable, puede decirse que se justifican las consecuencias aplicables al personal que a la entrada en vigor de la ley cuente con nombramiento definitivo o provisional, esto es, tratándose de los primeros, la readscripción a otras áreas o la incorporación a programas de retiro voluntario, y, tratándose de los segundos, la separación definitiva del servicio.

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el principio de irretroactividad.

La parte quejosa sostiene que los preceptos impugnados, al establecer el sistema de evaluación del personal docente y generar diversas consecuen-

dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática."

cias en caso de no obtener un resultado favorable, vulneran el contenido del artículo 14 constitucional.

Dicho argumento resulta en principio inoperante, toda vez que la modificación a las condiciones laborales del personal docente, en específico, tratándose de la evaluación, es un supuesto que se previó dentro del propio texto constitucional con motivo de la reforma al artículo 3o., publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de febrero de dos mil trece. El precepto de mérito, en la parte que interesa, así como el artículo quinto transitorio de la reforma en comento, señalan lo siguiente:

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

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

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

"...

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los

conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(Reformada, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

"...

(Adicionada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

"La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

"La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

"Transitorios

"...

"Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

"I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y ..."

De la lectura de los preceptos transcritos se desprende que la implementación de un sistema de evaluación del desempeño docente derivó directamente de una reforma del Constituyente Permanente, de ahí que el agravio de los recurrentes resulte en principio inoperante, pues estaría cuestionando la irretroactividad de preceptos constitucionales.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis sustentada por la Segunda Sala, visible en la página 1639, Tomo XLVI, correspondiente a la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que señala:

"LEYES, RETROACTIVIDAD DE LAS.—El artículo 14 constitucional no garantiza la no expedición, de una ley con efectos retroactivos, sino tan sólo la aplicación retroactiva de ella, y tratándose de disposiciones constitucionales, cuando éstas modifican situaciones creadas, su aplicación no es violatoria de garantías, ya que es atributo de la soberanía de un Estado, el darse en todo tiempo las disposiciones constitucionales que le convengan, disposiciones que, no pudiendo ser contrarias a las garantías que otorga la propia constitución, deben ser interpretadas como una limitación o bien como una excepción a éstas."

Ahora bien, con independencia de lo anterior, a efecto de determinar si los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio

Profesional Docente (sic), es necesario partir de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el análisis en torno a si una norma viola o no la garantía de irretroactividad antes referida, debe realizarse a través de la teoría de los componentes de la norma,³ conforme a la cual 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 a 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 dependan 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

³ En este sentido la jurisprudencia P./J. 123/2001, visible en la página 16, Tomo XIV, octubre de 2001, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."

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.

Ahora bien, como se expuso con antelación, los preceptos cuya litis subsiste en la presente instancia conforme a lo determinado por el Juez de Distrito, señalan lo siguiente:

Ley General del Servicio Profesional Docente

"Artículo 52. Las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado.

"La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El instituto determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento.

"En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de permanencia sean definidos y autorizados conforme a esta ley.

"Los evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán estar evaluados y certificados por el instituto."

"Artículo 53. Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respec-

tiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la autoridad educativa o el organismo descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente.

"El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior, tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo.

"De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.

"En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

"Transitorios

"...

"Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

"Noveno. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el

Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de esta ley tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al servicio profesional docente conforme a lo dispuesto en esta ley.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que:

"I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;

"II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, o

"III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53."

El análisis conjunto de dichos preceptos, permite advertir la existencia de diversos supuestos relacionados con la evaluación del personal docente, así como las consecuencias de no presentarse a los exámenes, no obtener una calificación favorable, o bien no incorporarse a los programas de regularización, para lo cual se establecen diferencias sustanciales entre el personal que ingrese al servicio a partir de la entrada en vigor de la ley, frente a los que ya estaban ejerciendo funciones docentes con anterioridad, siendo que éstos últimos, también reciben un trato diferenciado en función de si contaban con un nombramiento definitivo o provisional.

Esto es así, toda vez que la Ley General del Servicio Profesional Docente, contiene diversas regulaciones relacionadas con el ingreso a dicho servicio, contenidas fundamentalmente en los artículos 21 al 25 de la citada ley. Una vez obtenido el ingreso, el personal docente está sujeto a evaluaciones, cuyo resultado genera diversas consecuencias:

a) Si el resultado de la evaluación es insuficiente, el docente se encuentra obligado a incorporarse a los programas de regularización, teniendo la oportunidad de someterse a una segunda evaluación en un plazo no mayor de doce meses.

b) Si el resultado es nuevamente insuficiente, dicha persona deberá someterse a una tercera evaluación en un plazo no mayor de doce meses, y

en caso de obtener otra vez una calificación insuficiente, se darán por terminados los efectos del nombramiento.

Las consecuencias antes mencionadas, sobre todo en lo relativo a la insuficiencia en la tercera evaluación, adquieren ciertos matices para el personal docente que, a la fecha de entrada en vigor de la nueva ley, ya estuviere realizando dichas funciones. Lo anterior se desprende de la lectura de los artículos octavo y noveno transitorios, que establecen diferencias tratándose del personal que tuviere nombramiento definitivo, frente al que tuviere nombramiento provisional.

- Tratándose de personal con nombramiento definitivo obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, si bien se encuentran obligados a someterse a evaluaciones y, en caso de ser insuficientes los resultados, sujetarse a los procedimientos de regularización, lo cierto es que, de no obtener resultado favorable en la tercera evaluación, la consecuencia no es la terminación del nombramiento sin responsabilidad para la autoridad educativa, sino que serán adscritos para continuar en otras tareas, o bien podrán incorporarse a los programas de retiro que para tal efecto se implementen; lo anterior, en el entendido de que el personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización, sí será separado del servicio público.

- Tratándose de personal con nombramiento provisional obtenido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la obtención de una evaluación suficiente dará lugar a la obtención del nombramiento definitivo. En caso de ser insuficientes los resultados en la primera y segunda evaluaciones, deberán sujetarse a los procedimientos de regularización, siendo que, si la tercera evaluación refleja un resultado insuficiente, procederá la separación del servicio sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa. De igual manera, procederá la separación en caso de que no se sujeten a los procesos de evaluación, o bien, se nieguen a incorporarse a los programas de regularización.

Expuesto lo anterior, debe decirse que los hoy quejosos comparecieron a juicio exhibiendo diversos recibos de nómina que acreditan su carácter de personal con funciones docentes ejercidas desde antes que entrara en vigor la Ley General del Servicio Profesional Docente, de modo tal que su situación y el posible perjuicio que pudieren resentir, debe evaluarse en función del artículo octavo transitorio en relación con los numerales 52 y 53 si se trata de personal docente con nombramiento definitivo, o bien en función del artículo noveno transitorio en relación con los numerales 52 y 53 si se trata de personal docente con nombramiento provisional.

Así, tratándose de este último supuesto, esto es, de personal docente que a la entrada en vigor de la ley impugnada contara con nombramiento provisional, debe decirse que no se viola la garantía de irretroactividad al establecerse en el artículo noveno transitorio, en relación con el 52 y 53, todos de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que la obtención de un resultado desfavorable en la tercera evaluación dará lugar a la separación del servicio sin responsabilidad para la autoridad educativa; lo anterior, toda vez que dichos quejosos no cuentan con un derecho adquirido a la permanencia en el servicio, sino que su función se encuentra acotada temporalmente al término que se hubiere fijado en el nombramiento provisional.

Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que informa, la jurisprudencia 2a./J. 134/2006, sustentada por la Segunda Sala, visible en la página 338, Tomo XXIV, septiembre de 2006, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE.—Conforme a los artículos 5o., fracción II, 6o., 7o., 12, 15, fracciones II y III, 46, fracción II, 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos pueden ser de base o de confianza, y sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. Sin embargo, la prerrogativa a la inamovilidad en su puesto prevista en el mencionado artículo 6o., sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, siempre que hayan laborado por más de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente. Lo anterior, en virtud de que el legislador quiso conferir el indicado derecho sólo a los trabajadores con nombramiento definitivo para que no fueran separados de sus puestos sino por causa justificada, lo que deriva del referido artículo 46; de otra manera, no se entiende que en este precepto se contemple como causa de terminación del nombramiento sin responsabilidad del Estado la conclusión del término o la obra determinada, pues sería ilógico que en aras de hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales el Estado, en su calidad de patrón equipado, estuviese imposibilitado para dar por terminado un nombramiento sin su responsabilidad, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la prerrogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas."

Así, dado que los docentes que tuvieran nombramiento provisional a la entrada en vigor de las normas impugnadas, únicamente tenían una expectativa de derecho en torno a la eventual obtención de su base y, por tanto, de la permanencia en el empleo, debe concluirse que no se viola en su perjuicio la garantía de irretroactividad. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. LXXXVIII/2001, visible en la página 306, Tomo XIII, junio de 2001, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"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 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."

Ahora bien, tratándose del primer supuesto, esto es, aquellos docentes que a la fecha de entrada en vigor de la ley impugnada contaran con nombramiento definitivo, debe decirse que tampoco se viola la garantía de irretroactividad, pues si bien es cierto que el artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente señala que "... En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la autoridad educativa ...", lo cierto es que dicha disposición únicamente es aplicable para aquellas personas de nuevo ingreso al servicio profesional docente, pues para aquellos que antes de su entrada en vigor contaran con nombramiento definitivo, resulta aplicable la disposición contenida en el artículo octavo transitorio, en el sentido de que "... El personal que no alcance

un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen. ..."

De este modo, resulta claro que los artículos 52 y 53, en relación con el noveno transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, no resultan violatorios de la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional, en tanto que, su análisis conjunto permite advertir que respeta los supuestos y consecuencias generados con anterioridad a su entrada en vigor, en específico, lo relativo a la permanencia en el servicio docente de quienes contarán con nombramiento definitivo.

No escapa a lo anterior, el hecho de que los quejosos que se ubiquen en dicho supuesto ya no realizarán funciones propiamente docentes al frente de un aula, sino otras tareas dentro del mismo servicio; sin embargo, ello es consecuente con el objetivo del artículo 3o. constitucional, consistente en garantizar la idoneidad de los docentes en aras de lograr el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 1o. constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el derecho a la dignidad humana, al nivel de vida adecuado, así como el principio de progresividad (en su aspecto negativo de regresividad), previstos en el artículo 1o. constitucional.

El artículo 1o. constitucional que estima violado la parte recurrente, en la parte que interesa señala lo siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Del análisis de dicho precepto, se desprende que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, se reconoce el valor superior de la dignidad humana. Así, en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal.

Por otra parte, el citado precepto constitucional, también prevé el principio de progresividad, que en su variante de no regresividad, debe entenderse en el sentido de que el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental, en principio, no debe disminuirse.

En el caso concreto, los agravios de la recurrente, consisten en que el nuevo sistema de evaluación de los integrantes del servicio profesional docente,

implementado como requisito para el ingreso, promoción y permanencia, viola su derecho a la dignidad humana y a un nivel de vida adecuado, al permitirse la posibilidad de que los docentes que a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente puedan perder su derecho a la estabilidad en el empleo en caso de no obtener una resolución favorable en su tercera evaluación.

De igual manera, sostiene la quejosa que las disposiciones impugnadas, vulneran el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores docentes, lo cual, a su juicio, pugna con el contenido del artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como lo dispuesto en el artículo 7, inciso d), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señalan:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Artículo 5

"1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

"2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

"Artículo 7

"Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

"Los Estados Partes en el presente protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

"...

"d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional; ..."

Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los preceptos impugnados, no vulneran el derecho a la estabilidad, en tanto que, como quedó reseñando en líneas anteriores, dicho derecho no es absoluto. En efecto, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de dos mil trece al artículo 3o. constitucional, el Constituyente Permanente previó la implementación de un sistema de evaluación obligatoria para el ingreso, promoción y permanencia del personal docente. La intención del constituyente, de acuerdo con la exposición de motivos, fue la de establecer un nuevo modelo educativo orientado a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia. Para lograr dicho objetivo, se planteó la necesidad de establecer un servicio profesional docente de calidad en el cual, las posibilidades de ingreso, promoción y permanencia se sujetarían a diversas evaluaciones en los términos que señalaran las leyes reglamentarias. De este modo, si el derecho a la estabilidad no es absoluto, resulta claro que las disposiciones impugnadas no violan el principio de progresividad en su variante negativa de no regresividad.

A mayor abundamiento, en cuanto a la supuesta inconventionalidad de las normas impugnadas, debe decirse que dicho argumento también resulta infundado, pues el derecho a la estabilidad a que se refiere el artículo 7, inciso d), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también admite excepciones, al prever la posibilidad de existir causas justificadas de separación, entre las que necesariamente se encuentran aquéllos cuyo objetivo conlleve impartir educación con estándares de calidad adecuados.

En efecto, el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé lo siguiente:

"Artículo 13

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades

fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

"a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

"b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

"e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

"3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

"4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

El precepto en comento, prevé la obligación de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas a hacer efectivo el goce del derecho a la educación. Por su parte, el diverso numeral 6, párrafo segundo, establece que los Estados deberán adoptar medidas para lograr la plena efectividad del derecho al trabajo, debiendo figurar la orientación y formación técnico profesional.

Asimismo, debe destacarse que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Observación General Número 13, que en la parte relativa señala:

"6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas (2):

"a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, **docentes calificados** con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

"b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

"i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

"ii) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

"iii) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria,

secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

"c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

"d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

"7. Al considerar la correcta aplicación de estas "características interrelacionadas y fundamentales", se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos ..."

De la lectura de la observación general de mérito, armonizándola con lo dispuesto en el artículo 7, inciso d), del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puede arribarse a la conclusión de que la separación de algún docente de su empleo, cuando no acredite las evaluaciones respectivas, se encuentra plenamente justificada, en tanto que se busca a la vez garantizar el derecho de los educandos a recibir un servicio de calidad impartido por docentes calificados, a efecto de cumplir con la característica de "disponibilidad" a que se refiere la observación en comentario.

Por tal motivo, resulta infundado el agravio de las recurrentes en el sentido de que la supuesta vulneración al derecho a la estabilidad, pugne con el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien que resulte inconvencional y que, con motivo de ello, se vea afectado su derecho a la dignidad humana y a un nivel de vida adecuado; lo anterior, pues como quedó expuesto, el derecho a la estabilidad no es absoluto, máxime que, como quedó expuesto en los considerandos precedentes, este Tribunal Pleno estima que las medidas implementadas en los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, persiguen un fin constitucionalmente válido, amén de que resultan idóneas, necesarias y proporcionales a dicha finalidad.

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el derecho de audiencia.

El artículo 14 constitucional señala, en la parte que interesa, que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere dicho precepto, han sido definidas jurisprudencialmente, y consisten en cuatro aspectos fundamentales: 1) la notificación del inicio del procedimiento; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; 3) la posibilidad de formular alegatos; y, 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P/J. 47/95, sustentada por el Pleno, visible en la página 133, Tomo II, diciembre de 1995, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno, de la lectura integral de la Ley General del Servicio Profesional Docente, arriba a la conclusión de que no se viola en perjuicio de los docentes, la garantía de audiencia, en virtud de que, si estiman que la autoridad educativa no aplicó correctamente el proceso de evaluación, tienen a su alcance la posibilidad de impugnar dichas determinaciones a través del recurso de revisión ante la autoridad que emitió

la resolución respectiva, o bien acudir ante la autoridad jurisdiccional en sede contenciosa administrativa, tal como lo disponen los artículos 80, 81 y 82 de la ley reclamada, que señalan:

"Artículo 80. En contra de las resoluciones administrativas que se pronuncien en los términos de la presente ley, los interesados podrán optar por interponer el recurso de revisión ante la autoridad que emitió la resolución que se impugna o acudir a la autoridad jurisdiccional que corresponda."

"Artículo 81. El recurso de revisión se tramitará de conformidad a lo siguiente:

"I. El promovente interpondrá el recurso por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, expresando el acto que impugna, los agravios que le fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;

"II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad;

"III. Las pruebas documentales serán presentadas por el promovente en caso de contar con ellas; de no tenerlas, la autoridad deberá aportar las que obren en el expediente respectivo;

"IV. La autoridad educativa podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el proceso de selección;

"V. La autoridad educativa acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y

"VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la autoridad educativa dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles."

"Artículo 82. El recurso de revisión contenido en el presente título, versará exclusivamente respecto de la aplicación correcta del proceso de evaluación. En su desahogo se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o la legislación correlativa de las entidades federativas, según corresponda."

Ahora bien, es importante destacar que en sede administrativa, los docentes se encontrarán en posibilidad de impugnar cualquier determinación relacionada con la aplicación correcta del proceso de evaluación, con excepción de aquellas resoluciones por virtud de las cuales se decreta la separación del servicio. En efecto, como quedó precisado en líneas anteriores, los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente prevén la posibilidad de que el personal que a la entrada en vigor de la nueva ley contara con nombramiento provisional o definitivo, sea separado del servicio en los siguientes casos:

- Tratándose de personal con nombramiento definitivo, si no se sujeta a los procesos de evaluación o no se incorpora a los programas de regularización.
- Tratándose de personal con nombramiento provisional, en caso de ser insuficientes los resultados en la primera y segunda evaluaciones, deberán sujetarse a los procedimientos de regularización, siendo que, si la tercera evaluación refleja un resultado insuficiente, procederá la separación del servicio sin responsabilidad alguna para la autoridad educativa. De igual manera, procederá la separación en caso de que no se sujeten a los procesos de evaluación, o bien se nieguen a incorporarse a los programas de regularización.

Las resoluciones antes mencionadas, en tanto implican la separación del servicio, y no únicamente cuestiones relacionadas con la correcta aplicación del proceso de evaluación, generan la posibilidad de plantear un conflicto individual de trabajo ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral, pues así lo dispone expresamente el artículo 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, al señalar:

"Artículo 83. Las relaciones de trabajo del personal a que se refiere esta ley con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esta ley.

"El personal que sea separado de su encargo con motivo de la aplicación de esta ley podrá impugnar la resolución respectiva ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral."

De este modo, se arriba a la conclusión de que, contrario a lo argumentado por la quejosa, en la especie sí se cumple con el respeto a la garantía de audiencia, en tanto que, si algún docente estima que no se aplicó correctamente el proceso de evaluación, tiene a su alcance el recurso de revisión previsto en los artículos 80, 81 y 82 de la Ley General del Servicio Profesional

Docente, o bien el juicio en sede contenciosa administrativa, lo anterior, en el entendido de que si lo que impugna es la separación del servicio, ésta última solamente será reclamable a través del juicio ante las autoridades jurisdiccionales en materia laboral.

Esta conclusión, en cuanto a la separación de las impugnaciones en vía administrativa o laboral, resulta acorde con lo expuesto en la iniciativa que dio origen a la Ley General del Servicio Profesional Docente, de cuya exposición de motivos se transcribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

"En el capítulo de la resolución de controversias, se establece la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de los correspondientes en las entidades federativas para resolver los conflictos individuales de carácter laboral, en su caso, así como la competencia para resolver las controversias de carácter administrativo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Todo lo anterior para hacer expeditos los derechos de quienes se consideren afectados por la aplicación de las normas derivadas de la ley que se propone. ..."

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 5o. constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el derecho de libertad de trabajo.

El artículo 5o. constitucional establece que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino mediante resolución judicial, siendo el caso que por esas evaluaciones puede ser separado del cargo por supuestamente no reunir un requisito de permanencia como fue no aprobar una evaluación conjunta.

En primer lugar, conviene tener presente que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado el sentido y alcance jurídicos de la libertad de trabajo, y ha concluido que no es absoluta ni ilimitada, como se advierte de la tesis de jurisprudencia P./J. 28/99, visible en la página 260, Tomo IX, abril de 1999, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el

artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."

En ese sentido, los artículos combatidos de inconstitucionales, no transgreden la garantía de libertad de trabajo, porque de su contenido no se advierte que impidan a los docentes dedicarse al trabajo que decidan, sino que únicamente se establece como condición de permanencia la obtención de resultados favorables en las evaluaciones que se practiquen conforme a los lineamientos expedidos por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Esa condicionante no representa violación a la libertad de trabajo, ni renuncia temporal al trabajo, ya que su finalidad no es la de coartar ese derecho constitucional, más bien tiende a protegerlo en la medida que constituye el mecanismo a través del cual se garantiza a la sociedad que el trabajo que desempeñan los docentes cumpla con las condiciones de calidad previstas en el artículo 3o. constitucional, en función, principalmente, del interés superior del menor a que se refiere el diverso artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal.

En consecuencia, el hecho de que por virtud del resultado de esas evaluaciones puedan ser separados del cargo (tratándose de los docentes que a la entrada en vigor de las normas impugnadas tuvieron un nombramiento provisional), o bien que puedan ser readscritos a otras áreas (tratándose de

los docentes que a la entrada en vigor de las normas impugnadas tuvieron un nombramiento definitivo), por no reunir un requisito de permanencia como lo es el aprobar una evaluación, tampoco contraviene el artículo constitucional en comento en la parte que señala que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino mediante resolución judicial, porque como ya se señaló la garantía contenida en el artículo 5o. constitucional, será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado, limitación que como ya se explicó, se justifica en la medida en que se busca garantizar a la sociedad que el trabajo que desempeñan los docentes cumpla con un nivel de calidad adecuada.

Lo argumentado por la parte quejosa es en el sentido de que en tanto cumplió en su momento con los requisitos de ingreso a la institución, es ilegal que se le someta constante y periódicamente a procesos de evaluación. Sin embargo, esto no resulta violatorio del artículo 5o. constitucional, dado que no se está vedando a quienes se someten a estas evaluaciones la posibilidad de que se dediquen a la profesión, industria, trabajo o comercio que les acomode, toda vez que el hecho de que con motivo del resultado de las evaluaciones se pueda llegar a determinar su separación del servicio profesional docente (trabajadores con nombramiento provisional), o bien su readscripción a otras áreas (trabajadores con nombramiento definitivo), por incumplimiento de los requisitos de permanencia, no implica que se le impida dedicarse a la profesión que desee, sino que, para hacerlo tiene que cumplir con los requisitos que le impone la ley, de lo contrario no puede ejercerla; y en el caso concreto, la legislación le está exigiendo requisitos para permanecer en el desempeño de sus labores, que resultan razonables a la luz de las funciones que realiza.

Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que informa, la tesis 2a. II/2014, de la Segunda Sala, visible en la página 1597, Libro 2, Tomo II, enero de 2014 correspondiente a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2014 a las 13:21 horas» que señala:

"TRABAJADORES ACADÉMICOS. EL ARTÍCULO 353-L, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO. El citado precepto, al disponer que para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan, no vulnera el derecho a la libertad de trabajo reconocido por los artículos 5o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 28/99 (*) del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal derecho no es absoluto o irrestricto, pues si bien en su formulación o enunciación normativa no contiene límites internos, como todos los derechos encuentra ciertos límites de manera externa, que implican su relación con el ejercicio de otros. Así, el hecho de que se reconozca el derecho a la libertad de trabajo no significa que quienes aspiren a la obtención de un empleo por tiempo indeterminado en una universidad o institución no deban cumplir con la condicionante de presentar la aludida evaluación, que por lo regular se da mediante un concurso de oposición, para poder formar parte del personal académico, porque su finalidad no es coartar ese derecho constitucional, más bien tiende a protegerlo en la medida en que constituye el mecanismo a través del cual, la universidad garantizará a la sociedad que el trabajo desempeñado por su personal académico se desarrolla por la persona que más aptitudes tenga para ello, lo que es acorde con los objetivos de educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios establecidos en el artículo 3o. de la Carta Magna."⁴

⁴ En similares términos se pronunció la Primera Sala en las siguientes tesis aisladas, relacionadas con la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Tesis: 1a. CLVI/2012 (10a.)

"SERVICIO DE CARRERA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL. EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, VIGENTE HASTA EL 29 DE MAYO DE 2009, QUE PREVÉ LA SEPARACIÓN DEL CARGO DE SUS MIEMBROS QUE RESULTEN NO APTOS EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN, NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LIBERTAD DE TRABAJO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege la libertad de todas las personas para dedicarse a la profesión u ocupación que elijan; sin embargo, no prevé un derecho absoluto y fuera de toda regulación legal para acceder a cualquier cargo o puesto de trabajo, o bien, para permanecer en él, ya que para ello deben cumplirse los requisitos que exigen las leyes. En esa tesitura, al disponer el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y los demás servidores públicos de la institución respecto de los cuales el Procurador haya determinado su sujeción a los procesos de evaluación y no resulten aptos, dejarán de prestar sus servicios

Análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa, en relación con la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, autorizan:

** Que la definición de las condiciones de trabajo, en específico los temas de evaluación y permanencia, se realizan de manera unilateral por el patrón.*

en la Procuraduría General de la República, no transgrede el derecho fundamental de libertad de trabajo, en virtud de que no se les impide que se dediquen a la profesión, industria, trabajo o comercio que les acomode, con motivo del inicio del proceso de evaluación y de la posible determinación de su separación del cargo por incumplir con los requisitos de permanencia establecidos en dicha ley, sino que para hacerlo deben cumplir con los requisitos que la ley les impone, ya que de lo contrario no pueden permanecer en el cargo."

Tesis: 1a. CXXVII/2012 (10a.)

"POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. LOS ARTÍCULOS 33 Y 35, FRACCIONES I, INCISO B) Y II, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO. El citado artículo 33 prevé las bases a que deben sujetarse los agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos profesional y técnico durante las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio profesional de carrera. Por su parte, el artículo 35, fracción II, inciso a), de la ley indicada, establece como requisito para permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, cumplir durante el servicio con los requisitos referidos en su fracción I, entre otros, el establecido en el inciso b), que se refiere a que el interesado tenga notoria buena conducta, no haya sido condenado por delito doloso, ni esté sujeto a proceso penal. Por otro lado, el numeral 57 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala que previo desahogo del procedimiento de separación que establece el artículo 47 del mismo ordenamiento, los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial que no cumplan con los requisitos de permanencia en los procesos de evaluación que el propio numeral señala, dejarán de prestar sus servicios en la Procuraduría General de la República. Ahora bien, el artículo 5o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la garantía de libertad de trabajo, cuyo ejercicio sólo podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa. Por su parte, el numeral 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna, señala que los miembros de las instituciones policiales, entre otros, se regirán por sus propias leyes y que podrán ser separados de su cargo cuando incumplan con alguno de los requisitos de permanencia; lo que obedece a que el Constituyente Permanente previó un régimen específico para ese tipo de servidores públicos que, por las funciones que desempeñan, se ubican en una posición fundamental en la procuración de justicia, persecución e investigación de los delitos y, por ende, en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consecuentemente, los artículos 33 y 35, fracciones I, inciso b), y II, inciso a), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no violan la garantía de libertad de trabajo, toda vez que de su contenido no se advierte que se impida al servidor público de dicha institución dedicarse al trabajo que decida, además porque procuran la continuidad en la prestación de sus servicios al permitirles dedicarse al trabajo que desarrollan, sin mayor condición que aplicar y aprobar las evaluaciones correspondientes; de ahí que para la separación de su encargo sea suficiente la resolución administrativa de que se trata, pues basta con que incumpla con uno de los requisitos previstos en la propia disposición para que la autoridad pueda iniciar y tramitar el procedimiento administrativo y dictar la resolución correspondiente en la que se determine, en su caso, su baja del servicio como elemento policiaco, sin necesidad de que exista determinación judicial al respecto."

** La separación del servicio cuando la evaluación sea desfavorable, sin que se permita la participación del sindicato en defensa de los intereses del docente.*

** La separación del servicio cuando la evaluación sea desfavorable, sin que previamente se levante el acta administrativa a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.*

A efecto de analizar el contenido de los agravios de mérito, es necesario precisar que los derechos a que alude la parte quejosa no se encuentran previstos en ninguna disposición constitucional, sino que pretende derivarlos, aunque no lo señale expresamente así, del contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, la cual contiene diversas regulaciones en torno a la formulación de las condiciones generales de trabajo, así como la posibilidad de levantar un acta administrativa con la asistencia de un representante sindical a efecto de que se pueda demandar el cese.

Para corroborar lo anterior, es conveniente transcribir el contenido de los artículos 46 BIS, 87, 88 y 89 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, que señalan:

"Artículo 46 BIS. Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

"Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma."

"Artículo 87. Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años."

"Artículo 88. Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán:

"I. La intensidad y calidad del trabajo;

"II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

"III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.

"IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, y

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"V.- Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

(Adicionada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"VI.- Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo."

"Artículo 89. Los sindicatos que objetaren substancialmente (sic) condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva."

Del análisis de dichos preceptos, se desprende que para la fijación de las condiciones generales de trabajo por parte del titular de cada dependencia, deberá tomarse en cuenta la opinión del sindicato, quien en su caso podrá objetarlas sustancialmente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. De igual manera, se prevé la obligación de levantar un acta administrativa con la intervención del trabajador y un representante sindical, a efecto de asentar los hechos y las declaraciones de los testigos con los cuales pretenda acreditarse que se incurrió en alguna causal de cese prevista en la fracción V del artículo 46 y, con ello, que se pueda demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos de un nombramiento.

Sin embargo, los supuestos de mérito no se contemplan como una prerrogativa en favor de los trabajadores, en términos de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 constitucional, de modo tal que lo que realmente pretenden los recurrentes es confrontar el contenido de dos normas secundarias, esto es, las contenidas en la Ley General del Servicio Profesional Docente frente a las previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, cuando como ha quedado señalado, el propio artículo 3o. constitucional establece un nuevo modelo para regular las relaciones laborales de los trabajadores

del servicio profesional docente a través de sus leyes reglamentarias, de ahí que resulte infundado el argumento de mérito.

En conclusión, dado que los preceptos impugnados no resultan inconstitucionales al tenor de los agravios esgrimidos por la parte quejosa, sin que se advierta queja deficiente por suplir y siendo por tal motivo innecesario el análisis de los agravios de fondo esgrimidos en la revisión adhesiva por la autoridad recurrente, en la especie se impone confirmar la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se corrige la incongruencia que se contiene en la sentencia recurrida, en los términos del considerando octavo de esta resolución, para tener como actos reclamados únicamente la expedición, promulgación, refrendo y publicación de los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de septiembre de dos mil trece.

SEGUNDO.—Queda firme el sobreseimiento decretado en el resolutive primero que se rige por el considerando cuarto de la sentencia recurrida, en los términos del considerando séptimo de este fallo.

TERCERO.—Es procedente pero infundada la revisión adhesiva, en los términos del considerando noveno de esta sentencia.

CUARTO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los quejosos señalados en el resolutive segundo de la sentencia recurrida, en contra de los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de once de septiembre de dos mil trece.

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

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 once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de

García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a la corrección de la incongruencia del fallo recurrido.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a la fijación de la litis en el recurso de revisión.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y noveno, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la sentencia recurrida, a los agravios de la revisión principal, a los agravios en la revisión adhesiva y al estudio, en su primer apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la naturaleza autoaplicativa de las normas impugnadas, y en su octavo apartado atinente a que resulta innecesario el análisis de los agravios de fondo esgrimidos en la revisión adhesiva por la autoridad recurrente. Por esta misma votación, se determinó que el agravio es infundado y los preceptos impugnados son constitucionales, en relación con el considerando noveno, relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con voto parcial a favor al estimar que en una parte resulta infundado el agravio respectivo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con voto parcial a favor al estimar que en una parte resulta infundado el agravio, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte alusiva al análisis del agravio vertido por la autoridad responsable en la revisión adhesiva en torno al indebido estudio del Juez del conocimiento de la causa de improcedencia relacionada con la

falta de interés de la parte quejosa para impugnar las disposiciones reclamadas. Los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, se determinó que no se trata de un tema de restricción de derechos humanos, en relación con la propuesta del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa, en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz aunque analíticamente no es necesario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas, se determinó realizar un juicio de proporcionalidad para analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, en relación con la propuesta del considerando noveno (octavo original), relativo al estudio, en su segundo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa, en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, así como que las relaciones del personal docente con el Estado deben regirse exclusivamente por leyes de índole laboral. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra de realizar dicho juicio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su tercer apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el principio de irretroactividad. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco

González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo partiendo de que se trata de una restricción constitucional, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su cuarto apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 1o. constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el derecho a la dignidad humana, al nivel de vida adecuado, así como el principio de progresividad (en su aspecto negativo de regresividad), previstos en el artículo 1o. constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su quinto apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación con la posible vulneración a lo dispuesto en el 14 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en vinculación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el derecho de audiencia. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo sobre la base argumentativa de la restricción constitucional, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su sexto apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el 5o. constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, violan el derecho de libertad de trabajo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo sobre la base argumentativa del proyecto original, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su séptimo apartado atinente al análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, autorizan: 1) que la definición de las condiciones de trabajo, en específico los temas de evaluación y permanencia, se realizan de manera unilateral por el patrón, 2) la separación del servicio cuando la evaluación sea desfavorable, sin que se permita la participación del sindicato en defensa de los intereses del docente, y 3) la separación del servicio cuando la evaluación sea desfavorable, sin que previamente se levante el acta administrativa a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente. El Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Los títulos y subtítulos a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a las tesis P/J. 30/2015 (10a.), P/J. 32/2015 (10a.), P/J. 31/2015 (10a.), P/J. 35/2015 (10a.), P/J. 33/2015 (10a.), P/J. 34/2015 (10a.), P/J. 37/2015 (10a.), P/J. 36/2015 (10a.) y P. XV/2015 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, páginas 5, 6, 8, 9, 11, 12, 16, 14 y 244, respectivamente.

Las tesis aisladas con las claves o números de identificación 1a. CLVI/2012 (10a.) y 1a. CXXVII/2012 (10a.) citadas en este ejecutoria aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 501 y Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 792, respectivamente.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo en revisión 295/2014.

I). Antecedentes:

De las constancias integradoras del juicio de **amparo en revisión**, se desprende que la parte quejosa, promovió amparo directo en contra de los actos siguientes:

- a) Decreto por el que se reforman los artículos 2o., primer y tercer párrafos; 3o., 6o., 8o., primer párrafo y fracciones II y III; 10, fracciones I, III, VI y VII; 12, fracciones VI, X y XII; 13, fracciones IV, VII y VIII; 16, primer párrafo; 20, fracción II, 21; 29; 30, primer y segundo párrafos; 31; 32, primer párrafo; 33, fracciones IV, VI, IX y XV; 34, segundo párrafo; 41, quinto párrafo; 44, tercer párrafo; 48, segundo y cuarto párrafos; 56, segundo párrafo; 57, fracción I; 58, primer párrafo; 59, segundo párrafo; 65, fracciones II, VI y VII; 67, fracción III; 69, segundo párrafo y tercero en su inciso g); 70, primer párrafo; 71, primer párrafo; 72 y 75, fracciones XII, XV y XVI; se adicionan la fracción IV al artículo 8o.; las fracciones VIII, IX y X, y un último párrafo al artículo 10; las fracciones V y VI al artículo 11; un segundo párrafo a la fracción I, una fracción V Bis y una fracción XII Bis al artículo 12; las fracciones I Bis, II Bis, XI Bis, XII Bis, XII Ter, XII Quáter y XII Quintus al artículo 14; un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los párrafos subsecuentes, al artículo 15; un artículo 24 Bis; un quinto párrafo al artículo 25; un artículo 28 Bis; las fracciones IV Bis, XVI y XVII al artículo 33; un segundo párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 42; un tercer párrafo, recorriéndose el párrafo subsecuente, al artículo 56; los párrafos quinto y sexto al artículo 58; las fracciones VIII, IX, X, XI y XII al artículo 65, y una fracción XVII al artículo 75, y se derogan la fracción IV del artículo 11; la fracción VII del artículo 12, y el último párrafo del artículo 75, de la Ley General de Educación.
- b) Decreto por el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (cuyos artículos del 1 al 83 sustantivos y del primero al vigésimo segundo transitorios se tildan de inconstitucionales), y
- c) Decreto por el cual se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (cuyos artículos del 1 al 68 sustantivos y del primero al décimo tercero transitorios, se tildan de inconstitucionales); todos los decretos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013 (segunda sección), y se combaten por ser notoriamente inconstitucionales mediante la presente demanda de garantías.

Los anteriores actos fueron reclamados de las siguientes autoridades:

- 1 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- 2 Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
3. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Secretario de Gobernación.
5. Director del Diario Oficial de la Federación.

Se desprende también, que el Juez de Distrito que conoció del asunto, admitió la demanda y seguidos los trámites procesales correspondientes, celebró la audiencia constitucional y emitió sentencia, en la que básicamente:

- Sobreseyó en el juicio, respecto de actos del secretario de Gobernación y del director general adjunto del Diario Oficial de la Federación, y
- Negó el amparo solicitado por la parte quejosa.

Para ello, el Juez de Distrito, entre otros rubros, analizó la legitimidad de las partes, las causales de improcedencia que invocaron las autoridades responsables y previo al estudio de los conceptos de violación, determinó fijar la litis, únicamente en lo que se refiere a los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, considerando que dichos preceptos, regulan lo relativo a la permanencia en el servicio, aspecto en el que se centraron los distintos argumentos de defensa formulados por la parte quejosa, mismos que, en general, alegaron, entre otras, las siguientes violaciones:

- Violación al principio de irretroactividad;
- Afectación a derechos adquiridos;
- Vulneración al derecho a la inamovilidad y estabilidad en el empleo;
- Antinomia entre Ley Federal del Trabajo y la Ley General del Servicio Profesional Docente;
- Afectación a la libertad de trabajo, derivada de la obligatoriedad de las evaluaciones,
- Violación a la garantía de audiencia ante el cese de no aprobar las evaluaciones;
- El tribunal que conocerá de las controversias derivadas de la aplicación de las leyes impugnadas, será uno de carácter administrativo y no laboral;
- Violación a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales (recurso efectivo, etc.), y
- Cancelación del derecho de asociación sindical.

Lo anterior, entre otras violaciones a los derechos humanos denunciadas de forma específica o genérica por parte de la parte quejosa, que motivaron un estudio exhaustivo de las mismas, que llevó al Juez de Distrito del conocimiento a, fundamentalmente, resolver en parte, el sobreseimiento del juicio respecto de algunos actos y autoridades, y la negativa del amparo y protección de la justicia federal en los términos señalados en la sentencia al efecto emitida.

Contra ello, la parte quejosa, interpuso el recurso de revisión que nos ocupa, en el que en esencia, este Alto Tribunal resolvió dejar firme el sobreseimiento y la negativa del amparo y protección solicitados.

Para ello, si bien quienes integramos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compartimos por unanimidad el sentido del fallo, lo cierto es que durante

las sesiones en que se discutieron este y otros asuntos relacionados, expresé mi disenso respecto de algunas consideraciones contenidas en la sentencia que finalmente fue aprobada, en términos del voto mayoritario que se obtuvo en cada uno de los apartados correspondientes.

Por tal motivo, me reservé el derecho de formular el voto concurrente correspondiente, mismo que expreso por este medio, respecto de cada uno de los temas en que considero pertinente hacer constar mi particular apreciación que si bien, en todos los casos, arriba a similar conclusión que la aprobada por la mayoría, descansa en bases jurídicas distintas o complementarias, según se explica en los siguientes apartados.

II). Fijación de la litis en el recurso de revisión:

Durante la sesión celebrada el veintidós de junio de dos mil quince, externé mi opinión en el sentido de compartir que la litis debía fijarse en cuanto a la impugnación de los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente; sin embargo, atendiendo a que otros preceptos y leyes educativas habían sido también motivo de impugnación, era pertinente explicar de mejor forma, el porqué la litis sólo se centraría en los cuatro preceptos citados, ya que por ejemplo, el artículo 75 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, era materia de conceptos de violación y además, objeto de respuesta específica por parte del Juez de Distrito.

Al respecto, únicamente quisiera complementar que si bien la fijación de la litis, quedó establecida en este recurso de revisión, partiendo del hecho de que la litis que a su vez fijó el Juez de Distrito, no fue combatida en esta vía, es mi opinión que sobre ello, es pertinente señalar lo siguiente:

- Los cuatro artículos en que se centra la litis, son el eje principal respecto al cual opera el sistema de permanencia en el Servicio Profesional Docente y respecto al cual, descansa la defensa incluida en los argumentos planteados como conceptos de violación.
- Si bien en la resolución del Juez de Distrito y en la sentencia respecto a la cual se emite el presente voto concurrente, se hace referencia a otros preceptos relacionados de la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cierto es que los mismos, son más bien o preceptos no relacionados con la esencia de los argumentos planteados como conceptos de violación, o preceptos que tienen una aplicación instrumental o indirecta, sujeta a la consecuencia de lo que se ha resuelto respecto a los cuatro artículos que constituyen el eje de análisis de la litis planteada; ello, sin dejar de considerar que distintos preceptos de las leyes impugnadas, no tienen relación alguna con los supuestos específicamente combatidos en la demanda de amparo. Esto es, sería ocioso analizar artículo por artículo de las leyes impugnadas, si en realidad, lo que se combate, son las reglas bajo las cuales se regula la permanencia en el servicio profesional docente, mismas que fundamentalmente, están contenidas en los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cual, desde luego, no impide que el análisis sustancial que se realiza de dichos preceptos, lleve a la cita de otros preceptos instrumentales que puedan considerarse para la valoración de la constitucionalidad de los primeros y, en general,

de la constitucionalidad del sistema normativo previsto para la permanencia en el Servicio Profesional Docente.

Aclaro lo anterior, porque si bien en el engrose planteado para la sentencia que nos ocupa, se incluye un considerando octavo que corrige la incongruencia que se advirtió en la sentencia dictada por el Juez de Distrito del conocimiento, en cuanto a lo señalado en los considerandos y lo precisado en los resolutivos, me parece que era indispensable ampliar la explicación relativa a los motivos que llevaron a fijar la litis en el presente recurso de revisión, en los términos que por unanimidad fueron aprobados por el Pleno de este Alto Tribunal.

III). Interés jurídico:

En cuanto se refiere al análisis del agravio planteado por la autoridad responsable en la revisión adhesiva, en torno al indebido estudio del Juez de Distrito del conocimiento, de la causa de improcedencia relacionada con la falta de interés de la parte quejosa para impugnar las disposiciones reclamadas, mismo que la mayoría resolvió en el sentido de estimar inoperante, mi disenso, parte de las siguientes premisas:

- En esencia, el agravio que hace valer la autoridad responsable en este punto concreto, señala que para estar en aptitud de tener alguna afectación a partir de la aplicación de los artículos octavo y noveno transitorios, es un presupuesto indispensable encontrarse dentro del personal con nombramiento definitivo o provisional, respectivamente. Ello, en virtud de que sólo en esas circunstancias, la probable afectación por la aplicación que derive de dichos preceptos será personal y directa, por tener repercusiones en la esfera jurídica propia. Por ello, la responsable precisa que lo anterior, evidentemente excluiría la posibilidad de acudir al juicio de amparo aduciendo tener un interés legítimo para reclamar los dispositivos transitorios, ya que éstos establecen una calidad específica para ubicarse en los supuestos que prescribe y, por ende, para que los mismos sean aplicados a sujetos determinados, y no a una generalidad.
- Así, lo que me parece que se combate, es precisamente la argumentación del Juez, en lo que se refiere a su señalamiento de que como los quejosos demostraron tener nombramiento y que trabajan en servicios de la educación; entonces, ello bastaba para que todos estuviesen legitimados para hacer valer el juicio de amparo, sin importar el tipo de nombramiento de cada docente, esto es, provisional o definitivo, ni las consecuencias que los artículos centralmente impugnados prevén en cada caso.
- En ello, me parece, que la respuesta correcta al agravio planteado, no depende de que se actualice el cese de los trabajadores de la educación, dependiendo del tipo de nombramiento que ostenten, sino de la circunstancia de que basta tener la calidad de docente, para adquirir interés jurídico en el presente juicio, pues precisamente, independientemente del tipo de nombramiento que cada docente ostente, y de las consecuencias específicas que ello pueda generar en cada circunstancias, lo cierto es que en todos los casos, con los artículos impugnados, se han modificado las condiciones bajo las cuales los trabajadores de la educación venían laborando.
- De ahí, que si bien en la sentencia, se avalan, por no haber sido controvertidas, las consideraciones del Juez de Distrito en cuanto a que el interés jurídico se acredi-

taba bajo los supuestos de (1) tener la calidad de personal con funciones de docencia, dirección o supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados; (2) que a la entrada en vigor de la ley, se encontraran en servicio; y, (3) que contaran con nombramiento definitivo o provisional; lo cierto, es que en mi opinión, bastaba la acreditación de los dos primeros requisitos para tener por demostrado el interés jurídico, pues con ello, insisto, se estaría en un supuesto jurídico de cambio o modificación de las condiciones bajo las cuales los trabajadores de la educación venían realizando sus funciones.

- De otra forma, sería necesario sí haber exigido una prueba específica del tipo de nombramiento obtenido, en cuanto a definitivo o provisional, y haber, según el caso, considerado fundado el agravio planteado por la responsable, en cuanto a la falta de interés jurídico de los quejosos, sólo en lo que se refiere a los artículos que no aplicaban de forma específica a cada trabajador quejoso según el nombramiento demostrado.
- En distintos juicios afines al que se resuelve, los docentes, en efecto, sólo acreditaron ser docentes, pero no el tipo de categoría que disfrutaban y, por ello, considerado desde la óptica de las consecuencias legales específicas de acuerdo al tipo de nombramiento demostrado, entonces, sí existirían elementos para al menos, parcialmente, resolver el agravio planteado por la responsable, de manera fundada; no obstante, como lo he señalado, atendiendo a que si el enfoque parte no del tipo de nombramiento, sino de la modificación de las condiciones bajo las cuales los docentes venían prestando sus servicios, lo cual, afecta a todas las categorías, luego entonces, sí opera una inoperancia general del agravio en cuanto a la falta de interés jurídico de la parte quejosa, pues éste se acredita, con la sola demostración de ser docente sujeto a la legislación impugnada.
- Lo anterior, lo expreso, porque me parece que la resolución del Juez de Distrito, divide el estudio de improcedencia en dos apartados, el primero, que analiza la naturaleza del acto impugnado, lo que le lleva a concluir que se trata de normas autoaplicativas, y el segundo, derivado de la demostración de los tres supuestos antes mencionados justificantes del interés jurídico. En ello, coincido con la mayoría en el sentido de que el agravio que se analiza, sí reitera argumentos planteados en los informes justificados, pero creo que dicha reiteración, sólo se hace respecto a la naturaleza autoaplicativa de la norma, pero no en lo referente a la demostración particular del interés jurídico de cada quejoso, atendiendo al tipo de nombramiento asignado.
- De lo anterior, es que mi voto concurrente, se emite respetuosamente, en el sentido de que si bien en cuanto al tema de autoaplicabilidad, sí debería operar la inoperancia, dado que en efecto, existe reiteración de argumentos, ello no debería ser así por cuanto al agravio que plantea la responsable, relacionado con el tipo de nombramiento demostrado por cada docente, y respecto de lo cual, creo que tendría que haberse dado la respuesta correspondiente, que en mi opinión, tendría que ser la ya mencionada previamente, en el sentido de que independientemente del tipo de nombramiento que disfrute cada docente, la sola demostración de fungir como docente, sería suficiente para demostrar interés jurídico ante la modificación que existe a las reglas o condiciones bajo las cuales venían laborando los trabajadores de la educación.
- Por tanto, en esta parte, considero que el agravio formulado por la responsable no sería inoperante, sino infundado.

IV). Constitucionalidad de los preceptos impugnados, con base en la existencia de un régimen excepcional para los trabajadores de la educación, previsto en el artículo 3o. constitucional, que conlleva una restricción constitucional al sistema de protección de derechos establecido en el diverso artículo 123 constitucional.

Durante la discusión que en el Pleno se dio con respecto a distintos agravios formulados por la parte quejosa, externé mi respetuosa opinión en el sentido de que compartía la propuesta que originalmente formuló el Ministro ponente en este apartado, en el sentido de considerar que el artículo 3o. constitucional reformado, creó un régimen excepcional o especial para los trabajadores de la educación, que conlleva una restricción constitucional, al sistema de protección de derechos que establece el diverso artículo 123 de la Constitución.

La mayoría, se separó de esta consideración, y aprobó una postura distinta que implica la inexistencia de una restricción constitucional, y que parte más bien de explicar que a partir del texto constitucional, se concluye que las relaciones laborales de los docentes, no se rigen exclusivamente por las disposiciones contenidas en el artículo 123, apartado B constitucional y su ley reglamentaria, sino que a partir de la reforma de veintiséis de febrero de dos mil trece, también encuentran regulación en el numeral 3o., fracción III constitucional y sus leyes reglamentarias. Esto es, la postura de la mayoría, fue que no existe una contraposición del artículo 123 con el 3o. constitucional, ni una restricción constitucional a la estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado que realizan labores docentes, basada, como el proyecto original sugería, en que ante la oposición de dos derechos, debe prevalecer la educación de calidad que deben recibir los individuos, y no la estabilidad en el empleo.

Explico mi disenso:

- En la contradicción de tesis 293/2011, se estableció una lógica para las restricciones constitucionales, en el sentido de que cuando existe una norma de fuente internacional que pudiera interpretarse como de mayor protección, pero a la vez, en el texto constitucional existe una restricción expresa al ejercicio de ese derecho, debe estar-se a lo que establece el texto constitucional.
- En este caso, tanto en el contexto de fuente internacional, como en la propia Constitución, me parece que existe un margen uniforme de protección a los derechos que estamos analizando.
- Creo que el uso del término "restricción" –al menos desde mi interpretación en este estudio– no tiene que llevarnos necesariamente a la construcción argumentativa de la contradicción de tesis 293/2011.
- El argumento que se analizó, es si los quejosos, en el amparo en revisión que se resuelve, alegan que la expedición de la Ley General del Servicio Profesional Docente resulta violatoria del artículo 123 constitucional, concretamente en lo que se refiere al apartado B en su fracción IX, en donde establece lo que se ha dado a conocer como el derecho a la estabilidad laboral, y en donde, en esencia, se dispone que nadie puede ser separado de su trabajo, a menos que exista una causa justificada.
- Aquí, la circunstancia es que lo que dispone la ley impugnada tiene base directa en el artículo 3o. constitucional, en su fracción III. Este artículo 3o. constitucional, en su

fracción III, establece la obligación de someterse a una evaluación por parte de los trabajadores de la educación y, desde luego, la posibilidad de que existan consecuencias específicas a la no presentación de dicha evaluación que constitucionalmente es obligatoria, así como a la no acreditación de la misma.

- El análisis de la ley impugnada entonces asciende, desde luego, al análisis del artículo 3o. constitucional, y en este punto, me parece que el proyecto, como fue presentado originalmente por el Ministro ponente, realizaba de forma adecuada la interpretación de lo que establece el artículo 3o. frente a lo que establece el artículo 123, en su apartado B, fracción IX.
- Me parece que se trata de preceptos –el 3o. y el 123– que reconocen derechos, respectivamente, diferentes; por un lado, el 3o. constitucional: el derecho a la educación, y a una educación de calidad, y el 123, entre otros rubros, a la estabilidad en el trabajo.
- Ello, en el proyecto original, se presentaba con un estudio, en mi opinión, suficientemente válido, que para mejor referencia, hago propio y ruego se considere parte de este voto concurrente.
- En particular, me parece relevante destacar el estudio que se hacía en el proyecto original, con respecto a la exposición de motivos de la reforma al artículo 3o. constitucional, sobre todo, en lo que se refiere a la voluntad social a que el Ejecutivo Federal se refirió al presentar la iniciativa respectiva: *"La sociedad mexicana reconoce que la función magisterial tiene características que le brindan identidad propia y que la distinguen del resto de los servidores públicos. Sin embargo, en la actualidad no existe base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado"*.
- Creo que precisamente, en la exposición de motivos referida, se visualiza una solución que plantea que los trabajadores al servicio de la educación del Estado, antes de la reforma, no tenían un régimen diferenciado del resto de los trabajadores y, entonces, esta reforma atiende a esa necesidad, y por eso se decía que al momento de formulación de la iniciativa, no existía base constitucional para establecer legislación diferenciada para el personal de la educación pública respecto de los demás trabajadores del Estado. En mi opinión, dicha reforma tuvo precisamente este objetivo, el de crear un régimen de excepción con restricciones específicas a nivel constitucional.
- El texto de la iniciativa, continúa afirmando que la reforma constitucional propuesta, diseña una política de Estado sustentada en la fuerza de una disposición constitucional, cuya intención es introducir en el texto constitucional este régimen diferenciado que en materia de ingreso, promoción y permanencia en el servicio permita superar inercias y fijar con claridad las responsabilidades que el Congreso Federal, los Congresos de los Estados y las autoridades educativas deben asumir, sin detrimento alguno de los derechos laborales que en su calidad de servidores del Estado se les otorgan en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.
- Me parece que si analizamos el texto del 3o. constitucional con esta base, con esta motivación frente al artículo 123, apartado B, fracción IX, evidentemente, se está generando un régimen excepcional, especial, o una restricción al sistema de protección de derechos que establece el artículo 123, por lo que se refiere al resto de los trabajadores.

Por lo anterior, no sentí la necesidad de separarme del término que utilizaba el proyecto original, en el sentido de que se creó una "restricción" constitucional, pues insisto, no entiendo a dicho término bajo la concepción que aporta la contradicción de tesis 293/2011, sino que me parece, lo que se está refiriendo aquí, es que se debe hacer compatible la interpretación del artículo 3o. que reconoce un derecho a una educación de calidad, frente al artículo 123 constitucional, que reconoce la estabilidad en el empleo, y como a todas las disposiciones constitucionales debemos darle vigencia y aplicación, no es posible conceder que una de estas normas haga nugatoria a la otra.

Precisamente por ello, coincido en que la mejor forma de establecer la armonía entre los dos preceptos constitucionales, lo es a partir del concepto de restricción, de tal forma que se dé vigencia y realidad a ambas disposiciones constitucionales.

En suma, me parece que del texto de la reforma constitucional, acompañado de la interpretación que deriva de la exposición de motivos que respaldó la misma, es posible arribar a la conclusión de que el artículo 3o., cuando establece la obligación de la evaluación y las consecuencias que puede tener, sí marca una restricción a un régimen general de los derechos laborales de los trabajadores o del resto de los trabajadores al servicio del Estado.

Desde luego, bajo lo antes expuesto, concluyo que las normas impugnadas son constitucionales, pero también debo puntualizar, que dado que la mayoría determinó que en el caso, no se actualizaba una restricción constitucional a los derechos humanos en cuestión, luego entonces, creo que ello debía haber necesariamente llevado a realizar un test de proporcionalidad de los preceptos constitucionales impugnados, a la luz de cada agravio que ameritara dicho examen, lo que me parece, no se hace en la sentencia definitiva o al menos, no en todos los casos, de forma exhaustiva.

A mayor abundamiento, creo que al haberse descartado el argumento de la restricción constitucional, misma que conllevaba el no analizar la proporcionalidad de las normas impugnadas, porque ya está expresa la restricción en el texto constitucional, luego entonces, sería indispensable hacer el estudio de proporcionalidad porque, de otra forma, no existirían elementos de razonabilidad de la constitucionalidad concluida, sea que a la misma se le considere modulación, excepción o de otra forma.

Señalo lo anterior, porque en la versión definitiva de la sentencia, si bien se incluyeron importantes modificaciones acorde a lo discutido durante las sesiones correspondientes, me parece que no se agotó exhaustivamente, en cada caso, el examen de proporcionalidad requerido, y a favor del cual, votamos seis Ministros.

En cualquier caso, mi voto concurrente se extiende a la respuesta que se brinda a distintos agravios formulados por la parte quejosa, ya que coincido que los mismos son infundados o inoperantes, según se plantea, pero en el caso de los considerados infundados, mi postura se sostiene desde la perspectiva de que los preceptos impugnados no son inconstitucionales, puesto que existe una restricción constitucional que así los fundamenta.

Por otro lado, insistiría en que una vez descartada por la mayoría la idea de que nos encontramos frente a un régimen de restricción constitucional, me parece que resultaba indispensable que en la respuesta a cada uno de los agravios que así lo ameritaren,

se incluyera un exhaustivo examen o test de proporcionalidad, que evaluara precisamente la constitucionalidad de los preceptos impugnados con respecto a las violaciones específicas a derechos fundamentales, alegadas por la parte quejosa. Ello, creo, resulta al menos indispensable, en las alegaciones de violación a los derechos de estabilidad en el empleo, respeto a la dignidad humana, libertad de trabajo y las relacionadas con derechos de orden sindical, esto es, la definición unilateral del patrón de las condiciones de trabajo, la supresión de actas administrativas previas a la separación, con participación del sindicato y en general, la limitación a que el sindicato pueda participar en defensa de los derechos del docente.

Por las razones expuestas, coincido con el sentido del proyecto, y únicamente disiento del criterio adoptado por la mayoría, en cuanto a las consideraciones ya referidas.

Voto concurrente de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en el amparo en revisión 295/2014.

El presente voto deriva de los amparos en revisión relacionados con la impugnación de los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, fallados durante las sesiones de los días 22, 23 y 25 de junio del año en curso, y que fueron votados por unanimidad de votos de los Ministros de este Alto Tribunal, sosteniendo la constitucionalidad de los preceptos reclamados.

En primer lugar, agradezco que se hayan eliminado las consideraciones de los amparos en revisión que fueron motivo de análisis en estas sesiones, en cuanto al fundamento de restricción constitucional del sistema de evaluación del servicio docente, toda vez que, como quedó expuesto, dicho fundamento no se debe entender en términos de lo expuesto por este Pleno en la **contradicción de tesis 293/2011**, y que, como tuve oportunidad de exponer, se entiende como una limitante al derecho de estabilidad en el empleo.

Ahora bien, a pesar de que comparto el sentido de la ejecutoria, me separo de algunas de sus consideraciones, en cuanto al análisis de tres temas torales abordados durante la sesión de Pleno: el análisis del ingreso y permanencia en el empleo de los docentes como un acto condición; las normas sujetas a análisis y la posible vulneración al principio de irretroactividad de la ley; y el test de proporcionalidad de la limitación a la estabilidad en el empleo, desarrollado por las disposiciones legales impugnadas.

En esa tesitura, en cuanto al primer punto, relacionado con el análisis del ingreso y permanencia en el empleo, como un acto condición, ya la Primera Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado en relación con la permanencia en el empleo de los servidores públicos, en la jurisprudencia 1a./J. 108/2010.¹

¹ Jurisprudencia 1a./J. 108/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 168, de rubro: "EMPLEADOS PÚBLICOS. DIFERENCIAS ENTRE REQUISITOS DE INGRESO Y PERMANENCIA EN CARGOS PÚBLICOS CUYOS NOMBRAMIENTOS SE EXPIDEN COMO ACTOS CONDICIÓN, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

Al respecto, en esa oportunidad, la Primera Sala de este Alto Tribunal analizó los artículos 46, fracción II, inciso a); 57, párrafo primero y 86 párrafo primero de la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que regulan la permanencia en el empleo de los servidores públicos que la integran y establecen que podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia que establezcan las leyes vigentes, ante lo cual, la autoridad encargada de la resolución de separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio, cuenta con discrecionalidad para la emisión de la decisión correspondiente, en función del caso concreto.

En virtud de lo anterior, los cargos públicos representan actos condición, en virtud de que los efectos de la relación entre el Estado y el particular no son fijar derechos y obligaciones entre ambas partes, sino condicionar el cargo a las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal, los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

En estos mismos términos, los cargos de los docentes al servicio del Estado, deben ser analizados en términos de acto condición, pues debido a que sus funciones se vinculan con el cumplimiento del Estado, de garantizar una educación de calidad, es necesario condicionar la permanencia de los docentes a la evaluación que realice el Estado, para determinar que cumplen con los requisitos necesarios para ejercer su función de manera adecuada.

Ahora bien, en cuanto al análisis del principio de irretroactividad de la ley, existen diversos supuestos para regular la situación jurídica de los docentes que a su entrada en vigor cuenten con nombramiento definitivo, y los que cuenten con nombramiento provisional, ante lo cual, se salvaguarda su derecho a la irretroactividad de la ley.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, existen dos formas de advertir si una ley transgrede o no el derecho a la irretroactividad. La primera es conforme a la teoría de los componentes de la norma, como se ha señalado en la jurisprudencia P/J. 123/2001.² La segunda es de acuerdo con la teoría de los derechos adquiridos, tal y como se sostiene en la tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001.³

En el caso concreto, considero que resulta aplicable esta última teoría, es decir, la de los derechos adquiridos, de acuerdo con la cual, una disposición normativa es retroactiva cuando afecta derechos adquiridos de los gobernados y no simplemente expectativas de derechos.

Sin embargo, en mi criterio, las disposiciones impugnadas no lesionan derechos adquiridos de los docentes, pues no ha entrado en su patrimonio el derecho a la inamo-

² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, página 7, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."

³ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 306, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLÉS EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS."

vilidad laboral de forma incondicionada y absoluta, como si fuera una facultad o provecho no susceptible de modificación alguna, por el contrario, sólo tienen la expectativa –hacia el futuro– de que no cambien las condiciones en las que venían gozando de ese derecho, por lo que el legislador válidamente puede cambiar su regulación estableciendo nuevas condiciones y requisitos para tal fin, lo que, en todo caso, debe realizar ponderando otros valores, fines, principios o derechos fundamentales, pero para el caso de que no lo haga, puede y debe hacerlo esta Suprema Corte.

En la especie, como se puso de relieve en la ejecutoria, tanto el derecho a una educación de calidad por parte de los menores, como el interés superior de éstos que debe de buscar proteger el Estado en todas las actuaciones que tengan incidencia en los menores, me parece que resultan ser valores o fines constitucionalmente válidos para ponderar el establecimiento de nuevas condiciones y requisitos para regular el derecho a la estabilidad laboral.

Por ello, considero que no se viola el derecho a la irretroactividad de la ley por parte de los preceptos reclamados.

Máxime cuando en el caso se da la oportunidad de un año para que los docentes se preparen con la finalidad de estar en posibilidad de pasar una segunda evaluación, plazo que se estima prudente para que se optimice la calidad profesional que se requiere en la impartición educativa.

Por otra parte, en cuanto al test de proporcionalidad que se realiza en la ejecutoria, considero que requiere de un desarrollo más extenso, como a continuación expongo. En efecto, de entrada, considero que debió realizarse una precisión metodológica importante al respecto, consistente en que al estar inmersos en la litis constitucional los derechos a la dignidad humana e irretroactividad de la ley, entre otros, el análisis o escrutinio constitucional a realizar debió ser estricto, tal y como se ha sostenido en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006.⁴

Así, el principio de proporcionalidad atiende a la premisa fundamental de que no existen derechos absolutos, sino que cada derecho puede ser limitado. Ahora bien, partiendo de lo anterior, lo importante es establecer de qué manera y con qué requisitos pueden limitarse los derechos. Este principio ha sido utilizado de manera reiterada por este Alto Tribunal, y no sólo en asuntos vinculados con el principio de igualdad.⁵ Así, esta herramienta también sirve para el análisis de la posible afectación a cualquier derecho humano.

⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."

⁵ En este sentido, véase la tesis aislada 1a. LIII/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 882, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN." Precedentes: Amparo en revisión 820/2011. Estación de Servicios Los Álamos, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2012. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Ahora, este principio se constituye de tres sub-principios: *idoneidad*, *necesidad* y *proporcionalidad en sentido estricto*. El sub-principio de *idoneidad* impone dos exigencias a toda medida de intervención en los derechos fundamentales: en primer lugar, que tenga un fin constitucionalmente legítimo y, en segundo término, que sea idónea para favorecer su obtención. En pocas palabras, este sub-principio realiza un análisis de la capacidad que tiene el medio legislativo para perseguir el fin, y dicho fin ofrece una fundamentación al medio.

Por su parte, el sub-principio de *necesidad* atiende a que toda medida que limite un derecho humano debe ser la más benigna entre todas aquellas que revisten, por lo menos, la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. Aquí se realiza el análisis de medios alternativos, su idoneidad y de la intensidad con la que afectan negativamente al derecho humano.

Por último, el *sub-principio de proporcionalidad en sentido estricto*, con el que se busca comprobar la importancia de la intervención en el derecho humano y si está justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa. Se traduce en una comparación entre la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin legislativo, con el objetivo de fundamentar una relación de precedencia entre aquél derecho y este fin.

Con la finalidad de establecer si el servicio de evaluación profesional docente, como limitante al derecho a la estabilidad en el empleo es acorde con nuestro parámetro de regularidad constitucional, conformado por normas tanto de fuente nacional como internacional, será necesario hacer un análisis de estos tres sub-principios.

En cuanto a la idoneidad de la medida, en el caso concreto, el sistema de evaluación del servicio docente, se establece constitucionalmente en la fracción III del artículo 3o. constitucional, donde establece que la ley reglamentaria, fijará los criterios, términos, y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.

Como se atiende del mismo artículo 3o. constitucional, la finalidad de establecer un sistema como éste, es garantizar una educación de calidad, y la idoneidad de los educandos. Y en refuerzo de esta obligación, el artículo 4o. constitucional obliga al Estado a velar por el principio del interés superior de la niñez en el cumplimiento de sus necesidades, entre las que se encuentra la educación.

Dicha finalidad también encuentra asidero en estándares internacionales, como lo dispone la Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece que la garantía efectiva del derecho a la educación se traduce en disponer de un personal docente calificado.

Bajo estas condiciones, el requisito de idoneidad se observa garantizado, pues, se cumple con una finalidad legítima, que no sólo se consagra constitucionalmente, sino a nivel internacional también se encuentra reconocida.

En segundo lugar, en cuanto al sub-principio de necesidad, entendido como la búsqueda de la medida más benigna entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para

contribuir a alcanzar el objetivo propuesto, también se cumple dicho requisito, pues los artículos octavo y noveno transitorios establecen una medida menos lesiva a la estabilidad en el empleo, al disponer que los trabajadores definitivos tendrán posibilidad de presentar tres evaluaciones, y en caso de no pasar dichos exámenes, podrá ser readscrito a un cargo administrativo, cuestión que, a mi consideración, garantiza posibilidades para que el docente pueda aprobar los requisitos necesarios para su permanencia, y por otro lado, garantiza que el docente esté capacitado para educar de mejor manera a los educandos.

Y por último, en cuanto al sub-principio de proporcionalidad en sentido estricto, sobre la importancia de verificar si la limitante establecida al derecho humano, en este caso, la estabilidad en el empleo, se encuentra justificada a la realización del fin perseguido, estimo que de la misma manera se observa garantizado, pues la educación es un derecho humano de gran importancia, tutelado en el artículo 3o. constitucional, y que se refuerza con el principio del interés superior de la niñez, de tal manera que bajo su interpretación, este derecho no sólo se traduce en el acceso a escuelas, sino en las condiciones en que se otorga, y que deben permitir garantizar las mejores herramientas a la niñez para un proyecto de vida exitoso.

Por lo anterior, estimo pertinente hacer un voto concurrente bajo las precisiones expuestas, con la finalidad de reforzar el test de proporcionalidad en los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Luis María Aguilar Morales, respecto de las ejecutorias pronunciadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los amparos en revisión 295/2014, 311/2014, 317/2014, 298/2014, 316/2014, 327/2014, 328/2014, 297/2014, 312/2014, 313/2014, 400/2014, 402/2014, 381/2014, 397/2014, 315/2014, 399/2014, 426/2014, 429/2014, 403/2014, 382/2014, 430/2014, 428/2014, 427/2014, 384/2014, 385/2014 y 383/2014.

Con el debido respeto me permito disentir de algunas de las consideraciones de las resoluciones emitidas en los amparos en revisión antes precisados, en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en forma destacada, que los preceptos reclamados, artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, son constitucionales, determinando, en consecuencia negar el amparo a su respecto.

Si bien considero que, desde luego el amparo debía negarse, no comparto todas las consideraciones que quedaron plasmadas en los asuntos de referencia.

En primer lugar, disiento parcialmente del tratamiento que se dio **en las resoluciones de los amparos en revisión precisados al rubro, salvo en los amparos en revisión 428/2014 y 385/2014**, al abordar el análisis del agravio vertido por la autoridad responsable en la revisión adhesiva en torno al indebido estudio del Juez del conocimiento de la causa de improcedencia relacionada con la falta de interés de la parte quejosa para impugnar las normas reclamadas.

En los fallos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que resultaba inoperante el agravio de la autoridad recurrente, en que reiteraba

sustancialmente lo manifestado en su informe justificado, en el sentido de que en el juicio de amparo, se actualizaba una causa de improcedencia, relacionada con la falta de interés de los quejosos, siendo que el Juez había puesto de manifiesto que, éstos acreditaron tener el carácter de docentes con los originales de percepciones relativas.

Al respecto, estimo que el agravio resultaba parcialmente inoperante, puesto que lo que la autoridad alegó es que, depende del tipo de nombramiento, esto es, provisional o definitivo, la norma que afecta en concreto a cada uno de los quejosos, señalando que para estar en aptitud de tener alguna afectación, a partir de la aplicación de los artículos octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, es un presupuesto indispensable encontrarse dentro del personal con nombramiento definitivo o provisional, respectivamente, en razón de que sólo en esas circunstancias, la probable afectación por la aplicación que derive de dichos preceptos, será personal y directa, por tener repercusiones en la esfera jurídica propia, con lo que se excluye la posibilidad de acudir al juicio de amparo aduciendo tener un interés legítimo para reclamar las normas transitorias, ya que éstas establecen una calidad específica para ubicarse en los supuestos que prescriben y, por ende, para que sean aplicadas a sujetos determinados, y no a una generalidad.

En este tenor, lo que la autoridad combate es, precisamente, la argumentación del Juez en donde determinó que como todos los quejosos demostraron tener nombramiento y que trabajan en el servicio de la educación están legitimados para hacer valer el juicio de amparo, pues al parecer de la recurrente, debe analizarse cada caso concreto, porque no es lo mismo tener un nombramiento definitivo, que un nombramiento provisional; y, porque las consecuencias que señalan los artículos transitorios, también son diferentes.

Lo anterior, a mi parecer, requería de una respuesta concreta, en el sentido de que el perjuicio o el interés jurídico de los quejosos, no depende de que se actualice el cese en sus funciones, porque como señaló la autoridad recurrente, no a todos los quejosos, en caso de no someterse a la evaluación, o en caso de que la evaluación no sea satisfactoria, les traerá como consecuencia el cese, en tanto que los trabajadores con nombramiento definitivo tienen otras alternativas, como ser readscritos para continuar en otras tareas, o incorporarse a los programas de retiro voluntario.

En respuesta al agravio, estimo que la afectación a los intereses de los quejosos está acreditada, no necesariamente con la posibilidad de que vayan a ser cesados con motivo del proceso de evaluación, sino tan sólo con la modificación que se introduce a las condiciones en las que prestan el trabajo con la reforma que reclaman; y, por ello, considero que es infundado el agravio relativo a que no se distinguió entre los quejosos que tuvieran un nombramiento definitivo y los que tuvieran uno provisional.

En consecuencia, estimo que debió precisarse que más allá de las particularidades de cada nombramiento, provisional o definitivo; y, con independencia de las consecuencias que pudieran tener en caso de no someterse a la evaluación o de no resultar satisfactoria la evaluación, los quejosos tienen interés jurídico desde la perspectiva de que las reformas que impugnan, están modificando las condiciones en las que prestan su trabajo, porque ahora tienen la obligación de someterse a evaluaciones, y ese aspecto es común a todos ellos.

Por otra parte, en lo que atañe al fondo de los asuntos, **en todos los amparos en revisión citados al rubro, salvo el 313/2014**, la mayoría de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación determinó que era necesario realizar un juicio de proporcionalidad para analizar la constitucionalidad de las normas reclamadas, ello al pronunciarse sobre la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, con motivo de que las normas prevén la posibilidad de que los docentes sean removidos de sus cargos o readscritos a otras áreas.

Al efecto considero que al analizarse la violación alegada por los quejosos en torno al derecho a la estabilidad en el empleo, no resultaba necesario realizar un test de proporcionalidad, como estimó la mayoría, en virtud de que no existe una restricción expresa a un derecho en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino una condición constitucionalmente justificada.

Esto es, si la Constitución no está restringiendo un derecho o un bien constitucional para satisfacer otro, es innecesario analizar si se cumple con los principios de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, ya que este análisis de proporcionalidad en materia de derechos fundamentales obedece a la colisión de dos principios constitucionales.

Ciertamente, la reforma constitucional al artículo 3o., junto con sus leyes reglamentarias al regir, entre otras cuestiones, la permanencia de los trabajadores del servicio profesional docente, introduce una condición, esto es, no se restringe constitucionalmente la estabilidad en el empleo del personal dedicado al servicio docente, sino que sólo se modula.

En efecto, el artículo 3o., fracción III, de la Constitución Federal, dispone que "la ley fijará los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional", de lo que se desprende la posibilidad de que la legislación secundaria prevea supuestos de separación del servicio de los trabajadores docentes.

En ese tenor, considero que esta disposición constitucional introduce un criterio al que ha quedado sujeta la permanencia en el servicio de los trabajadores docentes, a partir de la implementación a nivel constitucional de un mecanismo encaminado a garantizar el derecho a la educación bajo los principios que el propio artículo 3o. establece, en el entendimiento de que la idoneidad de los docentes ha adquirido una importancia fundamental.

La posibilidad de que un trabajador sea separado del servicio, no es la consecuencia inmediata de la norma constitucional, pues se trata de una medida planteada exclusivamente para el caso de que se demostrara que un trabajador carece de las características necesarias para desempeñar adecuadamente una función cuya trascendencia ha sido elevada en la norma fundamental, lo que no implica que la separación pueda ser arbitraria, pues se encuentra vinculada a los resultados de una evaluación que permita identificar los conocimientos y capacidades que correspondan en cada caso.

Asimismo, estimo que esa esa modalidad no implica anular el derecho previsto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, relativo a que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, sino se trata de un régimen complementario que necesariamente deben observar aquellas personas que pretendan ejercer la labor docente.

En otro aspecto, estimo pertinente hacer una aclaración respecto del tratamiento que se otorgó **en los fallos precisados al rubro, con excepción de los amparos en revisión 297/2014, 313/2014, 427/2014, 399/2014, 384/2014 y 385/2014**, respecto del análisis de los agravios esgrimidos por la quejosa, en relación a la posible vulneración a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, al estimar que los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, en relación con sus artículos octavo y noveno transitorios, autorizan: 1) que la definición de las condiciones de trabajo, en específico los temas de evaluación y permanencia, se realizan de manera unilateral por el patrón; 2) la separación del servicio cuando la evaluación sea desfavorable, sin que se permita la participación del sindicato en defensa de los intereses del docente; y, 3) la separación del servicio cuando la evaluación sea desfavorable, sin que previamente se levante el acta administrativa a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En los fallos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que los derechos invocados por los quejosos no se encuentran previstos en ninguna disposición constitucional, pues lo relativo a que para la fijación de las condiciones generales de trabajo, se deba tomar en cuenta la opinión del sindicato, quien podrá objetarlas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; o la obligación del patrón de levantar acta administrativa con la asistencia de un representante sindical, previo a demandar el cese del trabajador, se trata de disposiciones reguladas en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado; pero que al haberse establecido en el artículo 3o. constitucional un nuevo modelo para regular las relaciones laborales de los trabajadores del servicio profesional docente a través de sus leyes reglamentarias, resulta infundado el argumento.

Si bien coincido en la precisión que al respecto se hizo en el sentido de que lo que pretenden los recurrentes es confrontar el contenido de la Ley General del Servicio Profesional Docente con la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, puesto que es ésta ley, la que contiene diversas regulaciones en torno a la formulación de las condiciones generales de trabajo, así como la posibilidad de levantar un acta administrativa con la asistencia de un representante sindical, a efecto de que se pueda demandar el cese, a mi parecer, debió haberse puesto de manifiesto que, el argumento de los recurrentes no constituye un argumento de constitucionalidad, pues aun cuando en sus agravios no señalen expresamente que los aspectos a que aluden, se encuentran regulados en los artículos 87, 88 y 89 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, lo cierto es que esa es su pretensión, cuando que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido reiteradamente que la inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS.—La inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con un precepto de la Constitución y no de oposición entre leyes secundarias." (Novena Época, Registro digital: 192289, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 25/2000, página 38)

"LEY. PARA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE PLANTEARSE SU OPOSICIÓN CON UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN.—Para que se pueda analizar si un ordenamiento es constitucional o no, debe plantearse su oposición con un precepto de la

Carta Magna con el cual pugna; requisito que no se satisface en un concepto de violación en el que se sostiene que la ley combatida se encuentra en contradicción con otra ley ordinaria." (Novena Época, Registro digital: 192850, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, materia constitucional, tesis P/J. 108/99, página 29)

Finalmente estimo que en las resoluciones anteriormente mencionadas, resultaba pertinente precisar que, la evaluación obligatoria, como modalidad de la permanencia, no se trata de una cuestión, cuyos parámetros genere de manera unilateral el patrón, en tanto que en la fracción IX del artículo 3o. constitucional, se creó precisamente el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación está a cargo de un instituto autónomo que, entre otras cosas, tiene el deber de expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales, para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, como se advierte de su texto:

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- "a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- "b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federales y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- "c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social."

Bajo este entender, es que, coincidiendo con la decisión destacada de negar el amparo en los amparos en revisión invocados, me aparto de algunas de sus consideraciones.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Eduardo Medina Mora I., respecto del amparo en revisión 295/2014.

La posición mayoritaria considera que los artículos 52, 53, y octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente no vulneran el principio de estabilidad en el empleo, previsto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución General, ya que del artículo 3o., fracción III, constitucional, se deriva una restricción adicional a la estabilidad en el empleo de los trabajadores docentes, por imponerles la obligación de someterse a evaluaciones para definir su permanencia; por lo cual, con la reforma educativa, se creó un régimen de excepción para las relaciones laborales del personal docente.

No comparto las anteriores consideraciones, en atención a lo siguiente.

La estabilidad en el empleo, se entiende como el derecho de todo trabajador al servicio del Estado a desempeñar su cargo y a no ser privado de él, sino por una causa justificada, y en el caso de cese injustificado, a optar por la reinstalación en el cargo que desempeñaba o por la indemnización respectiva.

En este sentido, la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, no establece una inmunidad a que un trabajador pueda ser cesado en su trabajo, sino solamente que en caso de que se le deba cesar, esto responda a una causa justificada y que se relacione con las características propias del trabajo que se desempeña.

Teniendo como premisa que, la estabilidad en el empleo, es la garantía de permanencia en el trabajo; el artículo 3o., fracción III, de la Constitución General establece una causa de permanencia, o lo que es lo mismo, una causa de terminación del servicio docente. En efecto, esta norma constitucional señala que: *"La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación."*

De esa porción normativa no deriva, en mi opinión, una restricción constitucional a la estabilidad en el empleo, porque su redacción no elimina el derecho de los trabajadores docentes de permanecer en el servicio, sino que establece una condición especial de permanencia; es decir, la Constitución General prevé que los trabajadores docentes, podrán permanecer en el servicio de acuerdo con los términos y condiciones de la evaluación que fije la ley reglamentaria.

La obligación de aprobar las evaluaciones de los docentes, además de significar un medio directo para elevar la educación en México, objetivo fundamental de la reforma, representa una condición especial de permanencia en sentido positivo; pues en sentido negativo, es decir, en el caso de no aprobar las evaluaciones, se convierte en una causa especial de terminación del nombramiento.

Por tanto, si la obligación de aprobar las evaluaciones constituye, en sentido negativo, una causa especial de terminación de los efectos del nombramiento; entonces, dicha norma participa del mismo sentido jurídico que la fracción IX del artículo 123, apartado B, constitucional, en tanto señala que: *"Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley."*

De esta forma, los artículos 123, apartado B, fracción IX, y el 3o., fracción III, ambos de la Constitución General se complementan; porque aquél prohíbe que los trabajadores, en general, sean cesados sin causa justificada, y éste contiene una causa especial para los trabajadores docentes, que se refiere a la obligación de aprobar las evaluaciones correspondientes.

Así, la estabilidad de los trabajadores docentes, sigue protegida en la Constitución General, sólo que por tratarse de un servicio público de especial relevancia, como lo es el cometido constitucional de impartir educación, se previó una condición especial de permanencia, o si se quiere decir en sentido negativo, una causa especial de terminación del servicio.

En virtud de lo anterior, considero que el artículo 3o., fracción III, constitucional tampoco prevé un régimen de excepción para los trabajadores de la educación; sino más bien, como he dicho, una condición especial.

Quizás podría pensarse que no habría diferencia entre régimen de excepción o condición especial; pero yo pienso que sí hay una relevante. La palabra excepción implica apartar algo de la regla general. La palabra especial significa singular o particular, que se diferencia de lo general. Siendo esto así, el régimen de excepción se aparta de la generalidad; en cambio, la condición especial distingue de lo general.

Desde mi punto de vista, el artículo 3o., fracción III, de la Constitución General, al prever que ley reglamentaria fijará los criterios de la evaluación obligatoria para la permanencia en el servicio profesional docente, no tiene como objetivo apartar a los trabajadores docentes de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, más bien establece una distinción que le es propia por el servicio que prestan.

Dicho de otro modo, una condición especial en el derecho laboral atiende a las características especiales del trabajo, que no es aplicable a todas las actividades laborales. Lo mismo sucede si se habla de una causa especial de terminación de trabajo, cuando no aplica a todos los trabajadores.

Por ejemplo, en el caso del trabajo especial desarrollado por las tripulaciones aeronáuticas, previsto en la Ley Federal del Trabajo, el artículo 243 establece una causa especial de terminación de la relación de trabajo, consistente en la cancelación o revocación definitiva de las licencias respectivas, pasaportes, visas y demás documentación exigida por la ley. Esta causa especial de terminación, no es aplicable al resto de los trabajadores, pero esto no lo hace un régimen de excepción.

Lo mismo sucede en el caso de los trabajadores docentes, en relación con las evaluaciones para la permanencia en el servicio; debido a que esta condición especial no es aplicable a todos los trabajadores al servicio del Estado, sólo a ellos, justamente porque constituyen el elemento más importante en el diseño de los planes y programas de la educación.

Ahora bien, estimo que los resultados de las evaluaciones que se practiquen a «los trabajadores docentes» son una causa justificada para la readscripción de los maestros o su cese laboral, toda vez que la educación pública es, un servicio de carácter público que presta el Estado para beneficio de toda la población, razón que obliga a que las personas que prestan dicho servicio, cuenten con los conocimientos mínimos necesarios.

El cumplimiento de la obligación constitucional para los tres niveles de gobierno, de ofrecer una educación pública de calidad, requiere que el acceso de las personas a ser maestros, así como su promoción y permanencia, se verifiquen a través de los procedimientos idóneos, en relación con los fines de la educación. Por tanto, el proceso de evaluación y sus consecuencias, se deben considerar como una medida racional y proporcional a efecto de conseguir una mejora en la educación de nuestro país.

Concluyo entonces que, en el presente caso, no estamos frente a restricciones constitucionales al derecho a la seguridad en el empleo, sino a un régimen constitucional específico que rige para uno de los servicios públicos más relevantes que presta el Estado Mexicano.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza en los amparos en revisión 327/2014, 316/2014, 298/2014, 295/2014, 311/2014, 317/2014, 297/2014, 328/2014, 312/2014, 400/2014, 402/2014, 397/2014, 429/2014, 381/2014, 426/2014, 403/2014, 382/2014, 399/2014, 430/2014, 428/2014, 315/2014, 383/2014.

En el presente voto expongo las razones por las cuales, si bien comparto el sentido de la resolución, en cuanto a que la reforma que introdujo la obligación de evaluar el desempeño docente no es contraria al principio de progresividad, en su aspecto de no regresividad; considero que dicha conclusión se alcanza a partir de un test de proporcionalidad.

En sesión de veinticinco de junio de dos mil quince, la mayoría de los señores Ministros concluyeron que, el derecho de permanencia en el empleo implica que el trabajador, solamente pueda ser separado del cargo por causa justificada; de ahí que la regulación de modalidades, como lo es la facultad de dar por terminado el nombramiento correspondiente, siempre que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, no implica una vulneración al principio de no regresividad.

Esto es, añadir una causal más de separación del cargo, no disminuye la protección de estabilidad laboral.

I. Una distinta perspectiva del problema.

No obstante que, comparto el resultado alcanzado, en mi opinión el problema debió haber sido resuelto desde una óptica diversa, esto es, a partir de un test de proporcionalidad que lleve a determinar si la norma es constitucionalmente válida, en los términos siguientes:

- 1) *Que se persiga una finalidad constitucionalmente válida.* La medida consistente en establecer criterios y procedimientos de evaluación para el personal docente, persigue como finalidad el mejoramiento del nivel y la calidad educativa, en aras de otorgar una mayor protección al derecho a la educación que tienen los menores. De esta forma, la medida adoptada persigue un fin constitucionalmente válido, tan es así que la finalidad, se establece expresamente en el texto constitucional.
- 2) *Que la medida sea idónea.* En la especie, se cumple con este requisito, porque los sistemas de evaluación, así como con los programas de regularización, son mecanismos que sí pueden tener como efecto, el mejoramiento de la calidad educativa, porque su objeto consiste precisamente en controlar la calidad de los conocimientos del personal docente, que es quien directamente imparte la educación.
- 3) *Que la medida no sea desproporcionada.* La medida consistente en la implementación de sistemas de evaluación, si es que en cierto grado es invasiva de los derechos laborales del personal docente, no es ponderativamente tan grave, en comparación con la importancia que debe atribuirse a la finalidad perseguida, esto es, a la calidad de la educación.

En efecto, en el artículo 52 de la ley general impugnada, se establece que, las autoridades educativas y los organismos descentralizados, deberán evaluar el desempeño docente; y por su parte, el diverso 53, señala que cuando en la evaluación a que se

refiere el artículo anterior, se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se trate se deberá incorporar a los programas de regularización, pero, en caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado.

De ello, es posible concluir, que la medida legislativa, no es desproporcionadamente invasiva de derechos laborales, pues antes de la terminación de la relación laboral, se da oportunidad al personal docente, para que en caso de no acreditar (en dos ocasiones) la evaluación correspondiente, pueda acudir a programas de regularización.

A mi juicio, dicha medida no constituye una carga desmedida para el gobernado, pues se insiste, el trabajador tiene oportunidad de mejorar su nivel educativo, antes de ser separado del cargo, lo cual, por cierto, redundará en una mayor preparación del personal docente y, por ende, en su propio beneficio.

Además, la finalidad consistente en solucionar los bajos niveles de calidad educativa, merece una ponderación mayor que la invasión que pudiera significar para una persona dedicada a la enseñanza, someterse a la evaluación de los conocimientos que, en cualquier caso, son el objeto material de la profesión que ella misma eligió.

Tales razonamientos me llevan a concluir que, la medida adoptada por el legislador secundario no implica una violación al principio de regresividad y que, por lo mismo, es constitucionalmente válida.

Es por ello que, coincido en que lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, no son contrarios al principio de progresividad en su aspecto de no regresividad, sin embargo difiere del tratamiento de la problemática.

Por las razones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los señores Ministros en la resolución del presente asunto.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO ADHESIVO. LA MODULACIÓN IMPUESTA PARA IMPUGNAR POR ESTA VÍA SÓLO CUESTIONES QUE FORTALEZCAN LA SENTENCIA O VIOLACIONES PROCESALES, ES RAZONABLE EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 17 CONSTITUCIONAL Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Voto de minoría que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en relación con la contradicción de tesis 483/2013, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa, Tercero en Materia Civil y Sexto en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Cuarto del Décimo Octavo Circuito, Primero del Trigésimo Circuito y Tercero en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

El dos de marzo de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 483/2013,¹ en el sentido de declarar su existencia. Los puntos de vista discrepantes de los órganos colegiados contendientes dieron lugar a la formulación de las siguientes interrogantes:

- ¿Qué tipo de planteamientos pueden formularse en el amparo adhesivo?
- ¿Es posible sobreseer el amparo adhesivo, en atención a su naturaleza, o debe declararse sin materia, en atención a su carácter accesorio al principal o deben estudiarse los argumentos con independencia de lo resuelto en el principal?

Por mayoría de seis votos,² se aprobó la propuesta de fondo, en función de las preguntas señaladas. Concretamente, disiento de las razones en que se sustenta la resolución

¹ En relación con este punto resolutivo, votaron a favor los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (ponente), Sánchez Cordero de García Villegas y el presidente Aguilar Morales.

² Votaron a favor los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo (ponente), Silva Meza, Pérez Dayán y el presidente Aguilar Morales.

para dar respuesta a la primera interrogante planteada, esto es, en relación al tipo de planteamientos que pueden formularse en el amparo adhesivo.

La mayoría de los Ministros, en esencia, consideraron lo siguiente:

A partir del análisis de los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal y 181 y 182 de la Ley de Amparo vigente, se resolvió que el amparo directo adhesivo no es un medio de defensa autónomo, sino que está estrechamente vinculado con un amparo principal promovido con anterioridad. De ahí que se sostenga que ambos medios de defensa se rigen por las mismas reglas.

Esto es así, pues sostuvieron que el artículo 182 de la Ley de Amparo, en su primer párrafo, limita la posibilidad de acceder a ese medio de defensa sólo a aquella parte que cumpla con dos elementos:

- 1) Que hubiese obtenido sentencia favorable; y,
- 2) Que tenga interés jurídico en la subsistencia del acto.

Asimismo, se dice que ese mismo artículo impone, en su segundo y quinto párrafos, requisitos adicionales de procedencia para ejercer dicha acción, consistentes en:

- a) Que se formulen argumentos que tiendan a reforzar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses de adherente;
- b) Que existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo; y,
- c) Violaciones en el dictado de la sentencia, que de resultar fundado un concepto de violación en el amparo principal, pudieran afectarle.

En atención a dichos lineamientos, se concluyó que el amparo directo adhesivo no puede ser una vía para reclamar cualquier consideración que perjudique a la parte que obtuvo sentencia favorable, en virtud de que la naturaleza de la figura delimitada por la ley se trata de una acción que depende de la principal y, por ello, no puede apartarse de la litis que se fija en dicho juicio principal. De ahí que no sea posible considerar que pueda plantearse otro tipo de argumentos tendientes a combatir una consideración que cause perjuicio, máxime que el artículo analizado es muy claro, al establecer las afectaciones que se pueden combatir a través del juicio de amparo directo adhesivo.

Por lo que la mayoría consideró que esos requisitos de procedencia cumplen con el parámetro constitucional y convencional –relativos al acceso a la tutela judicial efectiva–, pues no dejan sin defensa a la parte que obtuvo sentencia parcialmente favorable, ya que ésta puede recurrir esa sentencia a través de un amparo directo principal.

Asimismo, la mayoría justificó dicha limitante en el amparo adhesivo –relativa a que no se puedan hacer valer argumentos en contra de las consideraciones que perjudiquen a la parte que obtuvo sentencia favorable–, consiste en que, de acuerdo a los principios de equilibrio procesal entre las partes y la igualdad de armas, no puede perderse de vista que el amparo directo adhesivo puede presentarse con posterioridad al plazo para el amparo principal, por lo que la parte que obtuvo sentencia favorable tendría quince días adicionales para presentar sus pretensiones –sin tomar en

cuenta el tiempo que tarde el órgano colegiado en admitir la demanda y notificarla a las partes—; por lo que, a pesar de que esa parte tenía la posibilidad de promover el amparo desde el primer momento, gozaría de un término mayor sin justificación, lo cual provocaría una desigualdad procesal indebida.

No obstante ello, respetuosamente, no comparto las consideraciones citadas con antelación, en virtud de que comparto el criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolverse las contradicciones de tesis 32/2014 y 136/2014, por unanimidad de votos.

Lo anterior, lo estimo porque, a mi juicio, de la simple lectura del artículo 182 de la Ley de Amparo vigente, se desprende con claridad que el amparo adhesivo tiene como objetivos:

- 1) Fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo reclamado y así lograr la subsistencia del mismo;
- 2) Denunciar violaciones al procedimiento ordinario que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo; y,
- 3) Combatir un punto decisorio perjudicial del adherente. Así, me parece que en el amparo adhesivo se puede hacer valer cualquier tipo de violaciones.

Esto es, la Ley de Amparo es clara respecto a la posibilidad que tienen los quejosos adherentes de combatir puntos decisorios que les son desfavorables, con el objetivo de que en un solo amparo directo se solucionen todas las posibles violaciones de fondo y procesales que pudieran alegar las partes, tanto las que hayan obtenido una sentencia total o parcialmente favorable, como las que obtuvieron una contraria a sus intereses en esos mismo términos.

Ahora bien, desde mi punto de vista, el Poder Constituyente y el legislador ordinario buscaron, sin duda alguna, con la introducción de este amparo adhesivo, dar la posibilidad a la parte que obtuvo una sentencia favorable y a la que tenga, por supuesto, interés y que tiene interés en que subsista el acto, de promover amparo con el objeto de mejorar las condiciones del acto reclamado; se buscó que en un mismo juicio de amparo directo el órgano jurisdiccional se pronunciara respecto a la totalidad de las violaciones procesales que pudieran existir en un procedimiento jurisdiccional que culminara con el dictado de la sentencia, o de un laudo o de una resolución que se reclame en amparo y, por otra parte, si la Ley de Amparo establece con toda claridad que en el amparo adherente puede dirigirse a impugnar las consideraciones que concluyan en un punto decisorio que le perjudica en relación con las violaciones procesales, es evidente que el adherente también puede hacer valer tanto violaciones en el dictado de la sentencia, como violaciones procesales que trasciendan o no al resultado del fallo.

Los motivos antes expuestos son los que me conducen a separarme de las razones de la mayoría.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 483/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 5.

DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PRESENTARLA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 45/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE OCTUBRE DE 2015. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: LORENA GOSLINGA REMÍREZ.

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

RESOLUCIÓN:

Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis número 45/2015, suscitada entre los criterios sustentados por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. La problemática jurídica que debe resolverse en la presente ejecutoria, es la siguiente:

¿El plazo para la promoción de la demanda de amparo cuando el acto reclamado se emitió en cumplimiento de una ejecutoria que concedió la protección constitucional comienza a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del acto que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, o bien, comienza a transcurrir a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación de la resolución que tiene por cumplido el fallo protector o cuando el quejoso tiene conocimiento de esta última o se ostenta sabedor de la misma?

I. Antecedentes

1. El Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito resolvió el amparo en revisión 581/2013, el nueve de febrero de dos mil quince. En dicho asunto se sustentó el criterio relativo a que el cómputo del plazo para promover la demanda de amparo, cuando el acto reclamado se emite en cumplimiento de una sentencia que concede la protección constitucional, transcurre a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso de

dicho acto o al en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del mismo, tal como lo dispone el artículo 18 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

2. En la propia ejecutoria se ordenó denunciar la posible contradicción entre el criterio arriba señalado y el contenido en la jurisprudencia I.5o.P. J/2 (10a.), emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA SU PRESENTACIÓN, CUANDO EL ACTO RECLAMADO ES DICTADO EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO. Tratándose de actos dictados en cumplimiento a una sentencia concesoria, el plazo para instar un nuevo juicio de amparo comenzará a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del auto que declaró cumplida la sentencia protectora, o bien, a aquel en que el justiciable haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acuerdo que declaró cumplida la ejecutoria de amparo (conforme al artículo 18 de la Ley de Amparo) pues será en este punto en donde el acto reclamado dictado en cumplimiento otorgará certeza jurídica al quejoso sobre su contenido; de actuar en contrario, se dejaría al quejoso en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, ya que antes de la declaración de cumplimiento, no podría saber con precisión cuáles son las violaciones que deben combatirse en la nueva demanda; ello con independencia de los medios de defensa que eventualmente hiciera valer para inconformarse contra dicho auto."

II. Trámite

3. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis presentada por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, mediante auto de diecisiete de febrero de dos mil quince, y ordenó su registro con el número de expediente 45/2015.¹

4. En el mismo acuerdo, se requirió a las presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes que remitieran copias certificadas de las ejecutorias en las que sostuvieron los criterios en oposición, así como su envío a la cuenta de correo electrónico correspondiente, en términos de lo establecido en la circular 3/2011-P, a fin de integrar el expediente. Asimismo, se instruyó al

¹ Tal como se advierte de las páginas 38 a 41 del expediente que se resuelve.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito para que informara si mantenía vigente el criterio denunciado o indicara la causa para tenerlo superado o abandonado. Por último, se turnó el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz, y se ordenó el envío de los autos a la Sala de su adscripción para continuar con el trámite de integración respectivo.

5. El presidente de la Primera Sala dictó un acuerdo el seis de marzo de dos mil quince, en el que determinó que dicha Sala se avocaba al conocimiento de la contradicción de tesis en cuestión.² El veintitrés de marzo siguiente, el propio presidente tuvo por cumplida la requisitoria realizada al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, mismo que remitió copia certificada de las ejecutorias de las cuales derivó la jurisprudencia I.5o.P. J/2 (10a.), es decir, los amparos en revisión 173/2013 y 80/2014 y los recursos de queja 71/2014, 61/2014 y 55/2014; además, informó que el criterio sustentado en dichos asuntos continúa vigente.³

6. En consecuencia, en el mismo acuerdo se tuvo por integrado el expediente de la contradicción de tesis y se ordenó que fuera enviado al Ministro José Ramón Cossío Díaz, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

7. En sesión de veinte de mayo de dos mil quince, los Ministros integrantes de la Primera Sala acordaron enviar los autos de la presente contradicción de tesis al Tribunal Pleno, a fin de que éste se avocara a su conocimiento y resolución.

8. Finalmente, mediante acuerdo de uno de junio de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar los autos respectivos al Pleno de este Alto Tribunal, para los efectos conducentes.

III. **Competencia**

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente 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, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; y 10, fracción VIII,

² *Ibíd.*, página 76.

³ *Ibíd.*, página 207.

de la Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

IV. Legitimación

10. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue presentada por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito que emitió –al resolver un amparo en revisión– uno de los criterios contendientes. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 226, fracción II, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

V. Existencia de la Contradicción

11. En principio, es menester destacar que este Tribunal Pleno al interpretar, ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. El rubro del criterio al que nos referimos es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴

⁴ Tesis P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, página 7, agosto de 2010, con número de registro digital: 164120, cuyo texto establece: "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

12. Del citado criterio se evidencia que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

13. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de 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 a 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 criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

14. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción 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."

a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

15. En el caso, existe la contradicción de tesis denunciada, tal como enseguida se demostrará:

16. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

17. En efecto, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito resolvió el amparo en revisión 581/2013, mediante sentencia de nueve de febrero de dos mil quince.

18. En dicho asunto, el acto reclamado consistió en la resolución emitida, en cumplimiento de una ejecutoria de amparo,⁵ por el Magistrado de la segunda ponencia de la Sala Penal "C" del Nuevo Sistema de Justicia Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a través de la cual este último revocó el auto impugnado y decretó la vinculación a proceso del quejoso por el delito de despojo.

19. El Juez Segundo de Distrito en el Estado de Durango determinó sobreseer en el juicio, al considerar actualizada la causa de improcedencia

⁵ Específicamente la emitida el diecisiete de mayo de dos mil trece, en el juicio de amparo 65/2013, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Durango.

prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, relativa al consentimiento tácito del acto reclamado, en virtud de que el quejoso presentó su demanda de amparo después del plazo de quince días a aquel en que tuvo conocimiento del acto reclamado.

20. El Tribunal Colegiado sustentó, en el referido amparo en revisión 581/2013, que procedía confirmar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, porque de las constancias del sumario se advertía que el quejoso conoció de la existencia del acto reclamando cuando el Juez de Distrito dispuso darle vista con la resolución emitida en cumplimiento, siendo ese momento en el que se materializó en la esfera jurídica del quejoso un agravio real y actual.

21. Al respecto, el órgano colegiado indicó que podría pensarse que cuando el acto reclamado deriva del cumplimiento de una sentencia de amparo, es hasta que se notifica o tiene conocimiento de la resolución que tiene por cumplido el fallo protector que debe empezar a computarse el plazo para la promoción de un nuevo juicio de amparo. Sin embargo, continúa el tribunal federal, no es la declaratoria de cumplimiento la que genera certeza jurídica al quejoso para reclamar el acto dictado en cumplimiento, sino la propia ejecutoria que otorgó la protección constitucional, porque, como regla general, ahí se indican los temas que resolverá la autoridad responsable con plenitud de jurisdicción.

22. Aunado a lo anterior, el Tribunal Colegiado precisó que si se supe- ditara el reclamo de los actos dictados en acatamiento de una ejecutoria de amparo a la notificación al quejoso de la resolución en la que se declara cumplido el fallo protector, entonces se prorrogarían los plazos para presentar la demanda de amparo en casos no previstos en el artículo 17 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y se tomaría en cuenta como inicio del cómputo respectivo un supuesto no previsto en el diverso artículo 18 del mismo ordenamiento.

23. Con base en lo anterior, el tribunal federal declaró infundados los agravios del quejoso recurrente, confirmó el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida y determinó no compartir el criterio del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, contenido en la tesis I.5o.P. J/2 (10a.).

24. En cambio, el referido Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 581/2013 y 80/2014, así como las quejas 71/2014, 61/2014 y 55/2014, afirmó que, cuando el acto reclamado se emite en cumplimiento de una ejecutoria de amparo, el plazo para la presentación de una nueva demanda de amparo comienza a transcurrir a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación realizada

al quejoso de la resolución que tiene por cumplido el fallo protector o cuando el quejoso tiene conocimiento de esta última o se ostenta sabedor de la misma.

25. El tribunal federal refirió que sostener un criterio diverso dejaría a los quejosos en estado de indefensión e incertidumbre, ya que, antes de la declaración de cumplimiento, no podrían saber con precisión cuáles son las violaciones que deben combatirse en la nueva demanda de amparo, máxime que sería un desatino considerar que, existiendo una sentencia protectora en la que se devolvió a la autoridad responsable libertad de jurisdicción total o parcial, la determinación dictada en cumplimiento de aquélla pudiera reclamarse sin que exista pronunciamiento previo, de parte del órgano de amparo, sobre su debido cumplimiento.

26. Las razones expuestas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito dieron origen a la jurisprudencia I.5o.P. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA SU PRESENTACIÓN, CUANDO EL ACTO RECLAMADO ES DICTADO EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO."⁶

27. De lo hasta aquí expuesto se advierte con claridad que los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, esencialmente vinculada con el plazo para promover un nuevo juicio de amparo, cuando el acto reclamado deriva del cumplimiento de una sentencia que concede la protección constitucional.

28. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes existió un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.

⁶ «Tratándose de actos dictados en cumplimiento a una sentencia concesoria, el plazo para instar un nuevo juicio de amparo comenzará a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del auto que declaró cumplida la sentencia protectora, o bien, a aquel en que el justiciable haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acuerdo que declaró cumplida la ejecutoria de amparo (conforme al artículo 18 de la Ley de Amparo) pues será en este punto en donde el acto reclamado dictado en cumplimiento otorgará certeza jurídica al quejoso sobre su contenido; de actuar en contrario, se dejaría al quejoso en estado de indefensión e incertidumbre jurídica, ya que antes de la declaración de cumplimiento, no podría saber con precisión cuáles son las violaciones que deben combatirse en la nueva demanda; ello con independencia de los medios de defensa que eventualmente hiciera valer para inconformarse contra dicho auto.» «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 2725».

29. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron casos en los que se vieron obligados a establecer a partir de qué momento se debe computar el plazo para presentar una demanda de amparo promovida contra un acto o resolución emitido en cumplimiento de una ejecutoria de amparo.

30. Así, mientras el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito considera que el plazo transcurre a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del acto reclamado emitido en cumplimiento del fallo protector o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del mismo, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sustenta que dicho plazo debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso de la resolución que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo o a aquel en que el quejoso haya tenido conocimiento o se ostente sabedor de la misma.

31. De lo anterior se sigue la existencia de un punto de toque entre los criterios de ambos órganos colegiados, en tanto que uno de ellos adopta como referente para iniciar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda, el consistente en la fecha en que el quejoso haya tenido conocimiento del nuevo acto reclamado, y el otro se enfoca en la fecha que el quejoso adquiera conocimiento de la resolución que tiene por cumplida la sentencia protectora.

32. Así, es claro que ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente.

33. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Finalmente, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta.

34. Concretamente, el problema por resolver admite ser fraseado de la siguiente manera: ¿El plazo para la promoción de la demanda de amparo cuando el acto reclamado se emitió en cumplimiento de una ejecutoria que concedió la protección constitucional, comienza a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del acto que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, o bien, comienza a transcurrir a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación de la resolución que tiene por cumplido el fallo protector o cuando el quejoso tiene conocimiento de esta última o se ostenta sabedor de la misma?

VI. Criterio Imperante

35. Como respuesta al cuestionamiento anterior, debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

36. La Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece⁷ establece, en sus artículos 17 y 18, el plazo para promover la demanda de amparo, sus excepciones, así como los lineamientos para computarlo. Dichos preceptos establecen textualmente lo siguiente:

Plazos para presentar la demanda de amparo

"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

⁷ A partir de la cual se analizan las ejecutorias contendientes, por ser el ordenamiento legal en que los respectivos Tribunales Colegiados de Circuito fundamentaron sus resoluciones.

Cómputo de plazos para la presentación de la demanda

"Artículo 18. Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."

37. De los preceptos transcritos se desprende, en lo que a esta resolución interesa, que el legislador federal previó un plazo general de quince días para presentar la demanda de amparo, con excepciones específicas de treinta días, tratándose de leyes autoaplicativas o del procedimiento de extradición; ocho años, cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión; siete años, si el amparo se promueve contra actos que puedan ser violatorios de los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal; y cualquier tiempo, cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

38. Asimismo, se advierte que, salvo que se trate de normas generales autoaplicativas, el propio el legislador determinó, de manera categórica, tres supuestos a partir de los cuales debe comenzar a computarse ese plazo, a saber:

a) A partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame; o

b) A partir del día siguiente a aquel en que el quejoso haya tenido conocimiento del acto reclamado o de su ejecución; o,

c) A partir del día siguiente a aquel en que el quejoso se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución.

39. De lo anterior se sigue que la Ley de Amparo prescribe como referente para iniciar el cómputo respectivo el momento en el cual, el quejoso tiene noticia del **acto reclamado**, bien sea por la notificación de este último o porque el propio quejoso tiene conocimiento o se ostenta sabedor del mismo o de su ejecución –supuestos que deben estar plenamente acreditados en el expediente respectivo–, con la única salvedad de aquellos casos en que se reclame una

norma general autoaplicativa, en que el plazo respectivo comenzará a partir del día de su entrada en vigor.

40. Por tanto, en la Ley de Amparo no se estableció una excepción para el cómputo del plazo tratándose de actos emitidos en cumplimiento de sentencias federales que concedieron la protección constitucional, sin que, a juicio de este Tribunal Pleno, resulte posible considerar que en ese supuesto opere una salvedad a la regla general, ya que el legislador federal no lo previó de esa forma.

41. Siendo esto así, es posible concluir que también en esos casos el plazo transcurre a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación al quejoso del **acto reclamado** emitido en cumplimiento del fallo protector o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del mismo o de su ejecución, lo que es acorde con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Amparo; sin que pueda tomarse como referencia para iniciar el correspondiente cómputo la notificación de la resolución que tiene por cumplido el fallo protector o la fecha en que el quejoso tiene conocimiento de esta última o se ostenta sabedor de la misma, en razón de que ello sería contrario al texto expreso de la ley.

42. Desde esta perspectiva, resulta intrascendente el que exista la posibilidad de que en los hechos, la resolución por la que se tenga por cumplido el fallo protector se llegue a emitir ya fenecido el plazo para la presentación de la nueva demanda de amparo, puesto que en la ley no se estableció una excepción a la regla general en tal supuesto.

43. Ciertamente es que podría darse el caso de que, de las constancias agregadas en autos, se desprenda que el quejoso no tuvo conocimiento del acto reclamado, sino hasta que se llevó a cabo el procedimiento de cumplimiento de la sentencia de amparo o, incluso, hasta que se dictó el auto de cumplimiento respectivo; sin embargo, también en ese supuesto hipotético el referente para realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda lo será el conocimiento del acto reclamado y no así del auto de cumplimiento propiamente.

44. Cabe reiterar que el artículo 18 de la Ley de Amparo, se funda en un principio de conocimiento de los actos reclamados y desarrolla a través de tres supuestos la forma de computar el plazo para solicitar el amparo, en la inteligencia de que, en el caso que nos ocupa, dichos supuestos deberán entenderse referidos, no a las resoluciones por las que el juzgador de amparo tenga por cumplida su sentencia protectora (auto de cumplimiento), sino a los actos emitidos en cumplimiento de dicha sentencia de amparo por la autoridad responsable. Consecuentemente, una interpretación en la que se asu-

miera que el plazo a que se refiere el artículo 17 de la Ley de Amparo, debe computarse a partir del día siguiente al en que el quejoso adquiere conocimiento de la resolución que tiene por cumplida la sentencia de amparo, es decir, tomando como referente un supuesto no previsto en el artículo 18 del mismo ordenamiento, traería consigo, como consecuencia, alterar el contenido de esa norma jurídica –cuya racionalidad descansa en el conocimiento del acto reclamado–, ampliando, sin tener fundamento legal para ello, los plazos establecidos por el legislador democrático.

45. Así, desde el momento en que se actualice la hipótesis que corresponda del artículo 18 de la Ley de Amparo –la cual, se insiste, debe estar acreditada plenamente en autos–, la parte agraviada está en aptitud de formular conceptos de violación en su contra, ya que es cuando adquiere conocimiento del acto reclamado. Circunstancia que de ninguna forma deja al quejoso en estado de indefensión, en tanto no se le impide promover el juicio constitucional, ni mucho menos acudir a algún otro medio de defensa en vía de ejecución de la sentencia federal, tal como puede ser el recurso de inconformidad, en caso de que el órgano de amparo dicte la resolución en la que tenga por cumplido el fallo protector y el quejoso considere que no es así, o bien, la denuncia de repetición del acto reclamado, cuando estime que la autoridad responsable ha incurrido en esta conducta.

46. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que computar el plazo para la promoción del juicio de amparo en contra de un acto emitido en cumplimiento de una sentencia que concedió la protección constitucional a partir de que el quejoso es notificado, tiene conocimiento o se ostenta sabedor del mismo, es acorde con el principio de seguridad jurídica, pues este criterio tiene su fundamento en los referentes normativos determinados de manera general, abstracta e impersonal en los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo.

47. Sin que pueda considerarse que este último criterio deje a los quejosos en estado de indefensión e incertidumbre, puesto que ellos saben cuáles son las posibles violaciones del acto dictado en cumplimiento que pueden combatir en una nueva demanda de amparo desde el momento en que tienen conocimiento del mismo, aun cuando la declaración de cumplimiento del fallo protector sea posterior.

48. Así las cosas, este Alto Tribunal considera que de la interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se sigue que el plazo para promover la demanda de amparo cuando el acto reclamado se emite en cumplimiento de una sentencia que concede la protección constitucional debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del nuevo acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido

conocimiento o se ostente sabedor del acto emitido en cumplimiento o de su ejecución. Supuestos que, desde luego, deben quedar plenamente acreditados en el expediente respectivo.

VII. Tesis que resuelve la contradicción

49. Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con los siguientes título y subtítulo:

DEMANDA DE AMPARO. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PRESENTARLA, CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE EMITE EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL. De la interpretación de los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo se sigue que el plazo para presentar la demanda cuando el acto reclamado se emite en cumplimiento de una sentencia que concedió la protección constitucional, debe computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación al quejoso del nuevo acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto emitido en cumplimiento o de su ejecución, y no así hasta el momento en que se le notifique, tenga conocimiento o se haga sabedor del acuerdo que declare cumplida la ejecutoria de amparo, ya que ese supuesto no está previsto en las disposiciones legales apuntadas y, por tanto, no constituye una salvedad a la regla general para el cómputo del plazo establecido en la ley para presentar la demanda respectiva.

54. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; y 215, 217, 225 y 226, párrafo primero, y fracción II, de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 45/2015, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

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; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la legitimación y a la existencia de la contradicción.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 apartado III, relativo a la competencia. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al criterio imperante y a la tesis que resuelve la contradicción.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: El título y subtítulo a que se aluden al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis P/J. 40/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 5.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 248/2014.

En sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 248/2014, determinó que la normatividad que rige la oportunidad para promover el juicio de amparo indirecto en contra de actos que afecten la libertad personal dentro del procedimiento dictados y notificados a partir del tres de abril de dos mil trece, es el artículo 17 de la vigente Ley de Amparo.¹

Al respecto, la mayoría de los integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, entre otras consideraciones, señalaron que el plazo de quince días para promover el juicio de amparo indirecto, establecido en el referido artículo 17 de la vigente Ley de Amparo, no atenta contra el principio de progresividad y no regresividad.

Motivos del disenso.

No comparto la determinación del Pleno, al declarar constitucionalidad el precepto que establece un plazo para iniciar el juicio de amparo cuando con anterioridad no existía un requisito de temporalidad para su promoción, por tanto, el plazo de quince días para promover una demanda de amparo contra un auto de formal prisión es violatorio del derecho de acceso efectivo a la justicia y, además, del principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.

Lo anterior, ya que al realizar un test de proporcionalidad sobre el dispositivo legal en comento, en el que se dilucida si aquella persigue un fin constitucionalmente válido y si, además, dicha medida resulta necesaria y proporcional, no se advierte, del procedimiento legislativo de la nueva Ley de Amparo, la expresión de argumento alguno que justifique suprimir la ausencia de plazo para impugnar en un juicio de amparo un auto de formal prisión, incluso, del análisis del contexto constitucional y legal relacionado tampoco se observa que dicha supresión encuentre sustento en una finalidad constitucionalmente válida.

En efecto, si se toma en cuenta que un auto de formal prisión en términos de lo previsto en el artículo 19, párrafos primero a tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como consecuencia sustentar la afectación preventiva a la libertad personal del procesado, dando lugar a que éste se vea restringido con base constitucional expresa en su libertad deambulatoria y en otros derechos fundamentales y principios constitucionales, como sucede respecto de su derecho de audiencia previa y del principio de presunción de inocencia,² la supresión de la ausencia de

¹ "Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: ..."

² Al respecto, son ilustrativas las tesis 1a. CXXXV/2012 (10a.) y P. XVIII/98, cuyos rubros y datos de identificación, respectivamente, son: "PRISIÓN PREVENTIVA. NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA." [Décima Época. Registro digital: 2001432. Primera Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, materia constitucional, tesis 1a. CXXXV/2012 (10a.), página: 493] y "PRISIÓN PREVENTIVA. ES UNA EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD Y DE AUDIENCIA PREVIA, ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE." (Novena Época. Registro digital: 196720. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial*

plazo para acudir al juicio de amparo a controvertir su constitucionalidad y el establecimiento del plazo de quince días para promover ese juicio, requiere de una justificación constitucional que no torne dicho acto legislativo en una medida carente de proporcionalidad, por lo que en primer lugar, es indispensable que éste se sustente expresa o implícitamente en una finalidad constitucional, la cual en el caso concreto no se advierte tomando en cuenta, incluso, el contexto normativo que rige la situación jurídica en la que se ubica el procesado con motivo del dictado de un auto de esa naturaleza e incluso la diversa en la que se ubicaba la víctima u ofendido ante la inexistencia del plazo correspondiente, la cual también debe valorarse para advertir si en la tutela de sus derechos humanos relacionados con el adecuado desarrollo del juicio se puede encontrar la referida finalidad.

Al respecto, es importante señalar que la ausencia de plazo para acudir al juicio de amparo a controvertir un auto de formal prisión no genera un estado de incertidumbre para el adecuado desarrollo del proceso penal ya que, por una parte, aun cuando dicho juicio no se promoviera ello no impediría la definición de la situación jurídica del procesado y de la víctima u ofendido, ya que en términos de lo previsto en la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo abrogada el dictado de la sentencia de primera instancia en el juicio penal correspondiente daría lugar a que se considerarían irreparablemente consumadas las violaciones que se pudieran atribuir al auto de término constitucional, dando lugar a un cambio de situación jurídica que tornara improcedente el amparo promovido contra éste; en la inteligencia de que en la nueva Ley de Amparo, en su artículo 61, fracción XVII, permanece la referida causa de improcedencia.

En adición a lo anterior, el dictado de la sentencia correspondiente también se encuentra sujeto a un plazo constitucional que viene a corroborar la inexistencia de afectación alguna al principio de seguridad jurídica por la ausencia de plazo para impugnar en el juicio de amparo un auto de formal prisión, debiendo tomarse en cuenta que el artículo 20, apartado A, fracción VIII, constitucional señala que el procesado "será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa".

Aún más, el establecimiento de un plazo de quince días para impugnar en amparo un auto de formal prisión tampoco genera certeza a la víctima u ofendido sobre el tipo penal respecto del cual se pronunciará la sentencia correspondiente, en tanto que tal como lo establecía el artículo 160, fracción XVI, de la abrogada Ley de Amparo, el diverso 173, fracción XXI, de la nueva legislación de la materia, indica que aun cuando en el auto de vinculación a proceso, de formal prisión en los Estados en los que no hubiere entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal, se hubiere determinado que el proceso se seguiría por un determinado delito, el procesado podrá ser sentenciado por uno diverso siempre y cuando el que se exprese en la sentencia sólo difiera en grado del que haya sido materia del proceso o bien, se refiera a los mismos hechos materiales objeto de la investigación y el Ministerio Público hubiere formulado conclusiones acusatorias cambiando la clasificación del delito hecha en el referido auto y el procesado hubiese sido oído en defensa sobre la nueva clasificación durante el juicio.

En ese orden de ideas, se impone concluir que la supresión de la ausencia de plazo para promover el juicio de amparo contra un auto de formal prisión y el establecimiento del de quince días para impugnarlo en ese juicio constitucional conlleva una restricción al derecho de acceso efectivo a la justicia que carece de una finalidad constitucional y, por ende, resulta una medida violatoria del derecho de acceso efectivo a la justicia.

En abono de lo expuesto, la regulación materia de estudio, en virtud de su trascendencia a la eficacia de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de progresividad, el cual se erige en un valladar constitucional que a la vez de exigir a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, también les impide como principio general, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

En ese contexto, la regulación del plazo para acudir al juicio de amparo en contra de autos de formal prisión dictados a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, se rige por el principio de progresividad, dado que para el ejercicio del derecho humano de acceso efectivo a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta determinante contar con un plazo que de manera razonable permita ejercer la principal garantía para la protección de los derechos humanos.

En tal virtud, el establecimiento del referido plazo de quince días y, por ende, la supresión de la ausencia de plazo para impugnar en amparo un auto de formal prisión carece de una finalidad constitucional y, en vía de consecuencia, debe concluirse que tal regulación es violatoria del principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.

Por tanto, en los juicios de amparo en los que se impugne un auto de formal prisión deberá inaplicarse el plazo de quince días derivado de lo previsto en los artículos 17 y transitorios primero a tercero de la Ley de Amparo,³ al resultar violatorio del derecho humano reconocido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del principio de progresividad, siendo innecesario acudir por analogía o por mayoría de razón a diversa normativa con objeto de precisar dicho plazo, en virtud de que la improcedencia del juicio de amparo contra ese auto de término constitucional prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo con motivo del dictado de la respectiva sentencia de primera instancia y

³ "Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se aboga la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente ley."

"Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere 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."

la existencia de un plazo constitucional para su emisión, conforme al diverso 20, apartado A, fracción VIII, constitucional genera un marco de certidumbre para las partes involucradas en un proceso penal que torna innecesario, jurisprudencialmente, determinar la aplicación por analogía de diverso plazo para impugnar en amparo los autos de la referida naturaleza.

Cabe precisar, que este pronunciamiento no implica la imposibilidad constitucional de que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración derivada incluso del párrafo segundo del artículo 17 constitucional,⁴ establezca un determinado plazo para promover el juicio de amparo en contra de un auto de formal prisión, sino simplemente que dicho plazo debe encontrar una justificación constitucional y, además, ser una medida idónea y proporcional que no restrinja en forma injustificada las defensas del procesado.

Finalmente, en cumplimiento del mandato previsto en el párrafo tercero del artículo 10. constitucional⁵ es importante señalar que aun cuando el criterio jurisprudencial que se fija en este fallo únicamente puede trascender a juicios de amparo pendientes de resolución, ello no obsta para señalar que el sobreseimiento de un juicio de esa naturaleza por extemporaneidad no implica un pronunciamiento de fondo que impida convertir el mismo acto en un juicio diverso, más aún cuando un nuevo criterio jurisprudencial dé lugar a la oportunidad de la demanda respectiva.

Los motivos antes expuestos son los que me conducen a separarme de las razones de la mayoría.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 248/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 87.

⁴ "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.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos."

⁵ "Artículo 10. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Subsección 5.

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

I. ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD. NO DEBE CONDICIONARSE ESTE DERECHO A QUE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL RECIBAN LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES CORRESPONDIENTES (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

II. APORTACIONES AL FONDO DE PENSIONES A CARGO DE LOS PENSIONISTAS. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN RELACIÓN CON LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

III. SEGURO MÉDICO. ACCIDENTES Y ENFERMEDADES POR CASO FORTUITO O DE FUERZA MAYOR EXTRAÑOS AL TRABAJO U OCURRIDOS FUERA DEL LUGAR DONDE SE DESEMPEÑA (ARTÍCULO 39, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 10 Y 16, PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2015. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE OCTUBRE DE 2015. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARIÁS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintisiete de octubre de dos mil quince**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito recibido el diecinueve de marzo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las siguientes autoridades:

"II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

"A) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Baja California.

"B) Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Baja California.

"III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

"Los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos y 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto Número 204, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, el día diecisiete de febrero de dos mil quince, que en lo conducente dispone:

"DECRETO NO. 204

"ÚNICO.—Se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California para quedar como sigue:

"LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA ..."

SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que se hacen valer son, en resumen, los siguientes:

En el primero aduce que el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, vulnera el derecho de seguridad social y el principio de previsión social; es decir, los artículos 1o., 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Dicho artículo, contradice el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución, ya que el trabajador tiene derecho a la seguridad social sólo cuando reciba íntegro su sueldo quedando sujeta a que el trabajador esté al tanto de sus aportaciones, dejándolo en estado de inseguridad.

Manifiesta que la obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social corresponde al patrón, por lo que el hecho de que dejen de ser enteradas no es imputable al trabajador y, por ende, no es dable suspender los beneficios de seguridad social por una responsabilidad que no le corresponde; que incluso, si las cuotas son lo que genera los beneficios, entonces no se deben condicionar a que el trabajador perciba el salario, pues vulnera además el principio pro persona, porque impone una medida más gravosa para el trabajador íntegro.

Asimismo, aduce que tal precepto legal es contrario a los principios de universalidad, progresividad, seguridad social, inmediatez y subsidiariedad del Estado, porque condiciona los beneficios de seguridad social al pago de cuotas y aportaciones que le corresponde realizar al patrón; que además bajo esa perspectiva se daña a los derechohabientes del trabajador, porque podrían quedar imposibilitados para realizar trámites ante el instituto, por causa del patrón y no del trabajador.

Por lo que respecta al segundo concepto, el artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, transgrede el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social; es decir, los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Federal, así como el 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 7 del Convenio OIT 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962; 42 y 71 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo; 1 y 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo.

Aduce que el artículo 16 impugnado, es contrario a los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque obliga a los pensionados a que aporten un porcentaje de su pensión al fondo de pensiones, sin posibilidad de que lo decidan de manera voluntaria; que además los constriñen a efectuar la aportación en la misma medida que a un trabajador activo, a pesar de que se encuentran en condiciones económicas desiguales.

Por último, su tercer concepto de invalidez, dice que el artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, viola el derecho a la salud y, por ello, infringe los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 31 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo; así como 9, 10 y 11 del Convenio sobre la indemnización por accidentes de trabajo.

Señala que dicho precepto se aparta del principio pro persona, y que transgrede el derecho de seguridad social y salud, porque no considera accidentes o enfermedades profesionales los que sean debidos a casos fortuitos extraños al trabajo o que ocurran fuera del mismo; que además es injustificado que al definir el accidente de trabajo, se excluyan aquellos ocurridos fuera del mismo pero que suceden durante su desempeño o con motivo del trabajo.

TERCERO.—Mediante proveído de veinte de marzo de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 19/2015 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Por auto de veintitrés siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO.—El Poder Legislativo del Estado de Baja California, al rendir su informe, señaló sustancialmente, lo siguiente:

a) La norma impugnada no es desproporcional, sino que es acorde al artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, porque en atención al principio de progresividad, con el objeto de que los trabajadores reciban los beneficios a que tiene derecho y que hayan generado por su trabajo, es indispensable que contribuyan, porque de otra forma, se pondría en

riesgo a la institución al tener que otorgar prestaciones que no fueron objeto de cotización; que además la ley garantiza la protección a la salud y a la seguridad social, porque ante el incumplimiento de pagar las cuotas y aportaciones, el sistema prevé un mecanismo para garantizar su pago mediante un procedimiento administrativo de ejecución, a efecto de que los trabajadores sigan gozando de las prestaciones y servicios.

b) Respecto al artículo 16 de la ley impugnada, sólo podría considerarse que vulnera el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución y el derecho humano a la seguridad social, sólo si se acreditara que el mecanismo de aportación a la reserva de pensiones, no permitiera la subsistencia del jubilado en condiciones dignas; sin embargo, la propia ley y las que regulan a los trabajadores en el Estado, garantizan el derecho adquirido de jubilados y pensionados a incrementar sus percepciones en la misma proporción y fecha en que lo hagan los trabajadores en activo; que garantizó los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque dio un trato desigual a los pensionados por encontrarse precisamente en condiciones desiguales.

c) Por último, respecto del artículo 39, menciona que el artículo 30 de la propia ley, remite a la Ley Federal del Trabajo, que define las circunstancias y características por las que se consideran los accidentes de trabajo; es decir, que ocurra repentinamente en el lugar donde se presta o en cualquier lugar y tiempo siempre que tenga relación directa e inmediata con el empleo, incluyendo el trayecto del domicilio del empleado a su centro de trabajo o viceversa. Asimismo, aduce que no es violatorio de la garantía del derecho a la seguridad social y a la salud, el no considerar como accidentes de trabajo los ocurridos por caso fortuito o fuerza mayor, porque una condición indispensable es que surjan o estén vinculados a la naturaleza laboral.

QUINTO.—En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, señala lo siguiente:

a) Las normas impugnadas no infringen la garantía de igualdad ni el principio de previsión social, ni normas convencionales, ya que a los pensionados y pensionistas no se les trata igual que a los trabajadores en activo, pues el porcentaje por concepto de cuotas destinado a la reserva técnica de los trabajadores de burocracia y magisterio es del 11% y 12% respectivamente, en cambio, los pensionados y pensionistas aportan el 3% y 1% respectivamente; por ende, las normas reclamadas no colocan a unos y otros en un plano de igualdad.

b) Tampoco vulnera la garantía de seguridad social, porque al pensionado y pensionista les beneficia el descuento realizado y destinado a la reserva técnica, pues la cuantía de las jubilaciones y las pensiones aumentan al mismo tiempo y proporción que los sueldos de los trabajadores en activo,

aunado a que reciben una gratificación anual equivalente a cuarenta veces su pensión; por tanto, el descuento contribuye al pago de ese descuento y les permite conservar el nivel económico que tenían cuando eran trabajadores en activo.

c) En cuanto al artículo 39 de la ley impugnada, la fracción IV del propio precepto establece que no serán considerados accidentes o enfermedades profesionales los derivados de caso fortuito o de fuerza mayor extraños al trabajo, u ocurridos fuera del lugar donde aquél se desempeña, es decir, casos en los que el trabajador no se encuentre en ejercicio de sus funciones o con motivo de su trabajo, además la ley considera como accidentes de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en el ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y tiempo en que se preste, quedando incluidos los que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél. Por tanto, la norma impugnada refleja los estándares mínimos de protección a la persona.

SEXTO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—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 g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

SEGUNDO.—Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

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

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

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiera publicado la norma impugnada y si el último día del plazo fuese inhábil, el escrito podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Del escrito por el que se promueve la acción, se advierte que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 08 de esa entidad el diecisiete de febrero de dos mil quince.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el miércoles dieciocho de febrero y concluyó el jueves diecinueve de marzo de dos mil quince; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

De este modo, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad el diecinueve de marzo de dos mil quince, debe concluirse que fue promovida de manera oportuna.

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

TERCERO.—Acto continuo, se procede a analizar la legitimación del promovente.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ dispone que la Comisión Nacional de los

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

Derechos Humanos podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otras, en contra de leyes estatales.

En el caso en estudio, el escrito de demanda fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación emitido por el Senado de la República.²

Dicho servidor público promovió la acción en contra de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto Número 204, mismo que tiene el carácter de ley estatal, por lo que se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para impugnarlo.³

"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. ..."

² Misma que obra agregada al expediente en la foja 44.

³ Apoya la anterior conclusión, la jurisprudencia P./J. 7/2007, de este Tribunal Pleno, publicada en la página mil quinientos trece del Tomo XXV, mayo de dos mil siete, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra señala: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.—La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo

Así pues, de conformidad con el citado artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional se establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la acción de inconstitucionalidad, únicamente en los siguientes casos:

- Que sea promovida 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, y
- Que dichas leyes y/o tratados internacionales vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, según lo establecido en los artículos 102, apartado B y 105, fracción II, inciso g), constitucionales, es un organismo público autónomo con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad; asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Luis Raúl González Pérez, tiene el carácter de presidente de la citada comisión, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y el diverso 18 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁵ se desprende que cuenta con las facultades necesarias para representarla y para promover en su nombre la presente acción de inconstitucionalidad.

2. El segundo requisito también se cumple, ya que la CNDH denuncia que los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos y 39, fracción IV, de la Ley del

tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."

⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"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. ..."

⁵ "Artículo 18. (Órgano ejecutivo) La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California vulneran el derecho humano de seguridad social y salud, el principio pro persona entre otros.

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

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación activa para promoverla, (ii) su titular cuenta con facultades para representarla y se encuentra autorizado para promoverla en los términos de la ley que lo rige y (iii) fue suscrita por el presidente de la CNDH, en ejercicio de sus facultades.

CUARTO.—Al no haberse hecho valer por las partes alguna causal de improcedencia, ni advertirse de oficio por este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por la promotente, en el que solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos y 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Parámetro de control. Previamente a abordar los conceptos de invalidez, relacionados con los derechos laborales de seguridad social, es pertinente tener nuestro marco de constitucionalidad o parámetro de control bajo el cual serán examinadas las normas generales impugnadas.

El artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indica:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores: ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

Por su parte, el Convenio Número 102, relativo a la seguridad social (norma mínima),⁶ en las partes que interesan señala:

"Artículo 25

"Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte."

"Artículo 26

"1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.

"2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

"3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito."

"Artículo 67

"Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

"(a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;

"(b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apre-

⁶ Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social (Entrada en vigor: 27 abril 1955) Adopción: Ginebra, 35a. reunión CIT (28 junio 1952) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos).

ciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;

"(c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

"(d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones siguientes:

- "(i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;
- "(ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;
- "(iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;
- "(iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.

CUADRO ANEXO A LA PARTE XI.-PAGOS PERIÓDICOS AL BENEFICIARIO TIPO

Partes	Contingencias	Beneficiarios tipo	Porcentaje
III	Enfermedad	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
IV	Desempleo	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
V	Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40
VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:		
	Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	50

	<i>Sobrevivientes</i>	<i>Viuda con dos hijos</i>	<i>40</i>
<i>VIII</i>	<i>Maternidad</i>	<i>Mujer</i>	<i>45</i>
<i>IX</i>	<i>Invalidez</i>	<i>Hombre con cónyuge y dos hijos</i>	<i>40</i>
<i>X</i>	<i>Sobrevivientes</i>	<i>Viuda con dos hijos</i>	<i>40"</i>

Del citado convenio se advierte la autorización de dos casos de reducción, a saber:

a) En el supuesto de prestaciones de vejez, podrán suspenderse éstas si se ejercen actividades remuneradas o podrán reducirse las contributivas cuando las ganancias del beneficio exceda de un valor prescrito.⁷

b) Respecto de pagos periódicos, en la medida que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas.

En relación con dicho convenio este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en la tesis P./J. 22/2013 (10a.),⁸ en el sentido de que el mismo cumple con los

⁷ Respecto al término "prescrito" véase el artículo 1 del convenio aludido, que establece "el término prescrito significa determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma".

⁸ Décima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXII. Tomo 1, julio de 2013, página 5, de rubro y texto: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.—Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el Presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo —destacando las partes que se comprometía a cumplir el Gobierno mexicano—, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64;

requisitos de forma para incorporarse al ordenamiento jurídico mexicano, en particular en materia de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro, puesto que entró en vigor para México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el instituto. (Artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California)

El artículo que se impugna, dispone:

"Artículo 10. Los trabajadores que por cualquier causa no perciban íntegramente su sueldo, sólo podrán continuar disfrutando de los beneficios que esta ley les otorgue, si el Instituto recibe la totalidad de las cuotas y aportaciones que correspondan."

La Comisión actora considera que se viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al condicionar la realización de trámites ante el instituto al pago de cuotas al corriente. Argumenta que se vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal y los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. Indica que la norma afecta no sólo al trabajador sino a sus familiares derechohabientes, además de que el responsable de enterar las cuotas es el empleador.

XI. Cálculo de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes); XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro."

El anterior concepto de invalidez es fundado, ya que la norma impugnada indebidamente permite que se prive a cualquier trabajador del acceso a los servicios de seguridad social por causas que son ajenas a su voluntad.

Sobre este tema en particular, este Tribunal Pleno ha resuelto que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente. Al resolver diversos amparos⁹ sobre la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, este órgano dijo lo siguiente:

"No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo 25 reclamado establece que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, sin embargo, dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, pues es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.

"En adición a lo anterior, este Tribunal Pleno observa que la suspensión de los derechos y prestaciones que contempla el artículo 25 reclamado en perjuicio de los trabajadores, contraviene el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, en apartados precedentes, quedó precisado que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, y que uno de esos mecanismos lo constituyen precisamente los regímenes de seguridad social que prevé el artículo 123 constitucional, como lo es, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Asimismo, se estableció que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades

⁹ Amparo en revisión 220/2008. Amparo en revisión 218/2008. Amparo en revisión 219/2008. Amparo en revisión 221/2008. Amparo en revisión 229/2008.

profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias.

"En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de doce meses o dentro de un periodo de dieciocho meses, el instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social."

Estos razonamientos permiten concluir que, en atención al derecho al acceso a los servicios de salud previsto en el artículo 4o. constitucional, y el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 constitucional, que garantiza el acceso a servicios de salud que brindan las instituciones públicas de seguridad social, no se puede restringir el acceso de los derechohabientes a los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, así como suministro de medicamentos entre otras, por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, ya que se trata de una responsabilidad que corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores.¹⁰

¹⁰ "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan

La norma impugnada condiciona el disfrute de los beneficios de la seguridad social de cualquier trabajador a que el Instituto reciba la totalidad de las cuotas y aportaciones correspondientes. Esta condición es inconstitucional, y violenta los derechos de acceso a la salud y seguridad social de los trabajadores, ya que el entero de las cuotas y aportaciones no es imputable a los trabajadores, al ser una función que corresponde exclusivamente llevar a cabo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, de conformidad a lo establecido en el artículo 18, fracción I, de la Ley reclamada.¹¹

Cabe destacar que idénticas consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver sobre la invalidez de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, en la acción de inconstitucionalidad 101/2014.

Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que es una norma que no cumple con un estándar de mínima racionalidad, toda vez que el hecho de que un trabajador no perciba su sueldo de forma íntegra, no significa de manera automática que éste no pueda enterar las cuotas de seguridad social correspondientes al instituto.

Por tanto, se resuelve que el artículo 10 de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California es inconstitucional por violentar el derecho a la seguridad social y debe ser declarado inválido.

al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que derivan por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde." (Novena Época, Registro digital: 1001556, Instancia: Pleno, Tipo de tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Apéndice 1917-septiembre 2011*, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte –SCJN Segunda Sección– Derecho a la salud, Materia(s): Administrativa, Constitucional, tesis 47, página 888)

¹¹ "Artículo 18. El Estado, Municipios y organismos públicos incorporados están obligados: "I. A efectuar y enterar al Instituto los descuentos de las cuotas a que se refiere el artículo 16 de esta Ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma; ..."

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, visibles hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esta entidad el diecisiete de febrero de dos mil quince.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar un porcentaje de su pensión percepción para diversos usos. (Artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California)

El artículo impugnado literalmente dispone lo siguiente:

"Artículo 16. Todo trabajador comprendido en el artículo 1o. de este ordenamiento, deberá aportar al instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

"I. Para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

"II. Para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones III a XI y XIII a XIV del artículo 4o.

~~"Los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, un porcentaje de su pensión que disfrute destinada a la reserva técnica prevista en el artículo 126 para el régimen de pensiones y jubilaciones.~~

~~"Dichas cuotas serán las que se establezcan en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."~~

La parte actora considera que el artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, transgreden los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, así como el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que se vulnera el derecho de igualdad en materia de seguridad social, y los principios de previsión social y equidad, al obligarse a los pensionados al igual que los trabajadores en activo a un porcentaje de sus respectivas percepciones para cubrir el monto de las prestaciones establecidas en la ley y los gastos de administración correspondientes. Lo anterior, argumentan, implica un trato inequi-

tativo entre un trabajador en activo y un pensionado, pues la cuota impuesta al trabajador en activo se justifica ya que su economía no se ve afectada al poder incrementar su salario escalando puestos o compaginar su función con otra labor, mientras que el pensionado, sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje que aumenta el salario mínimo general de la zona. Agrega el argumento de que la finalidad de todo fondo de pensiones radica en que cuando se haya otorgado la pensión, ésta se cuantifique con base en las aportaciones realizadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados.

Lo anterior es fundado, ya que la norma reclamada aplica deducciones a los trabajadores en activo así como a los pensionados o pensionistas, por lo que existe un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente.

De un análisis de los artículos constitucionales y convencionales citados por el promovente, se advierte que los mismos se refieren de manera principal al principio de igualdad y no discriminación y en específico al artículo 123, donde se establecen las bases mínimas para la seguridad social, fijándose los rubros mínimos que ésta debe de cubrir, que incluyen el concepto de jubilación. Por su parte, este Tribunal encuentra que los artículos 26, 28 y 29 del convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo,¹² establecen que la edad prescrita para acceder a las prestaciones de vejez no deberá exceder de una cierta edad (75 años) y que tiene un mínimo de años de cotización.

Todos los demás elementos que se contienen en el apartado B del artículo 123, se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como: duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, los cuales no aplican ya a los jubilados o pensionados. Así, resulta evidente para este Tribunal que la situación de trabajador en activo es un rango de edades y de años laborales en los que el trabajador se desarrolla con ciertos derechos y expectativas que en el momento en el que su vida laboral activa termina desaparecen.

En el caso de Baja California, todo trabajador al servicio del Estado debe aportar al instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, que sirve para cubrir seguro médico y de maternidad, y otras prestaciones de

¹² Datos del 102 OIT

seguridad social. Por su parte, los pensionados y pensionistas deberán cubrir al instituto un porcentaje de su pensión –cuyas cuotas serán determinadas en las leyes correspondientes– que será destinado para cubrir diversos gastos y servicios del instituto.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2014, este Tribunal Pleno determinó que el descuento de montos de las pensiones que corresponden a los pensionados para el mantenimiento del fondo de pensiones es inconstitucional ya que genera una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado.

Tenemos que a nivel constitucional al trabajador en activo se le atribuyen ciertas características como: la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación. Por otro lado, al pensionado, ya no se le atribuyen ninguna de estas características, ya que su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización y ya no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones.

Finalmente, la aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, en este caso por solidaridad en cuentas colectivas, para el posterior pago de estos montos de pensión o, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de pensionado, esto es, un pensionado no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.

Se advierte que el artículo 2o., fracciones XI y XII, de la ley impugnada hace una distinción entre pensionados y pensionistas, al determinar que los primeros son los trabajadores retirados definitivamente, mientras que los segundos son las personas que reciben el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador fallecido o pensionado fallecido.¹³

¹³ "Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende: ...

"XI. Pensionado: Al trabajador retirado definitivamente a quien en forma específica la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, le reconozca tal carácter;

Esta distinción no modifica el análisis de igualdad a realizar, toda vez que ambas categorías están constituidas por beneficiarios que tienen el derecho a recibir una pensión en términos de ley por el simple hecho de que el trabajador realizó las aportaciones correspondientes al régimen de pensiones. Por tanto, se entiende que el reclamo aplica para los beneficiarios de una pensión, independientemente de si se trata del trabajador jubilado directamente o de alguno de sus beneficiarios.

Desde esta perspectiva, los pensionados o pensionistas se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo, y no existe una justificación constitucional que permita que a estos individuos que se encuentran en situaciones distintas se les trate de la misma manera, cobrándoles para el pago de sus mismas pensiones.

El artículo 1o. de la Constitución, en sus párrafos primero y quinto, establecen el principio de igualdad y no discriminación el cual, para ser limitado o configurado por parte del legislador mediante la generación de un trato desigual para personas iguales o igual para personas desiguales, tienen que encontrar una justificación constitucionalmente legítima, en especial cuando la distinción entre tipos de sujetos es realizada por la misma Constitución, como en el caso ya analizado del artículo 123. Sin embargo, este Tribunal considera que esta justificación no se encuentra en la Constitución Federal, ni es posible desprenderla de las convenciones aplicables al caso que se analiza.

No se desconoce que la reforma se haya justificado por los problemas financieros en que se encuentra el instituto estatal y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones con el fin de asegurar su viabilidad económica y del cobro futuro de las pensiones, lo que posteriormente se avaló por el Congreso Local en el procedimiento legislativo, si bien es una situación de suma gravedad sobre la cual se deben encontrar soluciones, no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado.

"XII. Pensionista: A la persona que recibe el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador fallecido o pensionado fallecido; ..."

La estructura del sistema de pensiones del Estado de Baja California, al ser de beneficio definido de conformidad a las fórmulas que determine la ley,¹⁴ hace que sea muy complicado justificar constitucionalmente la posibilidad de hacer descuentos sobre las pensiones, puesto que la actualización del estatus de pensionado o pensionista debe ser suficiente para darle acceso de forma íntegra a los montos de pensión que se fijaron de forma previa.

Cuando un trabajador está en activo y recibiendo un salario, el mismo aporta una cantidad para el día en que se pensione, y este sistema está establecido para crear un fondo solidario para sufragar pensiones y servicios; y cuando el trabajador se retira lo que se crea es un derecho a obtener una pensión, que en el presente caso se vería reducida al volverle a pedir al pensionado o pensionista una cantidad para un sistema de pensiones del que él ya no está participando activamente, sino pasivamente.

La norma reclamada aplica deducciones tanto a los trabajadores en activo que a los pensionados o pensionistas, por lo que existe un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente, independientemente de que los porcentajes de descuento a trabajadores sean distintos que los de los pensionados o pensionistas.¹⁵ El problema de constitucionalidad planteado reside en que se pretenda hacer descuentos a los pensionados y pensionistas y no propiamente el monto de los descuentos que se llevan a cabo.

Los pensionados aportaron durante toda su vida para recibir un beneficio en forma de una pensión por retiro, razón por la cual no es posible exigir que sigan contribuyendo al fondo de retiro u otros servicios, tal y como lo

¹⁴ El artículo 58 de la ley que se analiza, establece que el derecho a la jubilación y pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, nace cuando el trabajador o sus familiares se encuentren en los supuestos legales y cumplan con los requisitos exigidos.

¹⁵ El artículo 9 de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social, establece que los pensionados y pensionistas deberán aportar el 7% de su pensión mensual. Por su parte, el artículo 7o. de la misma Ley, señala que los trabajadores deberán aportar una cuota equivalente al 14% de su salario base de cotización.

Por otra parte, el artículo 7o. de la Ley que Regula a los Trabajadores de la Educación que refiere la Fracción II, Apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social, establece que los pensionados y pensionistas cubrirán al instituto, previo descuento que se realice, el 5% de la pensión que disfruten. Por su parte, el artículo 5o. de la misma ley señala que todo trabajador de la educación deberá aportar al instituto una cuota obligatoria del 16% del salario base de cotización.

hacían cuando tenían el estatus de trabajadores. La circunstancia de establecer la obligación a los pensionados o pensionistas de contribuir al propio sistema de pensiones va en contra la racionalidad del sistema de retiro por beneficio definido que consiste en aportar para recibir una pensión definida en el momento del retiro.

En este sentido, los costos para sostener el sistema (servicios, pensiones, gastos administrativos, etc.) deben ser calculados para ser considerados en las cuotas que aportan los trabajadores en activo. Esto significa que se debe excluir del régimen a los pensionados y pensionistas de forma absoluta, ya que de lo contrario éste se convierte en un sistema circular que desvirtúa su carácter solidario.

De este modo, al existir una clara diferencia entre trabajadores en activo y los pensionados/pensionistas y no encontrarse una justificación constitucionalmente legítima para un trato que no reconozca esta diferencia, este tribunal considera que este concepto de invalidez es fundado y, por tanto, debe declararse la invalidez del párrafo tercero y párrafo cuarto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

"Artículo 16. Todo trabajador comprendido en el artículo 1o. de este ordenamiento, deberá aportar al instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización, acorde a lo establecido en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

"Dicho porcentaje se aplicará a los rubros siguientes:

"I. Para cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y

"II. Para tener derecho a las prestaciones señaladas en las fracciones III a XI y XIII a XIV del artículo 4o.

"Los pensionados y pensionistas cubrirán al Instituto, previo descuento que se realice, un porcentaje de su pensión que disfrute destinada a la reserva técnica prevista en el artículo 126 para el régimen de pensiones y jubilaciones.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de febrero de dos mil quince.

"Dichas cuotas serán las que se establezcan en las Leyes que regulan a los trabajadores que se señalan en las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Inconstitucionalidad por excluir de la cobertura del seguro médico a los accidentes y enfermedades que se verificaron por caso fortuito, fuerza mayor o con motivo del trabajo pero fuera de éste. (Artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California)

El precepto impugnado dispone lo siguiente:

"Artículo 39. No se considerarán accidentes o enfermedades profesionales:

"I. Los que ocurran encontrándose el trabajador en estado de embriaguez o bajo la acción de narcóticos o estupefacientes;

"II. Los que provoque intencionalmente el trabajador;

"III. Los que sean resultado de un intento de suicidio, efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originado por algún delito cometido por éste;

"IV. Los que sean debidos acaso (sic) fortuito o de fuerza mayor extraños al trabajo, u ocurridos fuera del lugar donde aquél se desempeña."

La parte actora reclama que la norma impugnada viola el derecho a la salud y seguridad social y con ellos transgrede los artículos 1o., 4o. y 123, apartado B, fracción XI, constitucionales, 7 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 31 y 42 del Convenio 102 de la OIT, así como 9, 10 y 11 del Convenio de Indemnización sobre Accidentes del Trabajo, ya que se excluyen de protección a los accidentes que se hayan verificado por caso fortuito o fuerza mayor e impide calificar como accidentes o enfermedades profesionales a aquellos que sucedieron durante el ejercicio o con motivo del trabajo pero fuera de éste. Por tanto, es una definición deficiente que deja fuera de protección a determinados supuestos de accidentes o enfermedades relacionados con las actividades desempeñadas por los

trabajadores que debería estar contemplados como accidentes o enfermedades profesionales.

El concepto de invalidez es infundado.

El precepto reclamado establece una definición restrictiva de aquellos accidentes o enfermedades que no se consideran como de trabajo. El mismo no pretende hacer una definición de que es un accidente o enfermedad de trabajo, sino solamente determinar cierto tipo de eventos que no se deberán considerar como tales.

Ahora bien, esta norma debe ser entendida dentro de la regulación del seguro para accidentes y enfermedades del trabajo previstos en el capítulo cuarto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

En específico, el artículo 30 de esa ley señala que, para todos los efectos de seguros serán reputados como accidentes o enfermedades de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 30. Se establece el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en favor de los trabajadores a que se refiere el artículo 1o. de esta ley y de aquellos que se acojan a sus beneficios en los términos del artículo 3o. de la misma. El Instituto se subrogará, en la medida y términos de esta ley, en las obligaciones del Estado, Municipios y organismos públicos incorporados derivados de las leyes que regulen sus relaciones con sus respectivos trabajadores.

"Para los efectos de esta ley, serán reputados como accidentes de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo.

"Se considerarán enfermedades profesionales las que reúnan las circunstancias y características señaladas en las Leyes del Trabajo.

"Las prestaciones que concede este capítulo serán cubiertas íntegramente con la cuota a cargo del Estado, Municipios y organismos públicos que señala la fracción II del artículo 21 de esta ley, en los términos de las leyes que regulan las fracciones I y II, apartado B, del artículo 99 de la constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

Así, la ley local obliga a que se cataloguen los accidentes y enfermedades de trabajo de conformidad a las definiciones y parámetros contenidos en la Ley Federal del Trabajo.

Posteriormente, una vez que se ha definido el universo de accidentes y enfermedades profesionales que se encuentran cubiertos para efectos de la seguridad social, se determinan los accidentes y enfermedades que no se pueden catalogar como profesionales o derivados del trabajo de conformidad al artículo 39 que se impugna.

Como ya se vio, este precepto dispone que no pueden ser considerados como enfermedades o accidentes de trabajo aquellos que ocurran por intoxicación voluntaria del trabajador, sean provocados de forma intencional, deriven de un intento de suicidio, efecto de una riña en que hubiere participado el trabajador u originado por algún delito cometido por éste; y los que se generen por caso fortuito o de fuerza mayor extraños al trabajo, u ocurridos fuera del lugar de trabajo.

De esta forma, para que un accidente o enfermedad pueda ser considerado como profesional para efectos de beneficiarse del seguro médico, será necesario:

a. Que se adecue a la definición prevista por la Ley Federal del Trabajo.

b. Que no se encuentre excluido de forma expresa por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Bajo este estándar, existirán accidentes o enfermedades considerados como profesionales por la Ley Federal del Trabajo que no se encuentren excluidos por la ley local y otras que sí lo estén. Asimismo, existirán accidentes y enfermedades que no se encuentren cubiertos por la ley federal y que además se encuentren excluidos expresamente por la ley local.

Ahora bien, de conformidad a los artículos 473, 474 y 475 de la Ley Federal del Trabajo,¹⁶ se consideran como accidentes o enfermedades de trabajo

¹⁶ "Artículo 473. Riesgos de trabajos son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo."

aquellos que se verifiquen con motivo o en ejercicio del trabajo, independientemente de donde se encuentre físicamente el trabajador.

De esta forma, la Norma Federal considera como accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida en ejercicio, o con motivo del trabajo, sin importar el lugar y el tiempo en que se preste.

Este supuesto contempla los accidentes que se produzcan por motivo de traslados del trabajador de su domicilio al lugar del trabajo y viceversa; incluyendo los traslados del trabajador desde la estancia infantil de sus hijos, al lugar en que se desempeñe su trabajo o viceversa, considerándose también como accidentes y/o enfermedades de trabajo.

Asimismo, la enfermedad de trabajo se define como todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador preste sus servicios.

Así, para efectos del seguro médico de la ley que se impugna, se entenderá como accidente o enfermedad profesional aquellos que se produzcan con motivo o durante el ejercicio del trabajo, sin que sea relevante que los mismos hayan sido dentro o fuera del lugar de trabajo.

Ahora bien, el precepto impugnado señala que no se considerarán como accidentes o enfermedades profesionales los siguientes:

- Ocurredos por caso fortuito pero extraños al trabajo,
- Ocurredos por fuerza mayor pero extraños al trabajo,
- Ocurredos fuera del lugar en el que se desempeña el trabajo.

Tenemos entonces que, tanto los accidentes o enfermedades por caso fortuito o fuerza mayor –acontecimiento futuro que su realización está fuera

"Artículo 474. Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

"Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél."

"Artículo 475. Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios."

del dominio de la voluntad, pues no se le puede prever o aun previniéndolo no se le puede evitar— se entienden como excluidos de la categoría de "profesionales" ya que los mismos no se relacionan de manera alguna con el trabajo puesto que los mismos deben ser extraños al desarrollo del trabajo, cuestión que es constitucionalmente justificada, toda vez que el derecho a la protección de accidentes o enfermedades profesionales prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, se refiere a la protección que se debe hacer extensiva solamente a infortunios relacionados o derivados del trabajo.

Así, respecto de la exclusión de los accidentes ocurridos fuera del lugar del trabajo previstos en la fracción IV del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, se debe considerar que ésta solamente aplica respecto de los accidentes o enfermedades que no se relacionen de manera alguna con el mismo, al aplicarse directamente la Ley Federal del Trabajo la cual considera que son accidentes o enfermedades profesionales todas aquellas relacionadas o con motivo del trabajo sin importar el lugar en el que ocurran.

Por tanto, en atención a lo anterior, no se consideran accidentes o enfermedades profesionales las que sean debidas a caso fortuito o fuerza mayor, o las que ocurran fuera del lugar a donde se desempeña el trabajo.

Al efecto, es importante destacar que los trayectos que comprendan los traslados que efectúen los trabajadores directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar que desempeñe su trabajo o viceversa, no se encuentran comprendidos en la exclusión de accidentes ocurridos fuera del lugar del trabajo, previstos en la fracción IV del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, pues se insiste, los mismos están incluidos como accidentes o enfermedades de trabajo.

←.....En conclusión, si la norma impugnada solamente excluye a los accidentes o enfermedades que no se dan con motivo del trabajo, queda claro que no existe la violación reclamada al derecho constitucional a la salud y a la protección de accidentes o enfermedades profesionales.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de febrero de dos mil quince.

EFECTOS

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,¹⁷ se hace extensiva la invalidez de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 122, fracción II, en la porción normativa que señala "pensionados y pensionistas", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; así como de los diversos 2, fracción II, en la porción normativa que cita "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", 9 y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que refiere "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", 7 y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

La presente resolución, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

Por lo expuesto y fundado,

¹⁷ "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:

"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;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales 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;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 2, fracción II –en la porción normativa que indica "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 122, fracción II –en la porción normativa que señala "pensionados y pensionistas", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de febrero de dos mil quince. Por mayoría de nueve votos, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 9 de la Ley que Regula

a los Trabajadores que refiere la Fracción I, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y 7 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, apartado B, del referido artículo.
Y por unanimidad de once votos en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 2, fracción II —en la porción normativa que cita "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista"—, y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, apartado B; así como 2, fracción II —en la porción normativa que refiere "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista"—, y 9 fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, apartado B, del mencionado artículo 99.

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 19/2015 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 10 y 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

TERCERO.—Se declara la invalidez por extensión de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que indica "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 122, fracción II, en la porción normativa que señala "pensionados y pensionistas", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California; así como de los diversos 2, fracción II, en la porción normativa que cita "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", 9 y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social; y de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que refiere "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", 7 y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 39 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

QUINTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

SEXTO.—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 Baja California.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerando primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán por un argumento de falta de razonabilidad, y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, párrafos tercero y cuarto, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2,

fracción II, en la porción normativa que indica "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 122, fracción II, en la porción normativa que señala "pensionados y pensionistas", de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con voto parcial en contra de la fracción I de ambos preceptos, Cossío Díaz, 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 apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 9 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social y 7 de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado de efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa que cita "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 11, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción I, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social, así como 2, fracción II, en la porción normativa que refiere "así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista", y 9, fracción I, de la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la Fracción II, apartado B, del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de

García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, en cuanto al tercer concepto de invalidez, consistente en reconocer la validez del artículo 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

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 4 de febrero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 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 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 19/2015, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39, fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, contenido en el Decreto Número 204, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el diecisiete de febrero de dos mil quince.

Al respecto, el Tribunal Pleno consideró que, el artículo 10 de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California es inconstitucional por violentar el derecho a la seguridad social.

En este apartado, voté obligado por el criterio mayoritario; sin embargo, estimo que no es procedente la acción de inconstitucionalidad respecto a dicho artículo, debido a que es una reiteración idéntica del texto del mismo artículo 10 de la propia ley abrogada (de veinte de diciembre de mil novecientos setenta) y, por tanto, no constituye un nuevo acto legislativo.

Ha sido mi criterio que un nuevo acto legislativo es cuando se modifica el alcance de la norma, sea sistémica, subsistémica o aisladamente, o, en su caso, que se cambie

sustancialmente su contenido. En ese sentido, es necesario que se realice una modificación sustancial al precepto o al enunciado del precepto a efecto de identificar si se da o no ese cambio, como condición necesaria para su impugnación en la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, en el considerando cuarto se analizó la constitucionalidad del artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. La mayoría estimó que el artículo impugnado debía declararse inválido porque aplica deducciones tanto a los trabajadores en activo como a los pensionados o pensionistas, es decir, otorga un trato igual respecto de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente.

Respetuosamente, difiero de las razones en que la mayoría sustentó la invalidez de la norma impugnada.

Como lo manifesté al votar en la acción de inconstitucionalidad 101/2014, considero que no se puede vedar o excluir totalmente la posibilidad de que haya aportaciones una vez que la persona se ubica en la categoría de pensionado o jubilado, porque, efectivamente, los sistemas de seguridad social, sobre todo los de reparto, se basan en un esquema de solidaridad en donde hay aportaciones para que se puedan cubrir, para todo el universo que se encuentra en las hipótesis previstas en las leyes, los servicios que deben otorgarse por razón de seguridad social.

En esa ocasión señalé que, los asuntos deben contemplarse en sus méritos en cada caso concreto, sobre todo los sistemas de pensiones estatales ya que introducen modalidades, así, por ejemplo, el Estado de Veracruz le da el carácter fiscal a ese tipo de aportaciones, por lo que tienen una naturaleza distinta y bajo esa óptica se debe hacer el estudio; no obstante, también precisé que no es posible dar un trato idéntico a quien está en activo y a quien ya tiene la condición de pensionado o jubilado.

La razón de mi voto a favor, del sentido del fallo radica en que, en el caso, los porcentajes de aportación previstos en la Ley que regula, los trabajadores que refiere la fracción I, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California difiere de aquellos previstos para los trabajadores que refiere la fracción II, del apartado B, del artículo de referencia, lo cual no tiene justificación constitucionalmente válida; consecuentemente, estoy a favor de la invalidez del artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, así como por la invalidez por extensión del artículo 9o. de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción I, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social, y el artículo 7o. de la Ley que regula a los trabajadores que refiere la fracción II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en materia de seguridad social.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de febrero de 2016.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 244 TER, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE ESA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL LOCAL EL 27 DE JUNIO DE 2014, AL DISPONER QUE PARA OBTENER EL REGISTRO CORRESPONDIENTE, ENTRE OTROS REQUISITOS, SE DEBERÁ PRESENTAR UN NÚMERO DE FIRMAS DE APOYO, CON COPIA SIMPLE DE LA CREDENCIAL DE ELECTOR RESPECTIVA, ES CONSTITUCIONAL.

DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS 292, FRACCIONES I Y II Y 293, FRACCIÓN VI, NUMERAL 1, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 30 DE JUNIO DE 2014, QUE PREVEN EL SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE AQUELLOS A TRAVÉS DE LISTAS (A Y B), Y CRITERIOS DE EQUIDAD DE GÉNERO, SON CONSTITUCIONALES, EN TANTO DEBEN INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE AL PRINCIPIO DE LA LISTA B SE DEBERÁ UBICAR A UNA PERSONA DEL SEXO DIVERSO AL DEL PRIMER LUGAR DE LA LISTA A.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales respecto a la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.

Aun cuando, en general, coincido con el sentido y las consideraciones de la resolución señalada en el encabezado, hay dos temas concretos en relación con los cuales estimo relevante desarrollar diversos argumentos que, a mi juicio, resultan útiles y necesarios para robustecer el fallo en los apartados correspondientes.

En primer lugar, me refiero a lo decidido en el considerando décimo, en el que se declaró la constitucionalidad del artículo 244 Ter, apartado A, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal, que establece, de manera medular, que quienes aspiren a ser candidatos independientes deben reunir un porcentaje de respaldo ciudadano equivalente al dos por ciento de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección que corresponda.

A pesar de que, como adelanté, coincido con la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria, estimo que en el análisis de este tema debió agregarse algún argumento encaminado a justificar la razonabilidad del porcentaje exigido en el precepto señalado, y esto es a lo que me referiré en las líneas que desarrollo a continuación:

El contenido del artículo de referencia es del tenor siguiente:

"Artículo 244 Ter.

"Apartado A ...

"Lo dispuesto en el párrafo anterior respecto al porcentaje de firmas de apoyo, sólo será exigible en el caso de que la legislación federal determine que dicho porcentaje será vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas. En caso contrario, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva, distribuidas en por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito (sic) electorales, para la elección de Jefe de Gobierno, o de las secciones electorales de la demarcación o distrito correspondiente, en las elecciones de jefe delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que al efecto emita el Instituto Electoral. Dicha normatividad establecerá entre otros aspectos, las disposiciones necesarias para armonizar el presente código con las leyes generales en materia electoral en lo que resulte vinculante; así como las reglas específicas para la de (sic) acreditación de firmas, cuando un distrito electoral abarque el territorio de más de una delegación. ..."

A mi juicio, el porcentaje establecido en el precepto en cita se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etcétera.) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Así las cosas, el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

Es decir, la finalidad de establecer la exigencia de un porcentaje de apoyo, se encuentra encaminada a acreditar que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor.

Orienta lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS CANDIDATOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN PRECAMPAÑAS ELECTORALES, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN ELECTORAL DE QUINTANA ROO). El artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo establece que sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel ciudadano que, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas. En este sentido, aun cuando la figura de elección interna de candidatos, conocida y regulada legalmente como precampaña electoral, en principio, es aplicable únicamente al sistema de partidos políticos, ello no excluye la posibilidad de que el legislador local establezca que las candidaturas independientes puedan surgir de procesos previos de selección entre aspirantes ciudadanos, atendiendo a las necesidades sociales y al desarrollo democrático del país. De esta forma, aunque en uso de la libertad de configuración legislativa que le asiste, **la Legislatura Local estableció un mecanismo para que los**

ciudadanos puedan acceder al registro de una candidatura bajo un filtro muy similar al de una elección interna de los partidos políticos y **condicionado al respaldo ciudadano, ello no constituye una limitación al ejercicio del derecho político y, por el contrario, garantiza el ejercicio efectivo del derecho a ser votado como candidato independiente, pues permite que quien aspira a contender por un cargo público cuente con un respaldo significativo de la población y que su participación se dé en condiciones de equidad electoral frente a quienes se postulen a través de un partido político.** En ese orden, en la medida en que las reglas sobre el particular se encuentran plenamente predeterminadas, se respetan los principios de equidad y legalidad en materia electoral contenidos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

En este orden de ideas, como adelanté, considero que el porcentaje de referencia resulta razonable y, por ende, constitucional, en tanto que se convierte en una medida encaminada a garantizar los fines previamente apuntados y, consecuentemente, la viabilidad de la candidatura independiente.

Por tanto, insisto, comparto el sentido y consideraciones de la sentencia que, en mi concepto, en este apartado, se robustecen con los razonamientos a los que acabo de referirme.

Por otro lado, también coincido con lo establecido en el considerando décimo segundo, dentro del cual se analizó si la lista definitiva de asignación de curules por el principio de representación proporcional respetaba el principio de paridad de género, y se determinó la constitucionalidad de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

La conclusión antes referida, fue alcanzada a partir de una interpretación conforme de los dispositivos jurídicos señalados, en la que se concluyó que para la integración de la lista B, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la lista A y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, mientras que el segundo sitio será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y así sucesivamente, hasta concluir la integración de la lista señalada en primer lugar.

En lo particular, reitero, estoy de acuerdo con la conclusión a la que se arriba en la sentencia y, simplemente, me parece importante aclarar que, a mi juicio, para llegar a ella, más que una interpretación conforme, debía establecerse cuál sería la correcta lectura o el verdadero sentido de los preceptos controvertidos pues, de esta forma, no se partiría de la existencia de una inconstitucionalidad salvable, sino de cómo debía entenderse realmente la propuesta contenida en dichos preceptos, cuyo contenido, en lo que ahora importa, es del tenor siguiente:

"Artículo 292. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

¹ Tesis P./J. 20/2013 (10a.). Jurisprudencia. Pleno. Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 44, número de registro digital: 2003933.

"I. Lista 'A': Relación de trece fórmulas de candidatos a diputados: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;

"II. Lista 'B': Relación de las trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista. ..."

"**Artículo 293.** Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá durante el desarrollo de la (sic) reglas previstas en este artículo a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, conforme a las reglas siguientes:

"...

"VI. Para la asignación de diputados de representación proporcional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las reglas siguientes:

"1. Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la lista 'A'. ..."

Así, aun cuando lo expresado podría parecer una cuestión mínima o sutil, me parece importante introducir este matiz como una propuesta de aclaración del sentido de mi consenso con la ejecutoria, siendo ésta la razón por la que, en este supuesto concreto, formulo el presente voto concurrente.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 675.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL ESTADO DE CHIAPAS. EL ARTÍCULO 530, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ESA ENTIDAD, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 521, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 30 DE JUNIO DE 2014, AL ESTABLECER QUE PARA EFECTOS DE REGISTRO EL ASPIRANTE AL CARGO DEBERÁ PRESENTAR LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE LA CREACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA COLECTIVA CONSTITUIDA EN ASOCIACIÓN CIVIL, ES CONSTITUCIONAL.

ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS. EL ARTÍCULO 196 DEL CÓDIGO RELATIVO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 521, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 30 DE JUNIO DE 2014, AL PREVER QUE SERÁ EL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO LOCAL ELECTORAL EL QUE POR CONDUCTO DE SU UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN SUPERE LOS SECRETOS BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL EN CASO DE QUE EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DELEGUE ESA FUNCIÓN, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 41, BASE V, APARTADO B, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, Y 190 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

Antecedentes

En la sesión del dos de octubre del dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad en cita al rubro, interpuestas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Acción Nacional, que controvierten diversos preceptos de los Decretos Número 514, por el que se establece la décimo octava reforma a la Constitución del Estado de Chiapas; y Número 521, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del mismo Estado.

Para efectos de claridad, solamente describo las determinaciones de la mayoría con la cuales disiento, a saber, el considerando séptimo, el octavo, el noveno, el décimo, el décimo tercero, el décimo noveno, el vigésimo, el vigésimo segundo y el vigésimo octavo; en cada caso, las razones mayoritarias son seguidas de la explicación que sustenta dicho disenso.

1. Voto particular en relación con el requisito consistente en constituir una asociación civil para el registro de candidatos independientes (considerando séptimo).

Los accionantes impugnaron el artículo 530, párrafos penúltimo y último, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas que establece el requisito de constituir una asociación civil para el registro de candidaturas independientes, ya que, consideraron, es un requisito excesivo y desproporcionado.

Razones de la mayoría

La sentencia reconoce la validez del precepto, pues se considera que la exigencia de constituir una asociación civil es una medida razonable y no constituye un requisito excesivo o desproporcionado, ya que a pesar de implicar un costo, provee de una estructura que facilita la actuación del candidato independiente y es proporcional para el fin de acceder a un cargo de elección popular. Asimismo, se argumenta que facilita la transparencia pues este requisito permite distinguir claramente entre los actos de la persona y de aquellos relacionados con la candidatura.

Razones de disenso

Si bien coincido con la afirmación de la sentencia en el sentido de que las entidades federativas gozan de una amplia libertad para proveer los requisitos de las candidaturas independientes y, por tanto, no están limitados por los requisitos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni deben ceñirse a éstos, no coincido en la conclusión de que constituye una medida razonable. Como bien dice la sentencia, la regulación que las entidades federativas "adopten no puede hacer nugatorio ni obstaculizar indebidamente dicha prerrogativa, sino que las bases y requisitos que rijan esta figura deben ser razonables, es decir, no deben resultar excesivos o desproporcionados".

Considero que el requisito de constituir una asociación civil sí es un requisito excesivo para registrar una candidatura independiente, pues no se relaciona con el objetivo o naturaleza de la figura. Los requisitos que las entidades federativas han impuesto los he analizado conforme a la relación que guardan con el objeto de la figura de candidaturas independientes. Así, la libertad de establecer un porcentaje mínimo de apoyo ciudadano está relacionada con la necesidad de un baremo a partir del cual una persona puede recibir recursos públicos para contender en campaña. La naturaleza de la figura implica que la persona que va a registrarse cuenta con cierto grado de representatividad. Se puede concluir que este requisito está directamente relacionado con la naturaleza de las candidaturas independientes.

Por otro lado, el requisito de no haber sido directivo de un partido político se relaciona justamente con la independencia de la candidatura y, por tanto, con la naturaleza misma de la figura.

Sin embargo, el constituir una asociación civil como requisito necesario es una medida excesiva pues no está relacionada con ningún aspecto sustantivo de la figura; sino simplemente con aspectos prácticos que deben ser decididos libremente por cada candidato. El objeto de la figura no es constituir una estructura permanente para la participación política; por el contrario, las candidaturas independientes parten de la idea de un ciudadano conteniendo en solitario por un puesto político. En este sentido, la sentencia logra demostrar su utilidad pero no su necesidad ni su proporcionalidad para alcanzar un fin constitucionalmente válido y tampoco su relación con la naturaleza de la figura.

2. Voto concurrente en relación con la desestimación del argumento de incompetencia de las Legislaturas para regular los aspectos relacionados con las prerrogativas de acceso a la radio y televisión (considerando octavo) y en relación con la desestimación del argumento de incompetencia en materia de coaliciones (considerandos noveno, décimo, vigésimo y vigésimo segundo).

Razones mayoritarias

I. Por una parte, en el considerando octavo, se analizó la constitucionalidad del artículo 587 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que establece que el conjunto de candidatos independientes accederán a radio y televisión como si se tratara de un solo partido de nuevo registro. Con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, el proyecto proponía declarar la invalidez del precepto, pues de conformidad con los artículos 116 y 41 de la Constitución Federal, los aspectos relacionados con las prerrogativas de acceso a la radio y televisión son competencia exclusivamente federal.

Sin embargo, hubo un empate de cinco votos por lo que se desestimó esta parte del proyecto por no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos para la invalidez o seis para la validez.

- II. Por otra parte, en los considerandos noveno, décimo, vigésimo y vigésimo segundo se planteaba la invalidez de diversos preceptos del Código de Elecciones del Estado debido a la incompetencia de la Legislatura Local para legislar en materia de coaliciones. En el considerando noveno, se analiza la constitucionalidad del artículo 108, fracción I, párrafo once, que establece el mecanismo de cómputo de votos entre partidos políticos que integran la coalición. El considerando décimo analiza el artículo 108, fracción II, incisos b) y c), que establecen restricciones impuestas para competir en coalición parcial y flexible. En el considerando vigésimo, en el tema dos y en el tema cuatro sobre paridad de género se analizaron diversos artículos del Código Electoral del Estado. Se propuso reconocer la validez excepto las referencias a coaliciones. Finalmente, el considerando vigésimo segundo analiza la constitucionalidad del artículo 38 que establece el requisito para acceder a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, tratándose de coaliciones a nivel municipal. Sin embargo, en los cuatro considerandos se desestimó la propuesta del proyecto pues hubo siete votos a favor de la invalidez y tres a favor de la validez.

Razones de disenso

Discrepo con la declaración de desestimación de ambos planteamientos, con el resultado obtenido en las votaciones, estando ausente un Ministro, sin licencia concedida por este Alto Tribunal, ni impedimentos jurídicos.

Lo anterior, ya que de acuerdo con la reglamentación de las acciones de inconstitucionalidad, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción II, y en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, las resoluciones de la Suprema Corte en este tipo de procedimiento, sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. En caso de no alcanzarse dicha votación calificada por la invalidez, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Asimismo, deben considerarse los artículos 41, fracción V y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, sobre los requisitos de las sentencias de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Las sentencias deberán contener:

"Artículo 41.

"...

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

Con base en las normas aludidas, cuando la acción de inconstitucionalidad resulta procedente, hay tres escenarios posibles según las votaciones: que se declare la invalidez, que se declare la validez o que se desestime el planteamiento.

La primera ocurre cuando una mayoría de al menos ocho Ministros votan por la inconstitucionalidad de la norma. La segunda posibilidad, ocurre cuando una mayoría, que puede ser simple, vota por la validez de la norma impugnada, caso en el que el resolutorio de la sentencia declarará la validez de dicha norma. Finalmente, cuando una mayoría inferior a ocho vota por la inconstitucionalidad de la norma, el planteamiento se debe desestimar por no alcanzar la mayoría calificada, en cuyo caso se debe hacer la declaración plenaria de desestimación y ordenarse el archivo del asunto en un resolutorio. Al haber desestimación no existirá pronunciamiento sobre el tema de constitucionalidad, aunque podrán hacerse votos por los Ministros, tanto de la mayoría como de la minoría. Lo anterior con fundamento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutorio de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión."

Para el caso de empate en la votación, lo cual puede suceder cuando el número de Ministros presentes sea par, el artículo 7o., párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el asunto se resolverá en la siguiente sesión en la que se convocará a los Ministros faltantes que no estuvieren legalmente impedidos, y si en esta sesión tampoco se obtuviera mayoría, se debe desechar el proyecto y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a otro Ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto, y si en esa sesión persistiere el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Luego, si bien el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que para los casos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se requerirá la presencia de al menos ocho Ministros para funcionar, considero que no es posible desestimar planteamientos de inconstitucionalidad, cuando faltan Ministros en funciones y sin impedimentos, cuando el sentido del resolutorio pueda variar con su voto.

La desestimación, al equivaler a un no pronunciamiento debiera evitarse. Debiera procurarse que haya una decisión antes que desestimar, habiendo la posibilidad, pues considero que es nuestra obligación como órgano jurisdiccional resolver los planteamientos sujetos a nuestra jurisdicción, y aún más, en nuestra función de Tribunal Constitucional analizando la constitucionalidad de normas. En casos como estos, debieran llamarse a los Ministros faltantes en funciones que no estén impedidos jurídicamente.

Sólo en el supuesto de que, estando los once Ministros presentes, no se alcance una mayoría de ocho votos en favor de la inconstitucionalidad, debería operar la desestimación, conforme al artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso presente, en los puntos en que me reservé derecho a formular voto concurrente, el resultado de una de las votaciones fue un empate con cinco votos por la inconstitucionalidad y cinco por la validez (I). En ésta, el voto del Ministro ausente, a quien se debió convocar conforme al artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pudo haber cambiado el sentido del resolutivo; existía la posibilidad de una declaratoria de validez.

En la otra votación, el resultado fue de siete a favor de la inconstitucionalidad y tres en contra (II), con lo cual se desestimaron los planteamientos que con la votación del Ministro faltante pudiesen haber sido considerados inconstitucionales.

3. Voto concurrente en relación con los efectos de la sentencia: aplicación directa y no interpretación conforme (considerando décimo noveno).

Razones mayoritarias

En el considerando décimo noveno, se analiza la omisión del artículo 469 de establecer como causal de nulidad de las elecciones locales, la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos permitidos. La sentencia propone como efecto de la decisión una interpretación conforme del precepto impugnado para incluir el supuesto normativo contenido en el artículo 41, base VI, inciso b), de la Constitución General, que dice: "La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: b) se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley."

Asimismo, en la sesión del dos de octubre de dos mil catorce, se mencionaron las ventajas de hacer una interpretación conforme y no una interpretación sistémica que implicaría simple y llanamente la aplicación directa del precepto constitucional. En dicha sesión el Ministro ponente, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, expresó:

"Sí, ésa es justamente la propuesta, la de aplicación directa, pero como hay un planteamiento de invalidez por omisión, entiendo la señora Ministra no comparte, podríamos llegar a esto, a través de aplicación directa de la Constitución, a través de interpretación sistémica o interpretación conforme, ¿qué ventaja tiene la interpretación conforme? Que una vez que tengamos la votación de seis votos, es obligatoria esta forma interpretativa, de otra manera aunque lo pongamos aquí o lo digamos en los considerandos, pudiera dársele la eventualidad de una aplicación distinta y me parece que el supuesto es particularmente grave; por eso, respetuosamente, someto esta propuesta, pero desde luego, que no tengo ningún empacho en ajustarla ni en que busquemos un consenso lo más rápido posible."

Razones de disenso

Considero que una interpretación sistémica, aplicando directamente el precepto constitucional por única ocasión es suficiente para lograr el efecto planteado. Entiendo de forma diferente lo que es la interpretación conforme, pues no creo que se pueda forzar un sentido que no existe en la norma. Es decir, no puede variar su base o punto de

partida del precepto. Además, la no declaración directa de constitucionalidad genera incentivos perversos, permitiendo que el legislador siga manteniendo esta legislación haciéndola depender de su aplicación y trasladando de manera incorrecta su obligación legislativa a los Jueces.

4. Voto particular en relación con la previsión legal que establece que la Unidad Técnica de Fiscalización local no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal en sus facultades de investigación (considerando décimo tercero).

En el considerando décimo tercero, se analizó la constitucionalidad del artículo 196 del Código de Elecciones local que establece que la Unidad Técnica de Fiscalización local, no estará limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal en sus facultades de investigación.

Razones mayoritarias

La sentencia declara la invalidez del precepto, al invadir una competencia exclusiva del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que es la única autoridad facultada para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Esta facultad está establecida en el artículo 41, base V, apartado B, por lo que la mayoría considera que no es delegable a organismos públicos locales.

Razones de disenso

Estoy en contra de la declaración de invalidez. A pesar de que la Constitución prevé que el único que puede llevar a cabo la fiscalización es el INE; considero que el artículo 196 claramente remite al INE como conducto para superar esta limitación:

"Artículo 196. 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 **quien solicite al Instituto, el conducto para superar la limitación referida**, incluso en el caso de que el INE delegue esta función."

Si bien no se tiene esa facultad de manera directa, cuando se haya delegado la fiscalización al órgano local, este órgano sí se la puede solicitar al Instituto Nacional Electoral. Por ello, no encuentro un motivo por el cuál habría que declarar la inconstitucionalidad del precepto.

5. Voto particular en relación con la limitación del derecho a votar en el extranjero en las elecciones relativas a los Ayuntamientos (considerando vigésimo octavo).

Se impugnó el artículo 35 Bis del código electoral local que establece que los chiapanecos residentes en el extranjero podrán votar en la elección del gobernador del Estado y de la fórmula de diputados migrantes.

Razones mayoritarias

La sentencia reconoce la validez del artículo 35 Bis del código electoral local, con excepción de la porción normativa relativa a las coaliciones. El criterio mayoritario estima, con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus

acumuladas, que si el legislador federal dejó abierta la posibilidad de que el gobernador pueda ser votado por mexicanos en el extranjero, por mayoría de razón, las Legislaturas Estatales son libres de decidir esta opción con respecto a otros puestos de elección popular locales.

Razones de disenso

Estoy en contra del sentido de la resolución y de las consideraciones. Con base en lo que voté en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, considero que los preceptos deben ser declarados inválidos por incompetencia. Desde mi perspectiva, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es el ordenamiento que debe habilitar la posibilidad de votar por los gobernadores y no debe dejarse esta opción a las entidades federativas. Además, debería extenderse este derecho al voto desde el extranjero no sólo para la elección de gobernadores sino también para la de los presidentes municipales.

En primer lugar, me parece que la competencia de regular y habilitar el voto desde el extranjero pertenece a la Federación por dos razones esenciales: 1) el sujeto con el que se trata (otro Estado); 2) la implementación misma de la posibilidad de voto. Efectivamente, la relación necesaria para la implementación del voto es entre la Nación Mexicana, a través de sus órganos federales, y otros países; asimismo, las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho son instrumentadas por el Estado Mexicano en el extranjero y no por cada una de las entidades federativas; lo que resulta extraño es que dependa de la voluntad de cada entidad federativa, la posibilidad de votar por su gobernador cuando la ley general establece la posibilidad genérica de hacerlo.

Ahora bien, como derecho político establecido en el artículo 35 constitucional debe tener el máximo alcance, por lo que, en principio, no debe restringirse sólo a ciertos cargos políticos a menos de que haya una justificación para no brindar dicha posibilidad, dependiendo de las circunstancias de operatividad implementadas en México. En este sentido, los tres ámbitos de gobierno están establecidos en los artículos 40 (Federación), 43 (entidades federativas) y 115 (Municipio). Por tanto, en los tres ámbitos debería extenderse el derecho a votar en el extranjero.

Sin embargo, hay ciertos cargos de elección que, por la mecánica de cómo se lleva a cabo la elección no puede ser determinado fácilmente cómo han de contabilizarse los votos emitidos en el extranjero. En este sentido, las elecciones en México siguen dos criterios diferentes para determinar la adscripción del votante: el criterio territorial y el criterio poblacional. En las elecciones del presidente de la República, los senadores (una sola circunscripción nacional) los gobernadores y los presidentes municipales tienen un criterio de territorialidad; es decir, basta con identificar el origen territorial del votante. En cambio, en la elección de diputados locales y federales se contabilizan los votos por distritos electorales con criterios poblacionales más o menos arbitrarios; es decir, implica un criterio de residencia que no coincide exactamente con el de territorio. Así, resulta difícil encuadrar a un residente en el extranjero a un distrito electoral específico.

Por tanto, considero debe ser contemplado únicamente en la ley general y que además de los gobernadores deberían contemplarse la elección de los presidentes municipales.

Las anteriores consideraciones son las que me llevaron a reservarme el derecho de formular el presente voto particular y concurrente.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015, a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo I, febrero de 2015, página 868.

La tesis de jurisprudencia P/J. 15/2002 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 419.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL ESTADO DE CHIAPAS. EL ARTÍCULO 530, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ESA ENTIDAD, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 521, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 30 DE JUNIO DE 2014, AL ESTABLECER QUE PARA EFECTOS DE REGISTRO EL ASPIRANTE AL CARGO DEBERÁ PRESENTAR LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE LA CREACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA COLECTIVA CONSTITUIDA EN ASOCIACIÓN CIVIL, ES CONSTITUCIONAL.

NULIDAD DE ELECCIONES EN EL ESTADO DE CHIAPAS. EL ARTÍCULO 469, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ESA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 521, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 30 DE JUNIO DE 2014, DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE AQUÉLLA TAMBIÉN ES PROCEDENTE CON MOTIVO DE LA ADQUISICIÓN DE COBERTURA INFORMATIVA O TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN, FUERA DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LAS LEYES GENERALES Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 41, BASE VI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

NULIDAD DE ELECCIONES EN EL ESTADO DE CHIAPAS. EL HECHO DE QUE EL CÓDIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ESA ENTIDAD, NO PREVEA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 78 BIS DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE MAYO DE 2014, EN CUANTO ESTABLECE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR VIOLACIONES GRAVES, CONDUCTAS

DOLOSAS Y COBERTURA INFORMATIVA, PARA EFECTOS DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS CAUSALES DE NULIDAD DE ELECCIONES FEDERALES O LOCALES, NO IMPLICA UNA OMISIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, promovidas por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Acción Nacional.

En el asunto señalado en el acápite, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos preceptos de Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Al respecto debo señalar que no comparto algunas de las determinaciones tomadas y me aparto de algunas consideraciones que sostiene la sentencia, por lo que en seguida se precisarán los puntos en los que tengo disidencia, respecto de la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno.

1. Voto particular. Que se formula respecto del **considerando séptimo**, relativo al **requisito consistente en constituir una asociación civil para el registro de candidatos independientes**; en el que se analiza la constitucionalidad del artículo 530 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, respecto del cual el Partido del Trabajo argumentó que el artículo 530 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas vulnera los artículos 1o., 35, fracción II, constitucionales, 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Lo anterior lo considera así dado que, al establecer que el aspirante a candidato independiente debe constituir una asociación civil, por lo que el legislador excede y desnaturaliza dicha figura jurídica, pues le impone requisitos que van más allá de los establecidos en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que la medida es desproporcionada, excesiva y no garantiza el derecho de participación política establecido en la constitución y en la Convención Americana.

La mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno determinaron que debía reconocerse la validez de dicho precepto, debido a que el Tribunal Pleno ha sostenido que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las entidades federativas tienen la obligación de proveer un marco normativo que garantice el acceso de los ciudadanos a las candidaturas independientes, **para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración**, en el entendido de que la regulación que adopten no puede hacer nugatorio ni obstaculizar indebidamente dicha prerrogativa, sino que las bases y requisitos que rijan esta figura deben ser razonables, es decir, no deben resultar excesivos o desproporcionados.

Así, se dijo que si bien los dos últimos párrafos del artículo 530 establecen como requisito para ser registrado como candidato independiente la constitución de una asociación civil, integrada al menos por el propio aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura

independiente, lo cierto es que **dicha medida es razonable y no constituye un requisito excesivo o desproporcionado pues únicamente pretende dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se entablen con la candidatura independiente**. Por un lado, provee a la candidatura independiente de una estructura mínima que facilita su actuación a través de los distintos miembros de la asociación; por otro lado, abona a la transparencia, al permitir distinguir claramente entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal y los relacionados con su candidatura; sin que ello pueda llegar a constituir un obstáculo o carga excesiva, pues si bien implica un trámite y un costo para quien aspire a ser candidato independiente, ello guarda proporción con la finalidad de la candidatura, que es la de acceder a un cargo de elección popular.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que **no comparto las consideraciones de la sentencia**, pues considero que es excesivo el requisito para el registro de una candidatura independiente, el obligar al que pretende ser candidato independiente a constituir una asociación civil, ya que desde mi óptica esto va en contra de la naturaleza misma de la candidatura independiente.

En efecto, si bien coincido con la afirmación de la sentencia en el sentido de que las entidades federativas gozan de una amplia libertad para proveer los requisitos de las candidaturas independientes y, por tanto, no están limitados por los requisitos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni deben ceñirse a éstos, no coincido en la conclusión de que constituye una medida razonable el que se prevea como requisito para ser registrado como candidato independiente la constitución de una asociación civil, integrada al menos por el propio aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente, pues como dije, considero que sí es un requisito excesivo para registrar una candidatura independiente, pues no se relaciona con el objetivo o naturaleza de la figura.

Así es evidente que, el constituir una asociación civil como requisito necesario es una medida excesiva pues no está relacionada con ningún aspecto sustantivo de la figura, ya que el objeto de la figura no es constituir una estructura permanente para la participación política; por el contrario, las candidaturas independientes tienen como concepción el ser un ciudadano conteniendo sin asociación por un cargo de elección popular.

2. Voto concurrente respecto del considerando décimo noveno. Relativo a la omisión de señalar la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos permitidos, como causal de nulidad de las elecciones locales.

El Partido de la Revolución Democrática, adujo que el artículo 469, fracción X, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado Chiapas, conculca los numerales, 41, base VI, tercer párrafo, inciso b), y 116, fracción IV, incisos b), l) y m), del Pacto Federal.

Bajo esa premisa, arguye que el artículo 469 del código electoral local incurre en una omisión inconstitucional, al no prever lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El asunto fue aprobado por unanimidad de votos por lo que hace a la validez del precepto estudiado; asimismo, se obtuvo una mayoría de votos por la interpretación conforme del precepto que salva la invalidez que fue planteada en el proyecto.

Ahora bien, en lo particular me decanto por la validez del precepto impugnado; **sin embargo, considero que debe realizarse una interpretación armónica y sistemática con el Texto Constitucional.**

En efecto, en la sentencia se señala que el artículo 469, fracción X, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas resulta deficiente, toda vez que no contempla un supuesto de nulidad de las elecciones locales que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debería incluir; sin embargo, se considera que dicho precepto debe ser interpretado de conformidad con el artículo 41, base VI, constitucional, por considerar que también procede la nulidad de las elecciones con motivo de la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en las leyes generales y demás disposiciones legales aplicables, en términos del artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte se sostiene que, por cuanto hace a la diversa omisión impugnada, consistente en que el código electoral local omite establecer lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en cuanto a la determinación de lo que debe entenderse por "violaciones graves", "conductas dolosas" y "cobertura informativa" es **infundado**, pues el artículo 78 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual establece lo que debe entenderse por violaciones graves, conductas dolosas y cobertura informativa indebida, para efectos de las causales de nulidad, es aplicable tanto a las elecciones federales como a las locales, en términos de su párrafo primero y del artículo 1o. de la ley, lo que tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé la existencia de un sistema nacional de nulidades de las elecciones federales o locales, que se regula precisamente en la legislación general mencionada.

Ahora bien, como se señala en la consulta el artículo 469 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en su texto vigente, fue expedido mediante decreto de treinta de junio de dos mil catorce, esto es antes de la reforma al artículo 41, base VI, inciso b), en vigor a partir de la reforma constitucional de siete de julio del mismo año, en la que se precisó que entre las causas para la nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, las leyes respectivas deberán señalar no sólo la compra, sino también la adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley.

Es decir que, el artículo 116, fracción IV, inciso m), constitucional obliga a las entidades federativas a prever en sus Constituciones y leyes las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, lo que debe hacerse atendiendo a las bases del ya citado artículo 41, base VI; sin embargo, *considero que una interpretación sistémica, aplicando directamente el precepto constitucional es suficiente para lograr el efecto planteado.*

Por lo que resulta necesaria una lectura del precepto armónica y sistemática con el Texto Constitucional, sin que sea menester considerar que la norma resulta deficiente en su regulación y, por tanto, inconstitucional en una de las posibles lecturas que se dé; ya que esto no se está determinando, sino que por el contrario se considera que debe leerse acorde con el Texto Constitucional, lo cual no se compadece con la figura de la interpretación conforme que se utiliza en la sentencia.

3. Voto concurrente que se formula respecto de los considerandos noveno, décimo, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo sexto, vigésimo séptimo y vigésimo octavo. Cada uno de ellos en la parte relativa a que los Congresos Locales son incompetentes para legislar en el tema de coaliciones de partidos políticos.

En los considerandos señalados, las acciones de inconstitucionalidad acumuladas se desestimaron en el tema relativo a la incompetencia de los Congresos Locales para legislar respecto a las coaliciones de los partidos políticos, debido a que no se obtuvo una mayoría calificada, por lo que, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimarla.

En efecto, la mayoría de los Ministros consideró la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en la que se establece que el Congreso tiene facultad ***"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."***

Que también en el artículo segundo transitorio del propio decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanentemente determinó el contenido de las leyes generales a que hace referencia la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional, del que se desprende, que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

De lo anterior, la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno interpretó que **el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura.**

De este modo, se consideró que la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el capítulo II ***"de las coaliciones"*** (artículos 87 a 92) del título noveno ***"de los frentes, las coaliciones y las fusiones"***, prevé las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales; sin asignar a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a algún aspecto no contemplado por dicha ley respecto de tal figura.

Consecuentemente, se sostuvo que las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la ley general, para regular cuestiones relacionadas

con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio, del decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales.

Una vez precisadas las razones de la mayoría de los señores Ministros, me permito señalar que no comparto dicho criterio, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que **distribuyan competencias** entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanentemente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de pre-campañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que, nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer **un marco uniforme**, es decir, que se establecía un parámetro uniforme **que debían respetar las Legislaturas** Locales, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los organismos públicos locales verificar que la legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Como se advierte de su texto:

"Artículo 9.

"1. Corresponden a los organismos públicos locales, las atribuciones siguientes:

"a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

"b) Registrar los partidos políticos locales;

"c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

"II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y

"III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

"d) Las demás que establezca la Constitución y esta ley."

Así, al establecer dicha ley general, la competencia de los Congresos Locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

En consecuencia, no coincido con la determinación relativa a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en el tema de coaliciones de partidos políticos.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015, a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo I, febrero de 2015, página 868.

COALICIONES. EL ARTÍCULO 87, PÁRRAFO 13, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE

MAYO DE 2014, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "Y SIN QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA PARA LA ASIGNACIÓN DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL U OTRAS PRERROGATIVAS", ES INCONSTITUCIONAL.

DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA EXPRESIÓN "VOTACIÓN TOTAL EMITIDA" CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 15, PÁRRAFOS 1 Y 2, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE MAYO DE 2014, CONSTITUYE UN CONCEPTO IMPLÍCITO EN EL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA PARA LA ASIGNACIÓN DE AQUÉLLOS.

PROPAGANDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 250, PÁRRAFO 1, INCISOS A), B) Y D), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE MAYO DE 2014, AL PREVER RESTRICCIONES EN LA COLOCACIÓN DE AQUÉLLA EN ELEMENTOS DEL EQUIPAMIENTO URBANO, CARRETERO O FERROVIARIO Y EN INMUEBLES DE PROPIEDAD PRIVADA, ES CONSTITUCIONAL.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nueve de septiembre de dos mil catorce, resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, donde se determinó la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En tal virtud, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones que se irán precisando de la siguiente manera:

1. En primer lugar, respecto del considerando **decimoprimer**, denominado "**Constitucionalidad del concepto denominado 'votación total emitida' el cual, no es un concepto previsto en el artículo 54 de la Constitución Federal, para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional**"; en el que se analiza la constitucionalidad del artículo 15, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, se consideró que son infundados los conceptos esgrimidos por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y del Trabajo, ya que el concepto "... **votación total emitida** ..." resulta indispensable para poder obtener el diverso monto del "... **total de la votación válida emitida** ...", el cual, sí está expresamente previsto en la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal, en la medida en que esta última cifra se obtiene restándole a aquella cantidad global los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, con el objeto de que solamente se tomen en cuenta para la asignación de diputados de representación proporcional los sufragios legalmente depositados en las urnas, lo cual encuentra explicación lógica en la necesidad de que solamente la votación válida emitida sea tomada en cuenta para proceder al reparto de curules con bases objetivas que sustenten el acceso a estos cargos públicos de elección popular.

Así, se dijo que, aunque la Constitución Federal no aluda literalmente a la "... **votación total emitida** ...", debe estimarse que constituye un concepto implícito en el artículo 54 constitucional, pues solamente conociendo esta suma integral de votos, será posible saber con precisión cuál es la votación legalmente eficaz para utilizarla en las fórmulas diseñadas para designar como diputados a los candidatos propuestos en las listas de las circunscripciones plurinominales.

Al respecto, debo precisar que si bien estoy de acuerdo con el sentido de este considerando, lo cierto es que desde mi óptica, se debe definir el concepto de "**votación total emitida**" y, posteriormente, establecer como se obtiene la votación válida emitida, lo anterior, debido a que la Constitución no contiene el concepto de "**votación total emitida**", y con ello se entenderá al de "**votación válida emitida**", contenido en la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal.

En efecto, es cierto que la Constitución no contiene literalmente el concepto de "**votación total emitida**", pero es un concepto que tiene que definirse para poder dar contenido a que sí está en la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal, que es la votación válida emitida; así, advierto que resulta un acierto del legislador señalar que la "... **votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.**"

Así, estimo que el concepto de "**votación válida emitida**", es importante para hacer efectiva la estipulación relativa a que el partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de esa votación válida emitida, tiene derecho a diputados por el principio de representación proporcional.

Por otra parte, el punto 2 del artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dice:

"Artículo 15.

"...

"2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional

emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento **de dicha votación**, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos."

Del que se advierte, que se hace referencia a la fracción III del artículo 54 de la Constitución Federal, que dice:

"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

"...

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes."

De lo que se advierte, que la fracción III del artículo 54 transcrita, a que hace referencia el artículo 15, se refiere a un efecto distinto y, por ende, señala un concepto distinto que es el de "*votación nacional emitida*"; así, la votación válida emitida y la votación nacional emitida, son diferentes en sus componentes, pues se hace una especie de fórmula, para señalar que votación válida emitida es votación total emitida, menos votos nulos y votos a favor de candidatos no registrados.

Por el contrario, se establece que la votación nacional emitida, es votación total emitida; así, si bien la base es la misma, los conceptos que se deducen no coinciden, pues la frase de "**dicha votación**", puede generar confusión; sin embargo, desde mi óptica dicha porción normativa debe interpretarse en el sentido de que se refiere al punto anterior, es decir, al punto 1 del artículo 15 analizado, que hace alusión a la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal.

2. Por otra parte, respecto del **considerando decimosegundo**, relativo a la "**Constitucionalidad de la prohibición de fijar propaganda electoral en el equipamiento urbano**", en el que se analiza el artículo 250, párrafo 1, incisos a), b) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La resolución de mérito señala que existe criterio sostenido por este Tribunal Pleno, en el que se consideró que resulta válido que la legislación secundaria establezca modalidades para el despliegue de la propaganda electoral, la protección del posible deterioro al mobiliario instalado en la vía pública, la función óptima de los señalamientos viales, el respeto de la propiedad privada, salvo el consentimiento de su dueño y la prestación eficiente de los servicios carreteros y ferroviarios, finalidades que responden al respeto de los derechos de terceros, en términos del primer párrafo del artículo 6o. constitucional, más aún, si se toma en cuenta que el equipamiento urbano en general debe servir exclusivamente al fin para el cual se le colocó en calles y avenidas en forma neutral sin servir a ningún partido como vehículo de propaganda electoral.

De igual modo, plantea que no existe violación a la libertad de imprenta, dado que ese derecho fundamental, como la libertad de expresión, tienen como límite el ataque a la moral, a la vida privada o los derechos de terceros, que provoquen algún delito o se perturbe el orden público, tal como lo postula el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.

Al respecto, debo señalar que coincido con la determinación a la que se llega; sin embargo, considero que si bien pudiera interpretarse que hay cierto límite a una libre manifestación de ideas en cuanto al lugar donde se puede fijar este tipo de propaganda, lo cierto es que, éste persigue un fin constitucionalmente válido que consiste en evitar que el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario destinados a prestar a la población diversos servicios, se utilicen para fines distintos para lo que están destinados.

Por otra parte, advierto que no se da respuesta frontal al planteamiento del Partido del Trabajo, en el que sostiene que el precepto impugnado viola en su perjuicio el principio de igualdad, porque al ser un partido minoritario que no contará con recursos para desplegar la promoción de su ideario político; sin embargo, considero que dicho argumento debió ser contestado, señalando que no asiste la razón al promovente debido a que la norma se aplica de igual manera para todos los partidos políticos.

Por lo anterior, aunque estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, arribo a esa determinación por algunas razones distintas.

3. Por otra parte, respecto del **considerando vigésimo sexto**, relativo a la "**Inconstitucionalidad de la limitación de los efectos del voto cuando se marque más de un emblema de los partidos coaligados en la boleta electoral**", en el que analiza la constitucionalidad del artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

En dicho considerando se determinó la inconstitucionalidad del precepto impugnado, en el que se disponía que los sufragios en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos políticos **coaligados**, serían considerados válidos para el candidato postulado y contarían como un solo voto, sin que pudieran ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Asimismo, se consideró que para efectos de su análisis, resultaba indispensable atender a la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, en la que se establece que el Congreso tiene facultad "**XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.**"

Se precisó que también en el artículo segundo transitorio del propio decreto, publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó el contenido de las leyes generales a que hace referencia la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional, del que se desprende que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea: (i) la solicitud de regis-

tro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

De lo anterior, la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno, interpretó que **el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura.**

De este modo, se consideró que la Ley General de Partidos Políticos, expedida por el Congreso de la Unión mediante decreto publicado en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el capítulo II, "**De las coaliciones**" (artículos 87 a 92), del título noveno, "**De los frentes, las coaliciones y las fusiones**", prevé las reglas a las que deberán sujetarse los partidos que decidan participar bajo esta modalidad en los procesos electorales federales y locales; sin asignar a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a algún aspecto no contemplado por dicha ley respecto de tal figura.

Consecuentemente, se sostuvo que las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la ley general, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales.

Sin embargo, se moduló de alguna manera dicho criterio señalando que lo anterior no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II, y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

Con base en lo anterior, se analizó el precepto impugnado señalando que en dicho precepto las coaliciones, respecto de órganos legislativos, sólo se encuentran previstas para elecciones de senadores y diputados de mayoría relativa (federales y locales), el voto de los electores cuenta tanto para estos efectos (en cuanto al candidato postulado por la coalición), como para la asignación de curules por el principio de representación proporcional, lo cual obedece al carácter único e indivisible del sufragio.

Así también, prevé que en las boletas en las que se hubiese marcado una opción de los partidos coaligados, los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en ley; sin embargo, en las boletas en las que se hubiese marcado más de una opción de los partidos coaligados, los votos serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Esto último –se dijo–, parece obedecer al hecho de que, al marcarse en la boleta electoral dos o más opciones de los partidos coaligados, si bien se tiene conocimiento de la preferencia del elector por el candidato postulado por la coalición para efectos de mayoría relativa, no se sabe a ciencia cierta a qué partido político quiso favorecer con su voto para efectos de representación proporcional, dificultando la asignación de curules por este principio, ante lo cual, el legislador decidió no tomar en cuenta el voto para tales efectos.

Lo anterior, resulta inadmisibles, pues conforme al artículo 54 de la Constitución Federal, todo partido político que acredite que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, doscientos distritos uninominales, y alcance, por lo menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tiene derecho a que les sean asignados diputados según el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional emitida. Así también, de acuerdo con el artículo 56 constitucional, treinta y dos de los ciento veintiocho senadores que no sean electos por los principios de mayoría relativa y primera minoría deben ser electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

En este sentido, se concluyó que el legislador no puede prever condicionantes adicionales a las que se establecen en la Constitución para la asignación de representación proporcional, so pena de afectar la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y distorsionar la voluntad del elector, pues resulta injustificado que determine no tomar en cuenta los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados marcados en las boletas electorales, para efectos de asignación de representación proporcional, pues esto implicaría que la conformación de las Cámaras no reflejara realmente la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad al interior del órgano legislativo.

Ello, a su vez, operaría en favor de partidos no coaligados, que concentrarían una representación política que no les corresponde, lo cual se traduciría en una sobrerepresentación de éstos, en detrimento de partidos coaligados, generada por condiciones de inequidad que otorgan efectos diversos al voto ciudadano en uno y otro caso.

Una vez precisadas las razones de la mayoría de los señores Ministros **respecto al estudio oficioso que se introduce**, relativo a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de coaliciones, me permito señalar que no comparo dicho criterio, debido a que desde mi óptica, si bien es cierto, que la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, que fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, establece

que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes generales que **distribuyan competencias** entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

Asimismo, que el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, el Constituyente Permanente determinó que respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea: (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y, (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Lo cierto es que nunca prohibió que los legisladores locales establecieran estipulaciones al respecto, sino, por el contrario, señaló expresamente que se debía establecer **un marco uniforme**, es decir, que se establecía un parámetro uniforme **que debían respetar las Legislaturas Locales**, pero no que se les prohibía legislar al respecto, pues de otra manera no se hubiera señalado un marco uniforme, sino una única legislación aplicable en todo el país.

Por el contrario, el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos señala que corresponde a los organismos públicos locales verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Como se advierte de su texto:

"Artículo 9.

"1. Corresponden a los organismos públicos locales, las atribuciones siguientes:

"a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

"b) Registrar los partidos políticos locales;

"c) Verificar que la Legislatura de la entidad federativa se integre con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta norma no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contienen en la entidad federativa, la asignación de diputados locales y diputados a la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal de representación proporcional, se realizará conforme a lo siguiente:

- "I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;
 - "II. Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en las leyes locales, y
 - "III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.
- "d) Las demás que establezca la Constitución y esta ley."

Así, al establecer dicha ley general, la competencia de los Congresos Locales para establecer en general diversas disposiciones para la integración de los propios órganos legislativos locales, es evidente que otorga competencia a éstos también para legislar respecto de las estipulaciones relativas a las coaliciones de los partidos políticos.

Ahora, no obstante lo anterior, sí coincido con la declaratoria de invalidez del artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos, en la porción normativa que establece "... y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas ...", ya que, en efecto, el legislador no puede prever condicionantes adicionales a las que se establecen en la Constitución para la asignación de representación proporcional, so pena de afectar la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y distorsionar la voluntad del elector.

Así, el que se determine, no tomar en cuenta los votos válidamente emitidos en favor de dos o más partidos coaligados marcados en las boletas electorales, para efectos de asignación de representación proporcional, implica que la conformación de las Cámaras no reflejara realmente la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad al interior del órgano legislativo.

En consecuencia, si bien comparto la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma analizada en el considerando referido, lo cierto es que no coincido con la determinación relativa a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en el tema de coaliciones de partidos políticos.

Nota: La ejecutoria relativa a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este

voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo I, febrero de 2015, página 397.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS QUINTO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EL VEINTIDÓS DE ENERO DE DOS MIL CATORCE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD).

II. PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN VIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, FACULTA A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS A LEGISLAR EN ESA MATERIA (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEXTO, 41, FRACCIÓN XXXVII, CUARTO, SÉPTIMO Y OCTAVO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 1874 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL 22 DE ENERO DE 2014 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD).

III. PENSIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES. LA REGULACIÓN RELATIVA EMITIDA POR LOS AYUNTAMIENTOS, NO INVADIRÍA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL NI LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEXTO, 41, FRACCIÓN XXXVII, CUARTO, SÉPTIMO Y OCTAVO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 1874 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EL 22 DE ENERO DE 2014 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014. MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, ESTADO DE MORELOS. 20 DE AGOSTO DE 2015. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinte de agosto de dos mil quince**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

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

PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de marzo de dos mil catorce, Cuauhtémoc Mazinni Núñez Valencia, en su carácter de síndico del Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

Autoridades demandadas del Estado de Morelos:

1. Poder Legislativo.
2. Gobernador.
3. Secretario general de Gobierno.
4. Director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

Norma cuya invalidez se demanda:

a) Los artículos (sic) 41, fracción XXXVII, en la porción normativa que señala: "... las bases generales y procedimientos para la expedición de pensiones y su respectivo reglamento interno de pensiones ...", así como los artículos (sic) cuarto transitorio en su porción normativa: "... y las Bases Generales para la Expedición de Pensiones, documento este último precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos. Los lineamientos establecidos en las bases generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas bases generales. Los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos.", de igual forma, los artículos

quinto, séptimo y noveno transitorios, de la **Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos**, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de enero de dos mil catorce.

b) La falta de adecuación de los preceptos normativos, cuya invalidez se demanda a lo dispuesto en la reforma, al artículo 115 constitucional, publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y que entró en vigor parcialmente el veintitrés de marzo de dos mil y en pleno vigor el veintitrés de marzo de dos mil uno.

SEGUNDO.—**Antecedentes. Se narraron, en síntesis, los siguientes:**

1. La reforma al artículo 115 constitucional de mil novecientos noventa y nueve creó la figura de "leyes estatales en materia municipal" con el propósito de delimitar el alcance y contenido de las mismas para ampliar la facultad reglamentaria de los Municipios, lo que se encuentra en su fracción II.

2. En sesión de veintinueve de mayo de dos mil doce, fue aprobado por el Congreso del Estado de Morelos el Decreto Número 1874 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

3. Después de la remisión y de las observaciones elaboradas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, el veintidós de enero de dos mil catorce se publicó el Decreto Número 1874 por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor esgrimió, en síntesis, los siguientes:

1. Transgresión a la autonomía y esfera competencial del Municipio. El Congreso Estatal se arroga atribuciones que no tiene al pretender establecer las bases generales de la administración pública municipal, ya que pretende regular la vida y procedimientos internos de los Ayuntamientos, al señalar que una vez que éstos elaboren los reglamentos en materia de expedición de pensiones, deberán turnar copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se lleve a cabo un análisis jurídico y de homologación de procedimientos.

Lo anterior conlleva que las supuestas bases generales en materia de pensiones que pretende expedir la Legislatura Local, a las que se deberán sujetar los Ayuntamientos, producirán una subordinación respecto del Congreso Local, pues los reglamentos –cuya expedición es exclusiva de los Municipios–, se someterán a revisión del Congreso Local para efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, aunque los decretos de pensiones para trabajadores sólo le competen al gobierno municipal de Xochitepec atendiendo a las resoluciones dictadas en las controversias constitucionales 55/2005, 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010.

Los preceptos de la ley orgánica parten de un error de origen al señalar como su objeto un concepto que no es el permitido constitucionalmente, pues el tema de la organización y funcionamiento interno de los Ayuntamientos es materia de la facultad reglamentaria municipal. Lo anterior violenta la autonomía municipal para auto-organizarse y para determinar su régimen y funcionamiento internos, pues la citada ley regula prácticamente la subordinación del gobierno municipal para que la Legislatura Local supervise sus reglamentos y regule sus propias decisiones.

Como se observa, en virtud de los principios de la reforma al artículo 115 constitucional de mil novecientos noventa y nueve, consistentes en la delimitación de los alcances de la ley sobre materia municipal, existe un acotamiento de la capacidad autonormativa de los Ayuntamientos dada su naturaleza colegiada. La ley impugnada invade los dos aspectos reglamentarios del Municipio –autónomo y directivo–, ya que va más allá de lo que limitativamente les permite la Constitución a los Congresos Estatales y, materialmente invade temas de organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento, no obstante ser materias que el Constituyente reservó para la función reglamentaria municipal.

El Congreso Local se arroga atribuciones que no tiene para emitir las Bases Generales para la Expedición de Pensiones a cargo de los Ayuntamientos, mismas bases que precisarán los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos que son de exclusiva facultad del gobierno municipal de Xochitepec, Estado de Morelos. La Legislatura Local excede sus atribuciones, al momento en que los artículos cuarto, quinto y séptimo transitorios del decreto impugnado señalan que:

- Los lineamientos establecidos en las bases generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y

tendrán vigencia supletoriamente hasta en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas bases generales.

- Los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos.

- Para la elaboración y consecuente publicación del reglamento interno de expedición de pensiones a favor de los trabajadores del Ayuntamiento, los Ayuntamientos contarán con un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, para lo cual, los Cabildos municipales en todo momento observarán lo dispuesto en la Constitución Federal; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; la presente ley orgánica; y las Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de los Ayuntamientos del Estado.

La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución General de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, tuvo por objeto ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales. De la Ley del Servicio Civil Estatal se advierte que ya se encuentran reguladas las bases generales para proporcionar las pensiones a favor de los trabajadores de los Municipios, la cual es el marco de uniformidad para dictar sus reglamentos.

2. Violación al artículo 115 constitucional, así como al segundo transitorio del decreto de reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. A partir de la citada reforma constitucional se establece una ampliación en las facultades reglamentarias a los Municipios, por lo que el artículo cuarto transitorio impugnado, al establecer que los Ayuntamientos tendrán que observar y aplicar las Bases Generales para la Expedición de Pensiones y sus Lineamientos, invade la facultad reglamentaria que constitucionalmente tiene reconocida el Municipio.

El artículo cuarto transitorio violenta la autonomía municipal para autoorganizarse y para determinar su régimen y funcionamiento interno, al establecer que para los efectos del trámite y en apego al proceso general de expedición de los acuerdos de pensión, los Ayuntamientos del Estado, en todo momento

observarán y aplicarán las disposiciones legales contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la presente ley orgánica; la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública y las Bases Generales para la Expedición de Pensiones, documento este último, que precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos (así se resalta en la demanda).

Asimismo, el cuarto transitorio, al establecer que los lineamientos establecidos en las bases generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas bases generales, violenta el contenido de la fracción II del artículo 115 constitucional que en ningún momento faculta al Congreso del Estado de Morelos para emitir bases que sean obligatorias para los Ayuntamientos.

De la misma manera, el artículo cuarto transitorio, al determinar que una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos, vulnera el artículo 115, fracción II, de la Constitución General.

3. El artículo 24, fracción III, sexto párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos que establece que el archivo de recursos humanos por ningún motivo estará fuera del edificio municipal o de sus oficinas de recursos humanos, transgrede el artículo 115 constitucional, porque cualquier Municipio puede adoptar una variedad de formas para regular su organización administrativa.

Asimismo, la fracción XXXVII del artículo 41 y los diversos cuarto, séptimo y octavo transitorios, violan el artículo 115, fracción II, de la Constitución General, el cual en ningún momento faculta al Congreso Local para emitir bases generales que sean obligatorias para el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos.

CUARTO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados. Se señalaron los artículos 14, 16 y 115, así como el segundo transitorio del

decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de diez de marzo de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 25/2014, y determinó turnarla conforme a la certificación respectiva, en la que se indicó que el asunto correspondía al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Mediante acuerdo de dieciocho de marzo del dos mil catorce, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al secretario general de Gobierno, **únicamente respecto del refrendo y publicación del decreto impugnado**; emplazó a dichas autoridades, a fin de que formularan su contestación, y requirió al Congreso Local para que remitiera los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

Asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación de la demanda.** En sus escritos respectivos, las autoridades demandadas manifestaron lo siguiente:

Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

1. Destaca que únicamente se le atribuye la promulgación y publicación del decreto impugnado, la cual fue acorde con lo establecido con el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución del Estado de Morelos, por lo que considera como un requisito formal que hayan sido llamados como demandados en la controversia que nos ocupa.

Se solicita que se declaren inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez del Municipio actor, pues todo acto de autoridad se encuentra investido de presunción de validez que en todo caso debe ser destruida con argumentos jurídicos convincentes y fundados para evidenciar la inconstitucionalidad de cualquier norma o acto.

2. Respecto de los conceptos de invalidez, sostuvo que:

El Municipio actor se queja de que el Gobierno Estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden municipal para que éstos eroguen los

recursos de su presupuesto a fin de solventar las obligaciones en materia de pensiones y jubilaciones, para lo cual será el propio Municipio el facultado para emitir decretos de pensión de sus servidores públicos, siendo esto un acto declarativo. No hay transgresión a la autonomía ni a la esfera competencial del Municipio, en virtud de que el legislador está sentando las bases fundamentales de derecho social en todos los Municipios, siendo a éstos a los que les corresponde dictar sus normas específicas sin contradecir las bases generales.

Por su parte, no puede concebirse que el pago de prestaciones económicas que impone la propia Constitución sean contrarias bajo argumentos planteados a través de la libre administración hacendaria pues, los Municipios se tornarían en unidades políticas independientes. Por lo anterior, es al Congreso Estatal, al que compete emitir el marco legal que rige en la entidad y al que compete la expedición de leyes en materia municipal.

Manifiesta que el Poder Legislativo del Estado de Morelos actuó dentro de sus facultades legales y constitucionales, pues es el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de trabajadores de un Ayuntamiento, por lo que las bases generales únicamente se aplicarán de manera supletoria en tanto los Ayuntamientos no emitan su reglamento correspondiente, consecuentemente, no existe afectación a la autonomía ni a la esfera competencial del Municipio.

Poder Legislativo del Estado de Morelos.

1. En primer término, se plantea la improcedencia de la controversia constitucional por falta de interés legítimo por parte del Municipio actor, pues con la expedición del decreto impugnado el Congreso del Estado de Morelos hizo uso de sus facultades constitucionales y legales consistentes en expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdo para el gobierno y administración interior del Estado, así como de expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos del Estado y sus trabajadores en materia de seguridad social, por lo que no se causa perjuicio alguno por parte del Congreso Estatal y procede el sobreseimiento en la controversia constitucional.

2. En cuanto a los conceptos de invalidez planteados por el actor, se considera que el Congreso Estatal sí se encuentra facultado para legislar sobre las relaciones laborales entre los Ayuntamientos y sus trabajadores con base en lo establecido por el artículo 123 constitucional, entre lo que se encuentra el derecho de los empleados a disfrutar de una pensión por jubilación, vejez o invalidez.

En este mandato constitucional se evidencia que las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes el mecanismo legal para que sus trabajadores accedan a dichas prestaciones. Por tanto, el decreto impugnado tuvo por efecto dotar de facultades a los Cabildos municipales para que en el ámbito de sus competencias, procedan a establecer tanto las áreas como los procedimientos internos que resulten necesarios para efectuar la expedición de acuerdos de pensiones o jubilaciones a favor de sus trabajadores, asimismo se establecen nuevas facultades a sus presidentes municipales y sus respectivos contralores para vigilar y garantizar el adecuado proceso de investigación, análisis, expedición y publicación de los acuerdos de pensión de mérito.

Por otra parte, se argumenta que las Bases Generales de la Administración Pública Municipal no pueden interpretarse en el sentido de que los Municipios no tendrán que respetar el contenido de dichas bases para dictar sus normas reglamentarias obligatorias, ya que resulta jurídicamente inaceptable que ellos modifiquen o alteren el contenido de las bases establecidas por el Congreso para regular cuestiones particulares y específicas.

SÉPTIMO.—**Audiencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, 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 de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa misma entidad, que versa sobre la constitucionalidad de diversos preceptos de la ley orgánica municipal de esa entidad.

SEGUNDO.—**Precisión de actos.** Las normas impugnadas que señala la parte actora en la presente controversia son:

a) La invalidez de los **artículos (sic) 41, fracción XXXVII**, en la porción normativa que señala "... las Bases Generales y Procedimientos para la Expedi-

ción de Pensiones y su respectivo reglamento interno de pensiones ...", así como los **artículos (sic) cuarto transitorio** en su porción normativa: "... y las Bases Generales para la Expedición de Pensiones, documento este último precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos. Los lineamientos establecidos en las bases generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas bases generales. Los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos.", de igual forma, los artículos **quinto, séptimo y noveno transitorios** de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de enero de dos mil catorce.

b) La falta de adecuación de los citados preceptos normativos, cuya invalidez se demanda respecto de la reforma del artículo 115 constitucional publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, y que entró en vigor parcialmente el veintitrés de marzo de dos mil y en pleno vigor el veintitrés de marzo de dos mil uno.

Adicionalmente, en el acuerdo de admisión dictado el dieciocho de marzo de dos mil catorce, el Ministro instructor señaló que también debía tenerse como impugnado el artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en tanto que de la demanda se desprendía que la parte actora también solicitó la invalidez respecto de dicha norma.¹ Al respecto, del análisis integral de la demanda, se estima que el Municipio actor combate dicho precepto normativo, pero únicamente el párrafo sexto de la fracción III. En ese sentido, el **artículo 24, fracción III, párrafo sexto**, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos debe tenerse como impugnado en la presente controversia constitucional.

Asimismo, este Tribunal Pleno advierte que el Municipio actor también solicitó la declaración de invalidez del **artículo octavo transitorio** del Decreto

¹ Lo anterior se verifica con el acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil catorce del Ministro instructor a fojas 76 a 78 del expediente principal.

Número 1874 de veintidós de enero de dos mil catorce, por lo que dicho precepto también debe tenerse como impugnado.

La existencia de éstos queda acreditada en términos de la publicación del Decreto Número 1874 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, de veintidós de enero de dos mil catorce.

Por lo que respecta a los artículos quinto y noveno transitorios, de un estudio integral de la demanda, se advierte que la parte actora no formula conceptos de invalidez ni razonamiento jurídico alguno tendiente a evidenciar su inconstitucionalidad, por lo que al no existir al menos la causa de pedir respecto de tales preceptos, este Tribunal Pleno no está en posibilidad de analizar su constitucionalidad y, en consecuencia, debe sobrepasar en la controversia constitucional respecto de estas normas, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.²

Finalmente, por cuanto hace al acto precisado en el inciso **b)** consistente en la falta de adecuación de los preceptos impugnados al artículo 115 constitucional, del estudio integral de la demanda se advierte que, el actor no considera que se haya incumplido con el mandato de adecuar la legislación estatal a los mandatos tendientes al fortalecimiento de los Municipios del país previstos en la Constitución General a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, sino que a su parecer el decreto impugnado vulnera el artículo 115, fracción II, de la Constitución General vigente, cuyo objetivo fue ampliar la facultad reglamentaria municipal. En este sentido, más que un acto impugnado, lo señalado en dicho inciso constituye un argumento de inconstitucionalidad, respecto de los diversos preceptos que se combaten, por lo que no procede tenerlo como acto impugnado.

En tales condiciones, se concluye que las normas impugnadas en la presente controversia constitucional son los artículos 24, fracción III, párrafo sexto, 41, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, así como los artículos cuarto, séptimo y octavo transitorios del Decreto Número 1874, por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

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

² Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.—Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento

TERCERO.—**Oportunidad.** Se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

En el caso, se impugnan normas de carácter general, por lo que el análisis de oportunidad se rige por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,³ que prevé la existencia de dos momentos para promover la controversia constitucional en tal supuesto:

1. Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

2. Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, los preceptos impugnados no se combaten con motivo de su aplicación, sino por su entrada en vigor, por lo que debe atenderse a su fecha de publicación, que en el caso fue el veintidós de enero de dos mil catorce, por lo que el plazo para la interposición de la demanda, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, corrió del veinticuatro de enero al siete de marzo de dos mil catorce, tomando en cuenta que los días veintiséis y veintisiete de enero, primero, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de febrero, así como los días primero y dos de marzo fueron hábiles por ser sábados y domingos, al igual que el tres y cinco de febrero por ser días inhábiles de acuerdo con los artículos 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴

lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, **en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos**, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo." (Jurisprudencia. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, P./J. 135/2005)

³ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁴ "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."

Por tanto, al haberse presentado el siete de marzo de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la promoción resulta oportuna.

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

CUARTO.—Legitimación activa. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el caso, el actor es el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos y, en su representación, suscribió la demanda Cuauhtémoc Mazinni Núñez Valencia, ostentándose con el carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio mencionado, cargo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría a la planilla ganadora de la elección de Ayuntamiento del Municipio de Xochitepec, expedida por el Instituto Estatal Electoral.⁶

El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establece que el síndico está facultado para representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias jurisdiccionales en que sea parte.⁷

Así, el síndico municipal que suscribe la demanda cuenta con la facultad de representación del Municipio actor en la presente controversia constitucional.

Por lo demás, el Municipio actor es uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe tenerse por acreditada la legitimación activa.

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

"Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

"...

"II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero."

⁵ **"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."

⁶ Foja 71 del expediente principal.

⁷ **"Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

QUINTO.—**Legitimación pasiva.** En términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, se advierte que tendrán el carácter de demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

El Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

En el caso, por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, compareció Ignacio Burgoa Llano, en su carácter de consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, cargo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento expedido el primero de octubre de dos mil doce por el gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos.⁸

De conformidad con el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,⁹ corresponde al consejero jurídico representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución General. Al respecto, si bien no fue exhibido el acuerdo del Ejecutivo Local para que el consejero jurídico lo representara en este asunto, su existencia debe presumirse en términos del artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁰

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

⁸ Foja 121 del expediente principal.

⁹ "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁰ Resulta aplicable por analogía la siguiente jurisprudencia: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.—Conforme a lo dispuesto en los artículos 11, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al consejero jurídico del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República,

Por su parte, por el Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Juan Ángel Flores Bustamante, en su carácter de presidente de la mesa directiva, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada el once de julio de dos mil trece,¹¹ en la que fue designado en dicho cargo. En términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local tiene la atribución de representar a dicho órgano legislativo en cualquier controversia en la que éste sea parte.¹²

Por último, la Secretaría General de Gobierno fue representada por su titular, Jorge Vicente Messeguer Guillén, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento que le otorgó el gobernador de la mencionada entidad federativa el primero de octubre de dos mil doce.¹³ Al respecto, el artículo 5 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos indica que la representación de la secretaría, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden originalmente a su titular.¹⁴ Por su parte, los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos¹⁵ y 24, fracciones XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado¹⁶ facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo." (Jurisprudencia. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, septiembre 1997, página 546, P./J. 70/97)

¹¹ Fojas 2 a 98 del cuaderno de pruebas del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

¹² "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

¹³ Foja 145 del expediente principal.

¹⁴ "Artículo 5. La representación de la secretaría, así como el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden originalmente al secretario, quien para la mejor atención y despacho de los mismos podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, excepto aquellas que por disposición legal o de este reglamento, deba ejercer directamente."

¹⁵ "Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

¹⁶ "Artículo 24. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos:

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

En conclusión, este Tribunal Pleno considera que las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

SEXTO.—Causas de improcedencia. El Poder Legislativo del Estado de Morelos plantea que el Municipio actor no tiene interés legítimo para intervenir en la presente controversia constitucional, ya que dicho poder únicamente hizo uso de las facultades constitucionales y legales que le concede la Constitución del Estado de Morelos de expedir, aclarar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado, así como para expedir las leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos del Estado y sus trabajadores, por lo que no hay una invasión a la esfera competencial del Municipio lo que actualiza la causa de improcedencia regulada en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁷

Este Tribunal Pleno estima que debe desestimarse la referida causal de improcedencia, ya que involucra la determinación de si el Congreso del Estado de Morelos, al legislar sobre los procedimientos para la expedición de acuerdos de pensión de los Ayuntamientos del Estado, invade las facultades reglamentarias de los Municipios reconocida constitucionalmente, lo cual constituye precisamente la materia del fondo del presente asunto.¹⁸

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

No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertido de oficio por este Tribunal Pleno, procede el estudio de fondo.

"...

"XXII. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado Libre y Soberano de Morelos."

¹⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

¹⁸ Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** La materia del presente asunto consiste en determinar si los artículos 24, fracción III, párrafo sexto, y 41, fracción XXXVII, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformada mediante Decreto Número 1874 de fecha veintidós de enero de dos mil catorce, así como los transitorios cuarto, séptimo y octavo de dicho decreto, transgreden la autonomía y la facultad reglamentaria municipal prevista en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los preceptos impugnados señalan lo siguiente:

"Artículo 24. El día uno de enero del año siguiente a su elección, el Ayuntamiento, a convocatoria del presidente municipal, celebrará su primera sesión de Cabildo.

" ...

"III. ...

"Todo Ayuntamiento, mediante el área de recursos humanos, está obligado a conservar y resguardar el archivo laboral, el cual contendrá los expedientes individualizados de trabajadores en activo, ex trabajadores, y pensionistas del Municipio, así como también de los elementos de seguridad pública, archivo que por ningún motivo estará fuera del edificio municipal o de las oficinas de recursos humanos."

"Artículo 41. El presidente municipal es el representante político, jurídico y administrativo del Ayuntamiento; deberá residir en la cabecera municipal durante el lapso de su periodo constitucional y, como órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

" ...

"XXXVII. Garantizar en tiempo y forma, el cumplimiento de los acuerdos de Cabildo, mediante los cuales otorga a sus trabajadores, a los elementos de seguridad pública, o a los deudos de ambos, el beneficio de pensiones y/o jubilaciones, de acuerdo al procedimiento y los plazos que para tales efectos establece la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública; las bases generales y procedimientos para la expedición de pensiones y su respectivo reglamento interno de pensiones."

"Cuarto. Para los efectos del trámite y en apego al proceso general de expedición de los acuerdos de pensión, los Ayuntamientos del Estado, en todo momento observarán y aplicarán las disposiciones legales contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la presente ley orgánica; la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y las bases generales para la expedición de pensiones, documento este último precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos.

"Los lineamientos establecidos en las bases generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas bases generales.

"Los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos. Asimismo, el área responsable de la seguridad social del Congreso del Estado, estará en todo momento disponible para efectuar en los Municipios del Estado, los cursos o talleres necesarios con la finalidad de asesorar y capacitar a las áreas responsables municipales, en lo referente al desarrollo de los trabajos de expedición de pensiones y jubilaciones, esto tiene como único objeto, el de homologar a nivel Estado, los procesos y criterios procedimentales de expedición de pensiones de los Ayuntamientos del Estado.

"Séptimo. Para la elaboración y consecuente publicación del reglamento interno de expedición de pensiones a favor de los trabajadores del Ayuntamiento; los Ayuntamientos contarán con un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, para lo cual, los Cabildos Municipales en todo momento observarán lo dispuesto en la Constitución Federal (sic); la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; la presente ley orgánica; y las Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de los Ayuntamientos del Estado."

"**Octavo.** Para la elaboración y consecuente publicación del reglamento interno de expedición de pensiones a favor de los elementos de seguridad pública municipales, los Cabildos en todo momento observarán lo dispuesto en la Constitución Federa (sic); la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos; la Ley Orgánica Municipal; y la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y las Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de las Instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública de los Ayuntamientos del Estado."

Para dar contestación a los argumentos del Municipio actor es necesario precisar el contexto en el cual se emitió la regulación combatida.

El Decreto Número 1874 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos fue expedido por la Legislatura Local primordialmente con el objetivo de regular el otorgamiento de pensiones por parte de los Ayuntamientos a sus trabajadores y a los elementos de seguridad pública municipales.

Lo anterior, con el fin de atender a la problemática derivada de las resoluciones dictadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de diversas controversias constitucionales promovidas por Municipios del Estado de Morelos, en las que se invalidaron –con efectos relativos– los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con motivo de su aplicación en diversos decretos jubilatorios o pensionarios.¹⁹

En efecto, en controversias constitucionales como la 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008, 92/2008, 50/2010 y 80/2013, entre otras, diversos Municipios del Estado de Morelos han cuestionado la constitucionalidad de los preceptos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos relativos a la facultad del Congreso Local para resolver sobre el otorgamiento de pensiones a los trabajadores de los Municipios. En esos asuntos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que **el hecho de que conforme a los preceptos impugnados de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,**²⁰ el

¹⁹ Exposición de motivos relativa al Decreto Número 1874, por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

²⁰ "Artículo 24. Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o entidad paraestatal o paramunicipal de que se trate, las siguientes:

Congreso del Estado sea exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales. Lo anterior, esencialmente, con base en las siguientes consideraciones:

- De los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, y VIII, párrafo segundo, y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General se desprende que a las Legislaturas Locales les compete emitir las leyes necesarias para regular las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, con base en los principios que recoge el artículo 123 constitucional, entre los cuales se encuentra la seguridad social, que comprende el otorgamiento de pensiones por jubilación, vejez o invalidez, en su caso y, por muerte a favor de sus beneficiarios.

- De tal mandato se desprende que las Legislaturas Estatales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales locales, los procedimientos necesarios para que los trabajadores puedan gozar de tal prestación, con lo cual se cumple con el contenido del artículo 127 constitucional, en el que se reconoce que las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro podrán estar asignadas además de la ley, en decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los encargados de otorgarlas.

"...

"XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento."

"Artículo 56. Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

"El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

"El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación."

"Artículo 57. Para disfrutar de las pensiones señaladas en este capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

"...

"El H. Congreso del Estado deberá expedir el decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el periodo ordinario de sesiones. En caso de que la Legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el periodo ordinario de sesiones inmediato."

- A pesar de que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, la disposición legal reclamada se aparta del principio de autonomía en la gestión prevista en el artículo 115 constitucional, pues no se explica por qué si los trabajadores mantuvieron la relación de trabajo con el Municipio, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso Local, evaluar que se cumpla con todos los requisitos exigidos para que el trabajador del Municipio se vea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley, con cargo a la hacienda pública del Municipio, el cual deberá modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que la Constitución establece que sólo le compete a éste graduar el destino de sus recursos sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso de los recursos federales que se le asignen y que previamente han sido etiquetados para un fin específico.

- Así, aunque el régimen de pensiones debe necesariamente preverse en las leyes laborales que expidan las Legislaturas Locales, esto no implica que a través de las mismas el Congreso pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los Municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, pues no debe perderse de vista que la propia Constitución General facultó a los Ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal.

- Con base en lo anterior, se concluye que la existencia y necesaria regulación del régimen de pensiones no resulta inconstitucional, lo que se considera contrario a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional es que el nivel de Gobierno Estatal, a través de su Legislatura determine lo relativo a los emolumentos, que por este concepto deban percibir los trabajadores del orden de gobierno municipal, imponiendo al Municipio que erogue los recursos relativos, de sus ingresos a fin de solventar tales obligaciones.

En vista de lo resuelto en esta línea de precedentes, el Congreso Local estimó necesario reformar algunos preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos a fin de dotar de facultades a los Ayuntamientos de la entidad, para llevar a cabo los procesos de expedición de acuerdos de pensión de los trabajadores de los Municipios y de los elementos de las corporaciones policiales de los mismos. En lo que interesa al presente asunto, las modificaciones que se introdujeron fueron las siguientes:

- Se establece la obligación para todos los Ayuntamientos de que, mediante sus respectivas áreas de recursos humanos, conserven y resguarden el archivo laboral, el cual contendrá los expedientes individualizados de trabajadores en activo, extrabajadores y pensionistas del Municipio, así como tam-

bién de los elementos de seguridad pública; archivo que, por ningún motivo puede estar fuera del edificio municipal o de las oficinas de recursos humanos (artículo 24, fracción III, sexto párrafo).

- Respecto de la facultad de los Ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos municipales, se precisa que además de contemplar los recursos financieros para el pago de la plantilla personal autorizada y de la nómina de pensionistas, deberán integrar un estimado de los trabajadores y de elementos de seguridad pública por pensionarse en el respectivo ejercicio fiscal (artículo 38, fracción VII, segundo párrafo).

- **Se señala como atribución de los Ayuntamientos la de otorgar mediante acuerdo de la mayoría de sus integrantes, los beneficios de seguridad social de sus trabajadores y de los elementos de seguridad pública, en lo referente a pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez, así como a los beneficiarios del servidor público por muerte, establecidos en la legislación respectiva** (artículo 38, fracción LXIV).

- Se prevé como atribución de los Ayuntamientos la consistente en expedir a los trabajadores, a los elementos de seguridad pública o a los beneficiarios de ambos, copia certificada del acuerdo mediante el cual el Ayuntamiento apruebe y otorgue el beneficio de la pensión o jubilación demandada, así como efectuar la autorización y registro de dicho documento (artículo 38, fracción LXV).

- Se obliga a los Ayuntamientos a que, al otorgar los citados beneficios de seguridad social a sus trabajadores y a los elementos de seguridad pública, cumplan con los procedimientos legales descritos en la normatividad de la materia, para que en un plazo no mayor de treinta días hábiles a partir de que se tenga por recibida y convalidada la documentación requerida para su tramitación, resuelvan y emitan los correspondientes acuerdos de pensión; que para tal fin, los Ayuntamientos deben contar con los recursos humanos, técnicos, procedimentales y administrativos necesarios; y, que la autoridad municipal en todo momento guiará sus trabajos atendiendo a los principios de transparencia y eficacia administrativa (artículo 38, fracción LXVI).

- Se establece que en caso de que el Cabildo municipal emita en sentido negativo algún acuerdo de pensión, éste deberá estar fundado y motivado y mediante copia certificada, se notificará al peticionario de dicha resolución, quedando reservados sus derechos para hacerlos valer ante la instancia jurisdiccional que considere pertinente (artículo 38, fracción LXVIII).

- Se prevé como obligación del presidente municipal la de cumplir y hacer cumplir en el ámbito de su competencia, el otorgamiento de los bene-

ficios de seguridad social a los trabajadores municipales y a los elementos de seguridad pública municipales, respecto de las pensiones previstas en la normatividad respectiva (artículo 41, fracción XXXIV).

- Se establece como atribución del presidente municipal la consistente en la elaboración de los padrones de servidores públicos mediante el área de recursos humanos, entre los cuales se encuentran los relativos a los padrones de pensionados y de beneficiarios por concepto de muerte del trabajador o pensionista. Asimismo, se establece la obligación al presidente municipal de efectuar los actos de revisión, análisis, diligencias, investigación y reconocimiento de procedencia necesarios a fin de garantizar el derecho, al beneficio de las pensiones de sus trabajadores, de conformidad con la normatividad respectiva (artículo 41, fracción XXXV).

- Se prevé como atribución del presidente municipal la de garantizar en tiempo y forma el cumplimiento de los acuerdos de Cabildo, mediante los cuales otorga a sus trabajadores el beneficio de pensiones y jubilaciones, de acuerdo al procedimiento y los plazos previstos en la Ley del Servicio Civil del Estado, la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública, las bases generales y procedimientos para la expedición de las pensiones y su respectivo Reglamento Interno de Pensiones (artículo 41, fracción XXXVII).

- Se establecen diversas obligaciones, al contralor municipal en materia de pensiones a los trabajadores del Municipio, tales como supervisar la elaboración por parte del área de recursos humanos de los padrones de servidores públicos y que esa misma área allegue a sus trabajadores, copia certificada del acuerdo mediante el cual el Cabildo aprueba y otorga los beneficios de pensiones o jubilaciones, así como efectuar la autorización y el registro del documento, entre otras (artículo 86, fracciones II, XII, XIII, XIV y XV).

- Se prevé que la documentación que hubiere sido presentada por trabajadores o por elementos de seguridad pública de los Ayuntamientos en la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso Local, hasta antes de la vigencia de la ley, para efectos de que se les sean emitidos los correspondientes decretos de pensión, será remitida a su respectivo Ayuntamiento mediante acta de entrega recepción para su conocimiento, trámite y efectos conducentes (artículo segundo transitorio).

- Para efectos de la recepción de los expedientes de trabajadores o elementos de seguridad pública municipales que estén en resguardo del Congreso Local, los Ayuntamientos deberán instalar una comisión receptora que será la responsable de recibir, resguardar y dar turno a la correspondiente área

administrativa del Ayuntamiento. Se prevé que dicha comisión tendrá como apoyo logístico y de verificación, el personal del área de recursos humanos del Ayuntamiento y la contraloría municipal (artículo tercero transitorio).

- Para efectos del trámite y en apego al proceso general de expedición de los acuerdos de pensión, los Ayuntamientos observarán las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública **y las Bases Generales para la Expedición de Pensiones, documento que precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos** (artículo cuarto transitorio, primer párrafo).

- Se prevé que los lineamientos previstos en las bases generales mencionadas, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas bases generales (artículo cuarto transitorio, segundo párrafo).

- Se establece que los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos internos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procedimientos de revisión, elaboración y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se elabore el respectivo análisis jurídico y homologación de procedimientos. Asimismo, se prevé que el Congreso Local estará en todo momento disponible para efectuar en los Municipios del Estado, los cursos o talleres necesarios a fin de asesorar y capacitar a las áreas responsables municipales, en lo relativo al desarrollo de los trabajos de expedición de pensiones y jubilaciones, cuyo único objeto es homologar a nivel estatal, los procesos y criterios procedimentales para la expedición de pensiones (artículo cuarto transitorio, tercer párrafo).

- Los Ayuntamientos deberán remitir al Congreso Local los padrones de trabajadores, ex trabajadores, elementos y ex elementos de seguridad pública municipal, así como de pensionados y beneficiarios de ambos por concepto de muerte del trabajador o pensionista (artículo quinto transitorio).

- Los Ayuntamientos del Estado que así lo decidieran pueden establecer convenios con el área de seguridad social del Congreso del Estado, con el fin

de subrogar sus actividades y procesos en la emisión de pensiones de sus trabajadores y de sus elementos de seguridad pública, para que dichas prestaciones sean emitidas mediante decreto legislativo (artículo sexto transitorio).

- Se establece que la elaboración y publicación del Reglamento Interno de Expedición de Pensiones a favor de los Trabajadores del Ayuntamiento –para lo cual los Ayuntamientos cuentan con un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la entrada en vigor del decreto–, y del Reglamento Interno de Expedición de Pensiones a Favor de los Elementos de Seguridad Pública Municipales, deberá realizarse observando la Constitución General, la Constitución Local, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la Ley Orgánica Municipal de la entidad y las Bases Generales para la expedición de Acuerdos de Pensión de los Ayuntamientos del Estado y, en su caso, las relativas a la Expedición de Acuerdos de Pensión de las Instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública de los Ayuntamientos del Estado (artículos séptimo y octavo transitorios).

De lo anterior se desprende que mediante la reforma que se impugna, el Congreso Local estableció la base normativa conforme a la cual los Ayuntamientos deberán acordar el otorgamiento de pensiones a sus trabajadores y a los elementos de seguridad pública municipales, estableciendo, entre otros aspectos, obligaciones a los presidentes y contralores municipales y a las respectivas áreas de recursos humanos de los Ayuntamientos. Asimismo, se previó un régimen transitorio que comprende la entrega a los Ayuntamientos de los expedientes de sus trabajadores por parte del Congreso Local; la obligación de realizar el trámite y expedición de los acuerdos de pensión conforme a la normatividad respectiva, incluyendo en ella las denominadas "Bases Generales para la Expedición de Pensiones" y señalando que dicho ordenamiento precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos.

En el régimen de transición también se estableció que los lineamientos que se prevean en dichas bases serán obligatorios para los Municipios y supletorios en tanto éstos no emitan su propia reglamentación interna, la cual no podrá contravenir la legislación respectiva ni las citadas bases generales. De la misma manera, se previó que una vez que los Ayuntamientos elaboren su reglamento interno en materia de pensiones tanto de sus trabajadores como de sus elementos de seguridad pública, se remitirá una copia al Congreso Local con el fin de que junto con el área encargada, se efectúe un análisis jurídico y se homologuen los procedimientos.

En relación con estas "bases generales", del decreto impugnado se advierte que indistintamente se designan como "bases *generales* y *procedimientos*

para la expedición de pensiones" (artículo 41, fracción XXXVII), "Bases Generales para la Expedición de Pensiones" (cuarto transitorio), "Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de los Ayuntamientos del Estado" (séptimo transitorio) y "Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de las Instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública de los Ayuntamientos del Estado" (octavo transitorio).

Se trata de un ordenamiento aún no expedido por la Legislatura Local, cuya finalidad será el establecimiento de los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos relacionados con el otorgamiento de pensiones por parte de los Ayuntamientos.

Esta regulación en torno a las referidas bases generales –su denominación, su carácter supletorio en ausencia de los reglamentos municipales, y su conceptualización como marco común aplicable a todos los Municipios de la entidad–, pone en evidencia que el encuadramiento que pretendió darle el Congreso Local es el de una ley de "Bases Generales de la Administración Pública Municipal", de las previstas en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, que al legislar en torno a la facultad de los Ayuntamientos para resolver sobre el otorgamiento de pensiones a sus trabajadores y elementos de seguridad pública, el Congreso Local estimó que para homologar los procedimientos respectivos es necesario emitir bases generales en las que se establezcan los lineamientos básicos del trámite, y que corresponde a los Municipios la expedición de reglamentos que, sin contravenir las citadas bases, precisen los procedimientos de recepción de solicitudes, documentación, trámites, etcétera.

Es bajo esta misma óptica que el Municipio actor plantea sus conceptos de invalidez. En ellos, sostiene que los preceptos impugnados violan su facultad de determinar su régimen y funcionamiento interno, así como la facultad reglamentaria prevista en el artículo 115, fracción II, constitucional, toda vez que:

- A través del establecimiento de bases generales se pretenden regular procedimientos internos del Municipio con un alto grado de detalle, no obstante ser materias que la Constitución reserva a la función reglamentaria municipal.

- Las bases para el otorgamiento de pensiones ya están contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

- Se genera una situación de subordinación, al establecerse que una vez elaborados los reglamentos, cuya expedición es una atribución exclusiva del Municipio, se turnará copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que se efectúe el respectivo análisis jurídico y la homologación de los procedimientos.

- La Constitución no autoriza la emisión de bases obligatorias para los Ayuntamientos tratándose de la regulación de las materias de su competencia.

- El artículo 24, fracción III, párrafo sexto, señala que todo Ayuntamiento está obligado a resguardar el archivo laboral, el cual por ningún motivo estará fuera del edificio municipal o de las oficinas de recursos humanos, siendo que compete de manera exclusiva al Municipio actor determinar el lugar en donde se encontrará el archivo respectivo.

La problemática que se plantea radica entonces en determinar si los preceptos impugnados, en la medida en que: (i) prevén la expedición de bases generales obligatorias para los Ayuntamientos en materia de expedición de pensiones, las cuales son de aplicación supletoria hasta en tanto se expidan los reglamentos municipales correspondientes; (ii) establecen que los reglamentos municipales en la materia deberán ser objeto de un análisis jurídico y homologación a través de una reunión con la Legislatura Local; y, (iii) regulan con detalle algunos aspectos como la ubicación del archivo laboral, resultan violatorios del artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al excederse del contenido legítimo de las leyes estatales en materia municipal.

El artículo 115, fracción II, de la Constitución General de la República prevé la facultad de los Municipios para aprobar, *de acuerdo con las leyes en materia municipal* que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus 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.

Entre las *leyes en materia municipal* que sirven de marco, al ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, se encuentran las previstas en el inciso a) del precepto constitucional en cita, cuyo objeto es el establecimiento de las Bases Generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos encargados de dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

Dicho enunciado normativo ha sido interpretado por esta Suprema Corte en el sentido de que su función es delimitar el objeto y alcances de las leyes respectivas. Así, los precedentes señalan que las bases generales "esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado."²¹

Las Bases Generales de la Administración Pública Municipal deben estar orientadas a cuestiones generales, sustantivas y adjetivas, que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, de modo que las Legislaturas de los Estados no tienen una libertad ilimitada para legislar en materia municipal; ni tampoco existe una liberalidad total a favor de la facultad reglamentaria municipal, pues los Municipios tendrán que respetar el contenido de estas Bases Generales de la Administración Pública Municipal, ya que al dictar sus normas reglamentarias no deben contradecir lo establecido en dichas bases que les resultan plenamente obligatorias por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales.²²

Asimismo, este Tribunal Pleno ha precisado que además de las "*Bases Generales de la Administración Pública Municipal*", las Legislaturas de los Estados también están facultadas para emitir otro tipo de normas que inciden en el ámbito municipal, como son: (i) las normas que derivan del contenido de la Constitución; (ii) las derivadas del artículo 124 constitucional; y, (iii) las leyes en materia municipal a que se refieren los diversos incisos del artículo 115, fracción II,

²¹ Al respecto, véanse los siguientes criterios: Tesis de jurisprudencia. P./J. 133/2005, registro digital: 176948, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2068, de rubro: "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Tesis de jurisprudencia. P./J. 129/2005, registro digital: 176949, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL." y tesis de jurisprudencia. P./J. 45/2011 (9a.), registro digital: 160764, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 302, de rubro: "REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA."

²² Controversia constitucional 14/2001, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de siete de julio de dos mil cinco.

constitucional, entre las cuales se encuentran las ya mencionadas Bases Generales de Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo; los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento 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; las normas de aplicación general para que el Municipio celebre convenios con otros Municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones; 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 está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; y, las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.²³

Sentada la interpretación del artículo 115, fracción II, constitucional, en torno a la relación entre la facultad reglamentaria municipal y el contenido limitado de las leyes que le sirven de marco, en concreto las relativas a las bases generales de la administración pública, debe ahora analizarse qué naturaleza revisten las normas impugnadas, pues de ello depende necesariamente la extensión legítima que puedan tener.

Como hemos visto, los preceptos impugnados se insertan en el contexto de una reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, cuya finalidad consistió en regular el otorgamiento de pensiones a los trabajadores y elementos de seguridad pública de los Municipios de esa entidad federativa.

Pues bien, además de la facultad que tienen los Estados para regular las relaciones de trabajo con sus trabajadores, en términos del artículo 116, fracción VI, de la Constitución General,²⁴ la facultad de las Legislaturas Locales para regular la materia de pensiones municipales ya ha sido analizada por este Pleno, precisamente en los precedentes relativos a los decretos de pensiones expedidos por el Congreso del Estado de Morelos con base en la Ley del Servicio Civil.

²³ Controversia constitucional 14/2001, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de siete de julio de dos mil cinco.

²⁴ "**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.

"...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

En ellos se ha establecido que del artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, en relación con el 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General²⁵ se desprende que las Legislaturas Locales están facultadas para emitir las leyes necesarias para regular las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, con base en los principios que recoge el artículo 123 de la propia Norma Fundamental, entre los cuales se encuentra el derecho de los empleados a disfrutar de una pensión por jubilación, vejez o invalidez, en su caso, y aun sus beneficiarios por causa de muerte, de modo que las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales estatales, los mecanismos legales para que los trabajadores municipales accedan a dichas prestaciones.²⁶

En el mismo sentido, la fracción IV del artículo 127 constitucional establece una reserva de ley respecto de las remuneraciones a los servidores públicos relativas a jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, entre otras, señalando que éstos deberán encontrarse asignadas en la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.²⁷

²⁵ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"VIII. ...

"Las 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 123.

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

²⁶ Controversia constitucional 55/2005, foja 45.

²⁷ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. "Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

Asimismo, para el caso del Estado de Morelos, el artículo 40, fracción XX, de la Constitución Local faculta a la legislatura para expedir las leyes relativas a la relación de entre los Poderes del Estado y los Ayuntamientos y sus trabajadores, así como las relativas a la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las bases previstas en el propio precepto,²⁸ entre las

²⁸ **Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

"XX. Expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

"a) La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna, será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

"b) Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

"c) Los trabajadores gozarán anualmente de dos periodos vacacionales de diez días hábiles y de noventa días de salario como aguinaldo;

"d) Los salarios, emolumentos y demás prestaciones para los trabajadores o servidores públicos del Estado, sean sindicalizados, supernumerarios o de confianza, serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución y en las leyes respectivas. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general del Estado;

"e) A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo.

"f) Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

"g) La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado establecerá academias en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores que lo deseen puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conforme al escalafón.

"h) Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los derechos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

"i) Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

"En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

"En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

"j) Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

"k) La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

"b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

"c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos

cuales se encuentra la regla que prevé la propia Constitución General, en el sentido de que la seguridad social cubrirá, entre otros aspectos, los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

Es con base en estas facultades, que la Legislatura Estatal expidió la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuyo objeto es regular los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Gobierno Estatal y de los Municipios del Estado de Morelos y, en cuyo título sexto se establecen las disposiciones relativas al régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado y de los Municipios.

Dichas disposiciones facultan en general a la Legislatura Local para otorgar las pensiones correspondientes, lo que anteriormente incluía las de los trabajadores de los Ayuntamientos, situación que fue modificada a través del decreto impugnado, a través del cual, se otorgó a los propios Municipios la facultad de resolver sobre las pensiones solicitadas por sus trabajadores y miembros de los cuerpos de seguridad pública.

De lo anterior, se advierte que el decreto impugnado no tiene por objeto regular las bases generales de la administración pública municipal, esto es, no se trata de normas encaminadas a establecer las reglas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, sino que su finalidad es cumplir con el mandato constitucional de regular las prestaciones de seguridad social, específicamente las pensiones, respecto de los trabajadores de los Municipios, lo que constituye una cuestión propia de las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, cuya regulación compete a la Legislatura Estatal.

No es obstáculo a lo anterior el hecho de que esta regulación esté contenida en la Ley Orgánica Municipal y no en la Ley del Servicio Civil, pues a

descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

"d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

"e) Se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados.

"l) Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal de Arbitraje.

"m) La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

lo que debe atenderse no es a la denominación del ordenamiento, sino al contenido normativo, a fin de identificar la facultad constitucional en que se sustenta.

En este sentido, a juicio de este Tribunal Pleno, las reformas a la Ley Orgánica Municipal contenidas en el Decreto Número 1874 están ancladas en la facultad de la Legislatura Local prevista en el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, y de ninguna manera constituyen leyes municipales de las previstas en el artículo 115, fracción II, de la Norma Fundamental.

Esta determinación es crucial para resolver los planteamientos del Municipio actor en torno a la violación a su facultad reglamentaria, ya que debe tenerse presente que, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte, los Municipios pueden emitir dos tipos de normas reglamentarias, a saber:²⁹

a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los reglamentos derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación se encuentra limitada, puesto que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

²⁹ "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.—A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las Legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II." (Jurisprudencia. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2069, P./J. 132/2005)

Estos reglamentos tienen fundamento en disposición constitucional o habilitación realizada por el legislador federal o local.

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, "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", que tienen una mayor extensión normativa y en donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias. Si bien esta categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.³⁰

En el caso, la facultad que las normas impugnadas conceden a los Municipios del Estado de Morelos para emitir reglamentos internos que regulen los procedimientos para la expedición de pensiones a favor de sus trabajadores, deriva de una habilitación legal y no de la facultad reglamentaria municipal prevista en el artículo 115, fracción II, de la Constitución General. Esto es así, porque los preceptos de la Ley Orgánica Municipal que se analizan no establecen las Bases de la Administración Pública Municipal, sino que se trata de normas que tienen su origen en la Constitución y que expresamente inciden en el ámbito municipal con el fin de que se hagan efectivos los derechos laborales de sus trabajadores.

A la luz de lo que se ha expuesto, los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor deben declararse infundados, pues la facultad del

³⁰ Controversia constitucional 14/2001, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de siete de julio de dos mil cinco.

En el mismo sentido: "FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.—Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios." (Jurisprudencia. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 1041, P./J. 132/2001)

Congreso del Estado de Morelos para legislar en materia de otorgamiento de pensiones a los trabajadores de los Municipios no está sujeta a los estándares que esta Suprema Corte ha establecido para las leyes de bases generales, que se refieren al establecimiento del caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio únicamente en los aspectos que requieran de uniformidad.

En este sentido, el hecho de que se prevea la expedición de unas bases generales a las que se deberán ceñir los reglamentos expedidos por los Municipios, las cuales serán obligatorias y se aplicarán supletoriamente hasta en tanto éstos se emitan, así como la obligación de someter dichos reglamentos a un análisis jurídico tendiente a la homologación, son cuestiones que están dentro de la facultad del Congreso Estatal para legislar en materia de relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores.

Si bien al regularse esta materia puede ser necesario abordar aspectos administrativos y procedimentales en el ámbito municipal, ello no convierte a las leyes respectivas en "Bases Generales de la Administración Pública Municipal", pues no se trata de medidas tendientes a asegurar el funcionamiento del Municipio en general, sino a permitir el cumplimiento de las atribuciones que se otorgan a los Ayuntamientos en materia de las relaciones laborales con sus trabajadores.

Por ello, es válido que el legislador local establezca normas relativas a la ubicación de los archivos laborales; que prevea la expedición de lineamientos obligatorios para el diseño de procedimientos e incluso que prevea la realización de reuniones tendientes a la homologación de reglamentos, pues todo ello está encaminado a regular el derecho de los trabajadores municipales a recibir las pensiones que les correspondan, lo que está en el ámbito de competencia de la Legislatura Local.

En estas condiciones, no puede estimarse que dicha regulación sea violatoria de la autonomía municipal ni de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 115, fracción II, constitucional, por lo que debe reconocerse la validez de los artículos 41, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos; cuarto, párrafo segundo; séptimo y octavo transitorios del decreto impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

Se expresó una mayoría de nueve votos respecto de la propuesta del considerando séptimo, relativo a la validez de los artículos 24, fracción III, párrafo sexto, 41, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos y de los diversos artículos transitorios cuarto, séptimo y octavo del Decreto Número 1874, por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción III, párrafo sexto, 41, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, y transitorios cuarto, séptimo y octavo del Decreto Número 1874, por el que se Reforman y Adicionan Disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciendo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de actos, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo 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, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veinte de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 92/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 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 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la controversia constitucional 25/2014, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión celebrada el veinte de agosto de dos mil quince.

Al resolver el asunto mencionado en el rubro, la unanimidad de los Ministros que integramos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideramos que los artículos 24, fracción III, párrafo sexto, y 41, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, así como los transitorios cuarto, séptimo y octavo del Decreto Número 1874, por el que se reforman y adicionan disposiciones de la de la referida ley no transgredían la autonomía municipal y la facultad reglamentaria prevista en el artículo 115, fracción II, constitucional.

La problemática esencial fue determinar si los preceptos impugnados excedían el contenido de las leyes estatales en materia municipal al prever la existencia de bases generales obligatorias para los Ayuntamientos en materia de expedición de pensiones, establecer que los reglamentos municipales en la materia serían objeto de un análisis jurídico y homologación mediante una reunión con la Legislatura Local y regular con detalle algunos aspectos como la ubicación del archivo laboral.

Se reconoció la validez de las disposiciones impugnadas porque no determinan bases generales de la administración pública municipal, sino las prestaciones seguridad social, específicamente las pensiones de los trabajadores de los Municipios de la entidad, lo cual constituye una cuestión propia de las relaciones de trabajo, cuya regulación compete al Congreso Estatal.

Así, la facultad del Congreso del Estado de Morelos para legislar en materia de otorgamiento de pensiones a los trabajadores de los Municipios se sustenta en el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, en relación con los artículos 116, fracción VI, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127, fracción IV, de la Constitución General de la República.

Si bien en términos generales comparto las razones con las cuales se resolvió la controversia constitucional, como señalé en la sesión pública, respetuosamente me aparto de las consideraciones relativas a la naturaleza jurídica que en principio se otorga a las Bases Generales para la Expedición de Pensiones.

En las consideraciones de la sentencia se precisa que las Bases Generales para la Expedición de Pensiones no habían sido expedidas y, que a partir de su denominación, de su carácter supletorio en ausencia de reglamentos municipales y su conceptualización como marco aplicable para todos los Municipios del Estado de Morelos, se estima que el Congreso Local pretendió que fueran una ley de bases generales de la administración pública municipal.

Difiero de la consideración anterior ya que las referidas bases fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el once de febrero de dos mil quince como acuerdo por medio del cual se emiten las Bases Generales para la Expedición de Pensiones de los Servidores Públicos de los Municipios del Estado de Morelos, por lo que no se trata de un ordenamiento pendiente de expedición.

Además, del procedimiento seguido para la expedición de las referidas bases generales se advierte —a mi parecer— que es incorrecto suponer que el Congreso Local pretendiera que fueran una ley de bases generales de la administración pública municipal.

Lo anterior debido a que, si bien es cierto que la denominación de un ordenamiento jurídico no trasciende a su verdadera naturaleza, el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos prevé que para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto requiere su aprobación por votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado.¹

El acuerdo por medio del cual se emiten las Bases Generales para la Expedición de Pensiones de los Servidores Públicos de los Municipios no cumple con los requisitos que la Constitución Local prevé para que sea considerado ley, pues se aprobó por votación económica y no se sancionó y promulgó por el Ejecutivo Local.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DECRETOS DE REFORMA Y/O ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PUBLICACIÓN DEBE REALIZARSE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL CUAL SE DECLARA FORMALMENTE LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 69 Y 70 DE LA LEY SUPREMA LOCAL Y SE REFORMA EL TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 342, POR

¹ "Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 69 Y LOS PÁRRAFOS SEGUNDO A SEXTO AL ARTÍCULO 70, Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 93 Y 94 DEL MISMO ORDENAMIENTO, PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD EL 13 DE JUNIO DE 2013).

Voto concurrente que formula el Ministro Juan N. Silva Meza en la controversia constitucional 81/2013.

Si bien estoy de acuerdo en la declaratoria de invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto mediante el cual se aprobó la reforma y adición a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado de Baja California, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado, el trece de junio de dos mil trece, pues, como se sostiene en la sentencia materia de este voto, la publicación en un medio de difusión diverso al Periódico Oficial del Estado, no cumple con el fin de que los destinatarios de una reforma constitucional conozcan tal reforma, dado que su publicidad no tiene el alcance necesario para dar certeza y seguridad jurídica a los gobernados y demás entes de gobierno estatal, y que para que las disposiciones generales sean obligatorias para sus destinatarios es necesario que se publiquen en el medio de difusión que cumple con tales cometidos Periódico Oficial del Estado de Baja California.

Lo cierto es que, me parece, la falta de publicación en el medio de difusión oficial no sólo no cumple con los fines de seguridad y certeza jurídica, sino que implica una violación al procedimiento de reformas que amerita la declaratoria de invalidez de la totalidad del decreto.

En efecto, el artículo 112 de la Constitución de la entidad dispone lo siguiente:

"Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

De lo anterior observo, que la disposición transcrita señala los requisitos para llevar a cabo una reforma constitucional, y si bien del texto del artículo no se advierte que ordene la publicación en el Periódico Oficial de la entidad, lo cierto es que el precepto no

puede leerse de forma aislada, sino en conjunto con todas aquellas disposiciones que establecen el procedimiento para la aprobación de leyes y decretos –artículos 28 a 36 de la Constitución Local–, en ese tenor, no puedo estimar que, dada la ausencia de regulación específica en el artículo 112, respecto de la promulgación y publicación, se autorice al Congreso a dispensar las etapas que culminan todo el proceso legislativo (promulgación y publicación en el Periódico Oficial) mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria.

En ese sentido, los artículos 28 a 36 de la Constitución del Estado de Baja California establecen las etapas que conforman el proceso legislativo en la entidad. El artículo 33 expresamente señala que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esa Constitución, que prevé ciertas excepciones a la promulgación del Ejecutivo cuando éste no realice las observaciones al proyecto aprobado por el Congreso en el plazo que se establece en dicho numeral y tampoco promulgue o publique la ley o decreto, en cuyo caso, el presidente del Congreso ordenará su publicación en el Periódico Oficial de la entidad sin que se requiera refrendo, lo que no sucedió en el caso.

Asimismo, el artículo 162 de la Ley Orgánica del Congreso de Baja California establece que las iniciativas adquirirán el carácter de ley, cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

De esta forma, de una lectura integral de la Constitución del Estado, considero que en el caso de reformas constitucionales locales, seguirán rigiendo las disposiciones comunes al proceso legislativo, en todo aquello que no se contrapongan a los requisitos específicos del artículo 112.

En tales circunstancias y atendiendo al principio de certeza jurídica relacionada con la publicidad de las leyes, a fin de que los gobernados y los entes de gobierno conozcan con exactitud las modificaciones al orden jurídico, considero que el contenido del decreto impugnado, debió haberse publicado en el Periódico Oficial de la entidad, que es, de acuerdo con lo previsto en los artículos 34, inciso C, de la Constitución Local, 1o., 2o., 3o., 4o. y 4o. Bis de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, el medio de difusión oficial de dicha entidad; máxime si se toma en cuenta que la primera reforma a los artículos 69 y 70, contenida en el Decreto 342, de treinta de noviembre de dos mil doce, sí fue publicada en los términos señalados.

Por lo que si el Congreso del Estado no lo hizo, vulneró el procedimiento legislativo de la entidad, toda vez que pretendió dotar de vigencia una norma sin haber agotado las etapas de promulgación y publicación previstas en el artículo 33 de la Constitución del Estado, las cuales son competencia exclusiva del Ejecutivo de dicha entidad.

El artículo 33 de la Constitución de Baja California establece: "Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución. ..."

Así, si el decreto impugnado no cumple con una de las etapas necesarias, que tanto la doctrina como la Constitución del Estado establecen para que las disposiciones de carácter general adquieran el carácter de ley en sentido lato, incurrió en una violación formal al proceso legislativo referido y, por tanto, desde mi perspectiva, lo que procedía era invalidar la totalidad del decreto impugnado y no solamente el artículo segundo transitorio del mismo.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 81/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 581.

I. HACIENDA MUNICIPAL. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA MODIFICAR LA INICIATIVA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 11, 14, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 Y 93 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL QUINCE).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA, POR APARTARSE DE LA INICIATIVA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA MODIFICARLA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 11, 14, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 Y 93 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL QUINCE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/2015. MUNICIPIO DE CUERNAVACA, ESTADO DE MORELOS. 7 DE DICIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EDUARDO I. MEDINA MORA, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del siete de diciembre de dos mil quince.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado.** Por escrito recibido el doce de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema

Corte de Justicia la Nación, Fernando Josaphat Martínez Cué, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo, gobernador constitucional y Secretaría de Gobierno de la citada entidad federativa por los siguientes actos:

a) Del Congreso del Estado de Morelos:

1. La invalidez del dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, en su carácter de Comisión Dictaminadora, mismo que fue presentado, al Pleno para su aprobación.

2. La invalidez de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del dos mil quince del Municipio de Cuernavaca, Morelos, aprobada por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en sesión ordinaria iniciada el nueve de diciembre de dos mil catorce y publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre del mismo año, en virtud de modificar, sin justificación, fundamento y motivación alguna, la iniciativa de Ley de Ingresos presentada por el Ayuntamiento actor.

b) Del gobernador del Estado de Morelos:

1. La invalidez del decreto promulgatorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, del veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

c) Del secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien a su vez es director general del Periódico Oficial "Tierra y Libertad":

1. La invalidez de la publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda, en síntesis, se narraron los siguientes hechos:

1. Con fecha veintiséis de septiembre de dos mil catorce, el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, aprobó la iniciativa de Ley de Ingresos del citado Municipio para el ejercicio fiscal dos mil quince, tal y como consta con la copia certificada del acta de la sesión del Ayuntamiento correspondiente que se anexa al presente curso como prueba documental I.

2. En los términos previstos por el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Ayuntamiento actor presentó ante el Congreso del Estado el día veintinueve de septiembre de dos mil catorce, la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, tal y como consta con la copia certificada del acuse de recibo, la cual se adjunta a la presente demanda como prueba documental II.

3. El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, se publicó en la edición número 5246, cuarta sección, del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, ordenamiento, cuyo artículo 14 fue modificado en relación con la propuesta contenida en la iniciativa presentada por el Municipio actor.

TERCERO.—Concepto de invalidez. La parte actora esgrimió, en síntesis, el siguiente concepto de invalidez:

- Alega una violación a la garantía de legalidad tutelada por los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que el Congreso del Estado, al aprobar y expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, eliminó de la propuesta original presentada por el Municipio actor a través de la iniciativa correspondiente, las fracciones II y III del artículo 14, que correspondían al cobro de los derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado, sin expresar motivo o justificación alguna que explique por qué el Poder Legislativo Local decidió apartarse de la propuesta presentada por el Ayuntamiento.

- En adición a lo anterior, también aduce una modificación a diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas, contenidos en los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cita.¹

- Precisa que si bien es cierto que es facultad del Poder Legislativo de la entidad modificar la propuesta de ingresos de los Municipios; también lo es, que está obligado a hacerlo de una manera objetiva y razonable, expresando los motivos de carácter jurídico o técnico que sirven de base para tomar tal decisión.

- Destaca que resulta incongruente que el Congreso del Estado, al aprobar la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejer-

¹ Como se desprende de las fojas 14 a 23 del expediente en que se actúa.

cicio fiscal de dos mil catorce, ordenamiento que fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5150, sección tercera, de veinte de diciembre de dos mil trece, autorizó al Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a cobrar anticipadamente los derechos por servicios públicos municipales correspondientes al año dos mil quince, como se desprende del segundo párrafo del inciso C) del artículo 94 de la citada ley.²

- Considera absurdo que la Legislatura Local, al haber autorizado el cobro anticipado de los servicios públicos municipales para el dos mil catorce, que incluyen los de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado; en la Ley de Ingresos del Municipio actor para el año dos mil quince, haya mutilado esta potestad tributaria en contra de la hacienda pública municipal.

- Señala que este tribunal ha sostenido el criterio de que a mayor grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se genera una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

- En ese sentido, las Legislaturas Locales pueden apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

- Por otra parte, alega una violación al principio de reserva de fuentes de ingresos municipales contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, conforme al cual los Municipios deben tener disponibles ciertas fuentes de ingresos para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; por lo que con la eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la propuesta original contenida en la iniciativa de Ley de Ingresos para el año dos mil quince, presentada por el Municipio actor, se lesiona gravemente su hacienda pública, pues el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, se verá privado para acceder a esa fuente de recursos para solventar los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado.

²"... Asimismo, a todos los contribuyentes que en el mes de octubre de 2014, realicen el pago en forma anticipada del impuesto predial 2015, se aplicará un estímulo fiscal del 15% y del 15% en los derechos por servicios públicos municipales, a quienes paguen en el mes de noviembre y diciembre de 2014 el estímulo fiscal será de 12% en el impuesto predial y 12% en los derechos por servicios públicos municipales. ..."

- Asimismo, manifiesta que se transgrede en su perjuicio el principio de libre administración hacendaria contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, a través del cual los Municipios podrán administrar libremente su hacienda pública, la cual se integra por las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, por las participaciones federales y por los ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo; sin la intervención de la Federación como tampoco de las entidades federativas. En el caso, al eliminar las fracciones II y III del artículo 14 que originalmente se encontraban incluidas en la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio actor para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, se priva al Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, de administrar libremente su hacienda, pues, los conceptos que fueron modificados de la ley impugnada forman parte de los recursos a que se refiere el inciso o) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República; esto es, recursos que derivan de la prestación de los servicios públicos a su cargo, como son los de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado. En ese sentido, se afecta el régimen de libre administración hacendaria, en virtud de que, al no poder disponer y aplicar esos recursos para satisfacer las necesidades fijadas en las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, le resta autonomía y autosuficiencia económica al Municipio actor.

- Finalmente, sostiene que es criterio de este Tribunal Constitucional que los Municipios deben tener acceso a los recursos económicos que les corresponden de manera íntegra, por lo que ni la Federación ni el Estado pueden afectar o retener tales recursos, ya sea omitiendo o retrasando la entrega de sus participaciones; o bien, como en el caso, limitando o mutilando el acceso a los recursos que constitucionalmente tienen derecho a recaudar, como son aquellos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Bajo esa tesitura, el Congreso del Estado de Morelos, al eliminar de la propuesta originalmente presentada por el Ayuntamiento actor las fracciones II y III del artículo 14 de la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, vulnera en perjuicio de mi representado el principio de integridad de recursos económicos municipales, pues, ya no tendrá la oportunidad de acceder al cobro de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado.

CUARTO.—Artículo constitucional que el actor considera violado. Estima que se violan en perjuicio del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, los artículos 14, 16 y 115, fracciones III, inciso c), y IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de doce de enero de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 1/2015 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

En proveído de trece de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación de demanda, ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación de la demanda.** En su escrito de contestación, las autoridades demandadas manifestaron lo siguiente:

Poder Ejecutivo:

- Destaca, en primer término, que el Municipio actor únicamente atribuye al Poder Ejecutivo la promulgación y publicación de la ley que impugna.
- Al respecto, precisa que tales actos se realizaron en estricto apego a las facultades constitucionales con que cuenta el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, de conformidad con lo establecido por el artículo 79, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado.
- Contrariamente a lo que afirma el accionante en sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Local en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala, al promulgar y publicar el decreto que impugna.
- Por cuanto a lo señalado respecto a verificar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones del Poder Legislativo del Estado de Morelos, precisa que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de las facultades constitucionales y legales con las que cuenta, mandó promulgar y ordenó publicar el decreto impugnado, actuando en todo momento en estricto apego a la normatividad aplicable.

Poder Legislativo:

- Sostiene que la controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia, toda vez que el Municipio de Cuernavaca, Morelos, no cuenta con el interés legítimo para acudir a esta vía, ya que para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a

que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; actualizándose dicho interés, cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el caso que nos ocupa, la autonomía municipal. Sin embargo, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con lo señalado por el artículo 32 de la Constitución Política Local, cuenta con facultades constitucionales y legales para examinar, discutir y aprobar las Leyes de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos, de donde se concluye que en ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio actor, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno por parte del Congreso del Estado, es evidente que dicho Municipio carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

- Por cuanto a los conceptos de invalidez, señala que el Congreso del Estado de Morelos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 32 de la Constitución Local, está facultado para realizar modificaciones a las iniciativas que presenten los Municipios de sus Leyes de Ingresos, las cuales son sometidas a consideración de su Pleno, facultad que se encuentra implícita en la potestad de legislar establecida en dicho numeral, pues sería inconcebible la función legislativa de discusión y aprobación o desechamiento total o parcial de un proyecto de ley, sin la facultad correlativa de modificar, vía adición o supresión parcial, la iniciativa de ley correspondiente.

- Entonces, al emitir la impugnada Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, el Congreso del Estado no vulneró la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional, ya que el diverso 32 de la Constitución Política del Estado, lo faculta para aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios; y, en el caso, el artículo 73 de la Constitución Federal, que establece las materias de competencia federal, no menciona a las Leyes de Ingresos de los Municipios, con lo que se acredita la fundamentación, y por lo que se refiere a la motivación, también se cumplió con ella, pues ésta se acredita con las conductas previstas en el precepto impugnado, mismas que tienen un impacto social de gran relevancia, ya que forman parte de las normas que regulan la actividad financiera municipal.

- Aunado a lo anterior, precisa que no se viola la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional, porque las modificaciones realiza-

das a la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5246, cuarta sección, de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, citan los preceptos legales o reglamentarios específicos que los apoyan.

- Por otro lado, destaca que tratándose de leyes y, por extensión, de los decretos, existe la excepción a las garantías de fundamentación y de motivación, consistente en que en tales ordenamientos no es indispensable que se expresen los motivos que justifiquen sus disposiciones, ya que dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y motivación se realizan de una manera sui géneris respecto de la generalidad de los actos de autoridad.

- Afirma que los preceptos reclamados de la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, no vulneran el contenido del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, sino que, por el contrario, se adecuan a dicho numeral desde el momento en que no invaden la facultad de promovente, de administrar libremente su hacienda, ya que una cuestión es administrar y otra diversa es establecer en la ley de ingresos conceptos que habrán de proveer los recursos que el Municipio deberá administrar.

- Enfatiza que el Congreso del Estado de Morelos, se encuentra facultado para realizar modificaciones a las iniciativas de los Municipios, las cuales se someten a consideración del Pleno, para ser debidamente aprobadas.

- Lo anterior, habida cuenta que, en cumplimiento a lo señalado en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos, el Ayuntamiento de Cuernavaca presentó al Congreso del Estado su iniciativa de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil quince, y éste, previo el análisis detallado y profundo que realizaron todos sus integrantes respecto de la ley referida, determinó realizarle observaciones y propuestas.

Secretario de Gobierno del Estado de Morelos:

- Destaca, en primer término, que el Municipio actor, en su demanda de controversia constitucional, únicamente atribuye al secretario de Gobierno del Estado de Morelos la publicación de la ley que impugna.

- Al respecto, señala que los actos de refrendo y publicación que llevó a cabo el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, en el desarrollo del proceso legislativo que culminó con la publicación la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se encuentran debidamente fundados y motivados, al haberse realizado

en apego a las facultades constitucionales con que cuenta esa autoridad, conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

- Por otra parte, sostiene que el Municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de refrendo y publicación atribuidos al secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

- De igual forma, solicita que se declaren de manera general inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez que esgrime el Municipio actor, toda vez que lo expuesto por la parte demandante es ambiguo y superficial, en cuanto no logra construir y proponer la causa de pedir.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no emitió opinión.

OCTAVO.—Audiencia y cierre de instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo constar la asistencia del delegado del Municipio actor, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, 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 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, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una controversia constitucional en la que el Municipio de Cuernavaca, Morelos, impugna una norma de carácter general emitida por el Poder Legislativo de dicha entidad.

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

SEGUNDO.—Oportunidad. En la presente controversia constitucional se impugna la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil quince del Municipio de Cuernavaca, Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

Por tanto, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, debe estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,³ que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

1) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

2) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año dos mil quince del Municipio de Cuernavaca, Morelos, se combate con motivo de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero al dieciséis de febrero de dos mil quince,⁴ al tomar en cuenta que los días veintiséis, veintinueve, treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, correspondían al segundo periodo de receso de esta Suprema Corte, y tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de enero, uno, siete, ocho, catorce y quince de febrero del año en cita, fueron inhábiles por corresponder a sábados y domingos, respectivamente, así como los días uno de enero y dos y cinco de febrero del mismo año, en términos de los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ en relación con los artículos 3 y 163 de la Ley

³ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

⁴ Esto, debido a que la ley impugnada fue publicada durante el segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el día hábil siguiente a su publicación es el dos de enero de dos mil quince.

⁵ **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."

Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶ y el punto segundo del Acuerdo General 18/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.⁷

Por consiguiente, si la demanda se presentó el doce de enero de dos mil quince,⁸ debe concluirse que fue promovida de manera oportuna.

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

TERCERO.—Legitimación activa. A continuación se procede a analizar la legitimación de la parte actora, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁹ esta-

⁶ "Artículo 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"Artículo 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."

⁷ "SEGUNDO. Se reforma el artículo 104 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para quedar como sigue:

"Artículo 104. Para los servidores públicos de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación serán días de descanso:

"I. Los sábados;

"II. Los domingos;

"III. Los lunes en que por disposición del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"IV. El primero de enero;

"V. El primero de mayo;

"VI. El cinco de mayo;

"VII. El dieciséis de septiembre;

"VIII. El doce de octubre; y

"IX. El veinticinco de diciembre."

⁸ Foja 35 vuelta.

⁹ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."

"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,

blecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Cuernavaca, Morelos, Fernando Josaphat Martínez Cué, en su carácter de síndico municipal, lo que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida el siete de julio de dos mil doce por el Consejo Municipal Electoral, documental de la que se desprende que fue electo para ocupar tal cargo.¹⁰

Los artículos 38, fracción II y 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establecen lo siguiente:

"Artículo 38. Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para:

"...

"II. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que señale la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las controversias constitucionales."

"Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo, además, las siguientes atribuciones:

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.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁰ Foja 37 del expediente principal.

" ...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."

Del contenido de estas disposiciones, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica de los Municipios en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

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

CUARTO.—Legitimación pasiva. Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de las demandadas, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, quien a su vez es director general del Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece a juicio por conducto de Octavio Ibarra Ávila, en su carácter de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, de catorce de febrero de dos mil trece, que obra a foja trescientos sesenta y tres del expediente en que se actúa.

Al efecto, el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, establece lo siguiente:

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

" ...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En ese sentido, quien signa la contestación de demanda cuenta con la representación que ostenta y el Poder Ejecutivo Local tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional, al atribuírsele la publicación de la norma impugnada.

Por lo que hace al Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece a juicio por conducto de Lucía Virginia Meza Guzmán, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria celebrada el ocho de agosto de dos mil catorce, de la que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo, por el periodo comprendido del uno de septiembre de dos mil catorce al treinta y uno de agosto de dos mil quince.

El artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos establece que el presidente de la mesa directiva es el representante legal del Congreso Local:

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general, en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

En consecuencia, la presidenta de la mesa directiva se encuentra legitimada para comparecer en el presente juicio, en representación del Poder Legislativo del Estado, al que se atribuye la expedición de la norma impugnada.

Finalmente, como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, comparece Matías Quiroz Medina, quien acredita su cargo con el ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de catorce de octubre de dos mil catorce, número 5227, que obra a foja trescientos setenta y cinco del expediente, en el que consta su nombramiento.

Al efecto, se precisa que tal funcionario tiene legitimación pasiva, en tanto refrendó la norma general impugnada.

Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto se citan a continuación:

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

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."¹¹

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** A continuación se analizarán las causales de improcedencia aducidas por las partes o las que se adviertan de oficio.

El Poder Legislativo del Estado de Morelos sostiene que la controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia, toda vez que el Municipio de Cuernavaca, Morelos, no cuenta con el interés legítimo para acudir a esta vía, ya que para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; actualizándose dicho interés, cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en

¹¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital: 188738.

la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su estricta observancia ante esta Suprema Corte; sin embargo, de conformidad con el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Poder Legislativo de la entidad cuenta con facultades constitucionales y legales para examinar, discutir y aprobar las Leyes de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos, por lo que, de ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio actor, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno por parte del Congreso del Estado, dicho Municipio carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.

Deben desestimarse tales argumentos de improcedencia en que se sostiene la falta de interés legítimo del Ayuntamiento actor, dado que la constatación de una afectación en la esfera de sus atribuciones es un aspecto que atañe al fondo y no a la improcedencia de la controversia constitucional a examen. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, que a continuación se invoca:

"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."¹²

No existiendo otra causal de improcedencia pendiente de analizar argumentada por las partes o alguna que este Tribunal advierta de oficio, procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez.

SEXTO.—Estudio de fondo. El concepto de invalidez que plantea la parte actora se dirige, esencialmente, a atribuirle al Congreso del Estado de Morelos una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, al aprobar y expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, pues, se eliminó de la propuesta original presentada por el Municipio actor, las fracciones II y

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

¹² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

III del artículo 14, que correspondían al cobro de los derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado, así como también aduce que se hizo una modificación a diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas, contenidos en los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cita.

En principio, y previo al estudio del planteamiento del Municipio actor, es importante señalar que este Tribunal Pleno, en relación con la aprobación de las iniciativas de leyes de ingresos de los Municipios, al resolver la controversia constitucional 15/2006 afirmó sustancialmente lo siguiente:

- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación, entre otros, de los derechos; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios.

- Del primer párrafo de la citada fracción, se advierte que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre otros, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

- La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la asamblea en Pleno.

- Los parámetros para guiar dicha ponderación, proyectados en la necesidad de motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original y, en el caso de que se hayan formulado exposiciones de motivos en la iniciativa, en el aumento de la carga argumentativa de los Congresos Estatales, son:

I. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio. Consiste en la medida en la cual aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de **formular argumentos cualitativamente superiores**, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

II. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio. En éste pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

a) Ausencia de motivación. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus Leyes de Ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio; sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

Aquí la labor del Congreso se verá simplificada y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de Leyes de Ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

- Sobre la base de las consideraciones anteriores, se puede determinar cuándo un Congreso de una entidad federativa se aparta de manera importante de la propuesta enviada por un Municipio; si para ello expuso una base objetiva y razonable para hacerlo; si el Municipio actor plantea motivos sobre la pertinencia de su propuesta y, si en atención a ellos, el Congreso del Estado resuelve alejarse de la iniciativa.

Los razonamientos antes sintetizados, dieron origen a la jurisprudencia P/J. 113/2006, de rubro y texto siguientes:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.—La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de Leyes de Ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro

de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.¹³

De lo así resuelto por este Tribunal Pleno, se infiere que cuando se actualice la hipótesis relativa a modificar o denegar la propuesta de iniciativa de ley presentada por los Municipios, por parte de las Legislaturas de los Estados, las mismas están obligadas a motivar racionalmente los cambios realizados a la propuesta original dependiendo de los elementos que aporte el Municipio.¹⁴

Ahora bien, en el precedente en cita se abordó el tema relativo a las tablas y tarifas del impuesto predial y en el presente asunto no se cuestionan normas que tengan que ver con las mismas, sino con derechos que el Municipio actor solicitó a la Legislatura Estatal que le fueran autorizados para con ello, poder solventar los gastos en que incurre para poder prestar los servicios públicos exigidos.

No obstante, sí constituye un criterio orientador lo señalado por este Tribunal Pleno en la citada controversia constitucional 15/2006, respecto del artículo 115, fracción IV, constitucional:

"Para dilucidar la cuestión que se plantea, debemos hacer referencia al artículo 115 constitucional que regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

¹³ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1127, registro digital: 174092.

¹⁴ Tal criterio se reiteró, al resolver la controversia constitucional 16/2013, en sesión pública plenaria de tres de diciembre de dos mil trece.

“ ...

“IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

“a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

“Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

“b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

“c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

“Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

“Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"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."

"La lectura del artículo antes transcrito revela que nuestra Constitución divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; los primeros tienen la competencia constitucional para proponerlos y las Legislaturas Estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las Leyes de Ingresos de los Municipios. ..."

De lo antes transcrito, se aprecia que este Tribunal no sólo estaba analizando un caso particular, al efectuar la interpretación de la Norma Constitucional, sino que formuló un pronunciamiento general de cómo debe ser entendido el mismo y, dentro de éste, contempló no sólo las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sino, también sobre el proceso de regulación de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, por tanto, ese estudio también aplica para el caso que nos ocupa, tal como se desprende de la parte relativa de la citada controversia constitucional:

"En síntesis, la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

Lo anterior se corrobora cuando, en la citada controversia constitucional, se indicó de forma expresa que la misma dialéctica debía señalarse para el caso de los derechos:

"De este modo, los derechos por servicios prestados por el Municipio, también se encuentran protegidos por el principio de reserva de fuentes, de tal forma que el peso constitucional de la iniciativa quedaría burlado si la Legislatura Estatal pudiera determinar con absoluta libertad en las Leyes de Ingresos municipales los elementos cuantitativos y cualitativos del tributo de los derechos por servicios a los que constitucionalmente tiene derecho el Municipio, sin necesidad de considerar la propuesta de éste.

"En ese orden de ideas, puede afirmarse también que cuando se trata de derechos por servicios existe una vinculatoriedad dialéctica, en los términos ampliamente desarrollados por la controversia constitucional 14/2004, entre la iniciativa que envíe el Municipio y el producto normativo que es aprobado por el Congreso del Estado, en consecuencia, este último sólo podrá separarse de la propuesta del Municipio si expone para ello argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos de los que se infiera el criterio de razonabilidad de la Legislatura Estatal.

"En el mismo orden de ideas, los parámetros de exigibilidad de motivación desarrollados líneas arriba, también resultan aplicables a los derechos por servicios."

En virtud de lo anterior, para resolver el caso que nos ocupa, se debe realizar el mismo ejercicio que se efectuó en la citada controversia constitucional, con el propósito de determinar si el Congreso del Estado de Morelos se apartó de la propuesta enviada por el Municipio actor y, en caso de ser así, verificar si hay una razón objetiva para ello.

Para llegar a tal determinación, metodológicamente el estudio se efectuará en dos apartados. En el primero, se analizará la supuesta eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, que correspondían al cobro de los derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado. En el segundo, la modificación a diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas, contenidos en los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cita, que alega el actor.

I. Derechos por los servicios públicos municipales de limpia, traslado y disposición final de residuos sólidos, así como de limpieza de frente de baldío o cercado

El Municipio actor en su demanda impugna la eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio, sin que el Poder Legislativo haya expresado motivo o justificación alguna que explique por qué decidió apartarse de la propuesta presentada por el Ayuntamiento de Cuernavaca.¹⁵

¹⁵ En la propuesta enviada por el Municipio de Cuernavaca, se señaló lo siguiente.

"Sección quinta

"4.3.5. De los servicios públicos municipales

Atendiendo a lo anterior, se debe tomar en consideración qué fue lo que propuso el Municipio actor sobre el tema y lo aprobado por la Legislatura Local:

Propuesta del Ayuntamiento de Cuernavaca, Ley de Ingresos 2015	Aprobación del Congreso del Estado de Morelos, Ley de Ingresos del 2015
<p>Artículo 14. Es objeto de este derecho, la prestación de los servicios públicos municipales de: mantenimiento de infraestructura urbana, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos, limpieza de frente de terrenos baldíos y alumbrado público.</p> <p>Son sujetos del pago por la prestación de los servicios públicos municipales de mantenimiento de infraes-</p>	<p>"Artículo 14. Es objeto de este derecho, la prestación de los servicios públicos municipales de: Mantenimiento de infraestructura urbana.</p> <p>"Son sujetos del pago por la prestación de los servicios públicos municipales de mantenimiento de infraes-</p>

"Artículo 14. Es objeto de este derecho, la prestación de los servicios públicos municipales de: Mantenimiento de infraestructura urbana, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos, limpieza de frente de terrenos baldíos y alumbrado público.

"I. Por mantenimiento del equipamiento urbano en el Municipio, por metro lineal de frente a la vía pública por semestre de:

Zona	Base de pago sobre el SMGV.
1	0.276545
2	0.1422115
3	0.0617258

"II. **Por la limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos** en el Municipio, se cobrará el monto de 0.01515 de un día de salario mínimo general vigente calculado al año debiéndose pagar en forma bimestral durante el primer mes de cada bimestre en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, y podrá ser anticipado, calculado de forma anual durante el primer bimestre del año, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción equivalente al porcentaje que anualmente se determine en la presente ley.

"III. **Por la prestación de los servicios públicos municipales de limpieza de frente de predio baldío o cercado**, la tarifa será de 0.0202 de un día de salario mínimo general vigente calculado al año, debiéndose pagar en forma bimestral durante el primer mes de cada bimestre, en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, y podrá ser anticipado, calculado de forma anual durante el primer bimestre del año, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción equivalente al porcentaje que anualmente se determine en la presente ley.

"Son sujetos del pago por la prestación del servicio de limpieza de frente de predio baldío o cercado, los propietarios y poseedores de predios urbanos, suburbanos y rústicos que se encuentren baldíos o cercados en el Municipio de Cuernavaca ..."

<p>estructura urbana, recolección, traslado y disposición frente de terrenos baldíos y alumbrado público, los propietarios y poseedores de predios urbanos, suburbanos y rústicos del Municipio de Cuernavaca; servicios que pagarán de conformidad con lo siguiente:</p> <p>4.3.5.1. Por mantenimiento del equipamiento urbano en el Municipio. Por metro lineal de frente a la vía pública por semestre de:</p> <table border="1" data-bbox="181 599 606 827"> <thead> <tr> <th>Zona</th> <th>Base de pago sobre el SMGV 2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>0.276545</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>0.1422115</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>0.0617258</td> </tr> </tbody> </table>	Zona	Base de pago sobre el SMGV 2014	1	0.276545	2	0.1422115	3	0.0617258	<p>estructura urbana, servicio que pagarán de conformidad con lo siguiente:</p> <p>4.3.5.1. Por mantenimiento del equipamiento urbano en el Municipio. Por metro lineal de frente a la vía pública por semestre de:</p> <table border="1" data-bbox="628 599 1053 827"> <thead> <tr> <th>"Zona</th> <th>Base de pago sobre el SMGV 2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>0.276545</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>0.1422115</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>0.0617258"</td> </tr> </tbody> </table>	"Zona	Base de pago sobre el SMGV 2014	1	0.276545	2	0.1422115	3	0.0617258"
Zona	Base de pago sobre el SMGV 2014																
1	0.276545																
2	0.1422115																
3	0.0617258																
"Zona	Base de pago sobre el SMGV 2014																
1	0.276545																
2	0.1422115																
3	0.0617258"																
<p>4.3.5.2 Por la limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos en el Municipio, se cobrará el monto de 0.01515 de un día de salario mínimo general vigente calculado al año, debiéndose pagar en forma bimestral durante el primer mes de cada bimestre, en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, y podrá ser anticipado, calculado de forma anual durante el primer bimestre del año, los contribuyentes que realicen el pago anual anticipado tendrán derecho a una reducción equivalente al porcentaje que anualmente se determine en la presente ley.</p>																	

Al respecto, en la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil quince, el Municipio actor expuso lo siguiente:

"... que respecto a Morelos, el INEGI reportó en julio de este año, en el indicador trimestral de la actividad económica estatal, que el Estado registró en el tercer y cuarto trimestre de 2013 cero crecimiento, y en el primer trimestre de 2014 cayó la actividad económica en 1.6 por ciento. De acuerdo con datos del INEGI, en los últimos 18 meses la población en la entidad aumentó en 1.7 por ciento, al considerar la contracción económica y el crecimiento poblacional resulta que el ingreso real de los morelenses cayó en 3.3 por ciento. El banco mundial informó que de acuerdo con los resultados del proyecto Doing Business Subnacional 2014, Morelos es el penúltimo en la lista de los Estados en los que es más fácil hacer negocios en México.

"Que la política de ingresos definida en el Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 y en la presente iniciativa, se propone seguir avanzando en la actualización, depuración y perfeccionamiento del marco jurídico tributario, dar continuidad a un régimen fiscal equitativo en la distribución de las cargas fiscales.

"Que ante la difícil situación financiera municipal, la ciudadanía ha propuesto, hacer ajustes mínimos en conceptos, cuotas y tarifas para mejorar la distribución de las cargas fiscales, mismos que se ha cuidado conllevan los principios de equidad y proporcionalidad como componentes que guíen los esfuerzos del gobierno municipal hacia una mayor justicia social.

"Que en atención de lo indicado por el honorable Congreso del Estado, las tasas, tarifas y cuotas se expresan en salarios mínimos generales vigentes (SMGV); sin embargo, atendiendo la propuesta ciudadana algunos conceptos, se expresan en pesos y en porcentaje, con el propósito de contribuir a la transparencia y claridad en las contribuciones municipales.

"Que la estructura de la presente iniciativa, se ajusta a las disposiciones de armonización contable y homogeneización financiera previstas por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, que obliga al Municipio a implementar, en el ámbito de su competencia las decisiones que emanen del Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac).

"Que congruente con lo que el Cabildo aprobó en el Plan Municipal de Desarrollo de Cuernavaca 2013-2015; con los ajustes que hizo el honorable Congreso del Estado a la iniciativa de Ley de Ingresos del año 2014 y tomando

en cuenta la complicada y compleja situación económica actual, la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2015, contempla un pronóstico de ingresos de \$1,421'307,711.00 (un mil cuatrocientos veintiún millones trescientos siete mil setecientos once pesos 00/100 M.N.), monto que representa una reducción del 7.25 por ciento, en relación con la expectativa de ingresos autorizada por el honorable Congreso del Estado para el ejercicio fiscal 2014. En cumplimiento de lo que establecen la Ley General de Contabilidad Gubernamental y los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, las contribuciones recaudadas por pagos anticipados 2016 se registrarán como ingresos del año corriente. ..."

Dicha iniciativa fue remitida para su análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos, la que emitió dictamen en el siguiente sentido:

"IV. Metodología para el análisis de la iniciativa.

"Se acordó retomar los criterios generales de valoración de las iniciativas de leyes de ingresos municipales aprobadas para el ejercicio fiscal anterior, correlacionándolas con el impacto social generado en su población por su aplicación, asimismo, se realizó por parte de los diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora un análisis pormenorizado para la detección de necesidades en cada caso en concreto y fueron tomados en consideración los siguientes elementos de estudio:

"Jurídico. Procedencia y viabilidad jurídica de las contribuciones, analizando la parte expositiva y argumentativa del iniciador, haciendo una correlación directa con los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales aplicables.

"Socioeconómico. Se consideró conveniente para la toma de decisiones atender a ciertos indicadores del Municipio, tales como capacidad financiera, población, así como el desarrollo de sus finanzas en el año anterior.

"Cuantitativo. Se realizó un estudio cuantitativo de tasas, tarifas, y cuotas del año 2014 en comparación con las propuestas para el 2015, identificándose con precisión las variaciones porcentuales y correlativamente su procedencia o justificación jurídica.

"Finalmente cabe señalar que los diputados integrantes de esta comisión, sostuvimos diversas reuniones de trabajo con los presidentes y tesoreros

municipales, con la finalidad de robustecer el presente dictamen y conocer las necesidades que apremian a los Municipios.

"V. Valoración de la iniciativa.

"...

"Esta Comisión Dictaminadora considera, que uno de los objetivos primordiales con la aprobación de dicha iniciativa, es la conservación de los principios de legalidad y seguridad jurídicas, ya que se requiere garantizar a los contribuyentes la certeza de que las contribuciones se encuentran previstas en un ordenamiento legal, que siguió un proceso legislativo y que fue aprobado por el Congreso.

"La Comisión Dictaminadora considera necesario prever en la Ley de Ingresos municipal, la gratuidad en la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, de conformidad con el decreto por el que se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de este año.

"Asimismo establecer dicha gratuidad por la expedición de copia certificada de su acta de nacimiento, a los adultos mayores de 65 años o más registrados en el Estado de Morelos.

"Misma situación acontece cuando se trate de anotaciones marginales por orden administrativo de la Dirección General del Registro Civil, derivada de la aclaración de las actas por errores mecanográficos, manuscritos, ortográficos o de reproducción gráfica, que no afecte los datos esenciales contenidos en el acta, deberá ser gratuito.

"Dicho Municipio prevé en su iniciativa un endeudamiento interno de 3 millones de pesos, argumentando que no se trata de un endeudamiento bancario, sino más bien Banobras, delegación Morelos, le ofreció la posibilidad de anticipar recursos del FAISM; y como parte del trámite le solicitó al Municipio que consideraran el monto del anticipo en la iniciativa de Ley de Ingresos derivados de financiamientos, por lo que de acuerdo al formato de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos armonizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012, se debe incluir el posible anticipo como endeudamiento interno.

"Es valoración de esta comisión, que teniendo en consideración la situación por la que atraviesa la economía del Estado y de las familias, no se permite autorizar para el ejercicio de 2015, ningún incremento, así como tampoco la creación de nuevas contribuciones."

Ahora bien, del semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente a la sesión ordinaria de nueve de diciembre de dos mil catorce, en la que se discutió la iniciativa de ley en cuestión, se observa el resultado de la votación: veintidós votos a favor, cero en contra y ninguna abstención, sin que al efecto hicieran mayor pronunciamiento.¹⁶

Es decir, el Poder Legislativo Local no expuso razonamiento alguno para justificar la modificación de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del dos mil quince, en específico, para suprimir las fracciones II y III del artículo 14 de la ley en cita.

No obsta el señalamiento en el aludido dictamen de que no se autorizará incremento o creación de nuevas contribuciones, pues, ello no es suficiente para concluir que existe la justificación necesaria, máxime si, del propio dictamen se advierte que se destacó lo siguiente:

"... cabe señalar que de conformidad con lo previsto por el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público en sus tres órdenes de gobierno.

"Siendo uno de estos órdenes de Gobierno el Municipio, que es la célula social fundamental de nuestra organización política y administrativa, por lo que se debe contribuir a su desarrollo ya que es tarea prioritaria, así como para consolidar su capacidad de ejecución y contar con los recursos financieros para atender los servicios que constitucionalmente están obligados a proporcionar, previo el pago de los derechos correspondientes, por lo que es finalidad de este ejercicio legislativo, resolver en lo posible, la asignación de recursos suficientes para que el Municipio atienda las demandas de la población, las necesidades básicas de su administración y propiciar su planificación tributaria a efecto de que fortalezca su desarrollo."¹⁷

¹⁶ Consultable en <http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/NA-OTI8%20%28no%20aplica%29/G3-Congreso/oe5/Semanario-119-1.pdf>, de la página 684 a 801.

¹⁷ Foja 456 del expediente.

En ese contexto, del ejercicio efectuado por este Tribunal Pleno da como resultado que, en el caso, se actualiza un distanciamiento entre la propuesta de ingresos enviada por el Municipio actor y lo aprobado, lo que trasciende en perjuicio del accionante.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 113/2006 antes invocada, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.", ya que la Legislatura Local no cumplió con los requisitos mínimos de motivación y fundamentación para separarse de la propuesta del Municipio actor.

Bajo esa tesis, es fundada la transgresión a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

II. Modificación a los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince.

En este apartado, se analizará lo relativo a las disposiciones señaladas en las que se establecen diversos conceptos de pago de derechos, productos, aprovechamientos, multas, sanciones y cuotas.

Al efecto, se inserta lo señalado por el Municipio actor en su escrito inicial de demanda (fojas 14 a 23 del expediente en que se actúa), relativo a la modificación de los artículos 11, 15, 16, 17 (sic), 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil quince, de donde se puede apreciar la comparación entre la iniciativa de ley enviada por la parte actora y lo aprobado por el Poder Legislativo Local.

14

Es necesario mencionar que, en igual forma, sin que mediara motivación, justificación ni fundamento alguno, además de las disposiciones que se han señalado, el Congreso del Estado modificó diversos artículos la iniciativa propuesta, afectando la hacienda municipal, como se aprecia en la relación siguiente:

ARTÍCULO 11.- LOS DERECHOS DE LOS SERVICIOS DE LEGALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS TARIFAS SIGUIENTES:

4.3.2.1 DEL ARCHIVO MUNICIPAL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.2.1.1 FOTOCOPIA SIMPLE DE PLANO ARQUITECTÓNICO DEL EXPEDIENTE DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN	0.50	ELIMINADA

4.3.2.2 REGISTRO DE POBLACIÓN

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.2.2.1 EXPEDICIÓN DE CONSTANCIA DE RESIDENCIA	2	
4.3.2.2.2 CONSTANCIA DE DEPENDENCIA ECONOMICA	2	ELIMINADA
4.3.2.2.3 CERTIFICADO DE ORIGEN	2	ELIMINADA
4.3.2.2.4 ACTA DE SUPERVIVENCIA	2	ELIMINADA
4.3.2.2.5 CERTIFICADO DE VECINDAD	2	ELIMINADA

4.3.2.6 CONSTANCIAS O CERTIFICACIONES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.2.6.4 CERTIFICACIÓN DE BITÁCORA DE REGISTRO DE ACCIONES PREVENTIVAS DE PROTECCIÓN CIVIL	20	ELIMINADA

4.3.2.7 COPIAS CERTIFICADAS, RATIFICACIÓN DE FIRMAS Y ACTAS TESTIMONIALES ELABORADAS EN EL JUZGADO DE PAZ

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.2.7.1 EXPEDICIÓN DE COPIA CERTIFICADA DE EXPEDIENTE DE LO CIVIL Y MERCANTIL	7	ELIMINADA
4.3.2.7.2 CERTIFICACIÓN DE INGRESO A CASA	7.2	ELIMINADA

Calle Motolinía No. 2, Centro Histórico Cuernavaca, Morelos C.P. 62000 Tel. 329.55.00

www.cuernavaca.gob.mx
 @cuernavacagob /cuernavacagob



HOGAR		
4.3.2.7.3 ACTA TESTIMONIAL POR REGISTRO DE NACIMIENTO EXTEMPORÁNEO	4.6	ELIMINADA
4.3.2.7.4 ELABORACIÓN POR CONVENIO EXTRAJUDICIAL	2	ELIMINADA
4.3.2.7.5 RATIFICACIÓN DE FIRMAS DE CONTRATO PRIVADO DE COMPRA VENTA	7.2	ELIMINADA

ARTÍCULO 15.- POR LOS DERECHOS DE LOS SERVICIOS DE PANTEONES MUNICIPALES Y VELATORIOS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.6.1 EN EL PANTEÓN INHUMACIONES JARDINES DE LA PAZ DE CUERNAVACA.

4.3.6.1.1 DERECHOS DE USO PARA INHUMAR

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.6.1.1.1 PAGO DE PERPETUIDAD AL VENCIMIENTO DE RENTA DE 7 AÑOS	100	70
4.3.6.1.1.2 POR FOSA A PERPETUIDAD		
4.3.6.1.1.2.1 SECCIÓN I A LA IV	160	100
4.3.6.1.1.2.2 SECCIÓN V A LA XIV	130	99

4.3.6.1.2 NICHOS U OSARIOS A PERPETUIDAD

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.6.1.2.4 TRASPASO DE NICHOS O GAVETA	8	6

4.3.6.1.3 SERVICIOS DIVERSOS

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.6.1.3.6 NICHOS EN COLUMBARIO PARA CENIZA A PERPETUIDAD	85	77

ARTÍCULO 16.- LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL RASTRO MUNICIPAL SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES.

4.3.7.3 POR EL CERTIFICADO DE

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.7.3.1 REGISTRO GANADERO	2	1

ARTÍCULO 17.- LOS DERECHOS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.8.1 SERVICIOS AMBIENTALES

4.3.11.3 EN EL PARQUE "TLALTENANGO"

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO



4.3.11.3.1 POR EL USO DE ÁREA VERDE O ESPACIO PARA LA INSTALACIÓN DE EXPOSICIÓN, EVENTO ARTÍSTICO O SIMILAR POR CADA DÍA QUE SEA DESTINADO PARA EL EVENTO	3	2
---	---	---

ARTÍCULO 21.- LOS DERECHOS POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE OBRAS PÚBLICAS Y DESARROLLO URBANO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.12.1 INICIO DE TRÁMITE PARA LA EMISIÓN DE CONSTANCIAS DE ALINEAMIENTO, NÚMERO, LICENCIA SENCILLA Y CON PLANOS. DE PROCEDER Y CONCLUIR EL TRÁMITE SE DESCONTARÁ AL MOMENTO DE LA CALIFICACIÓN, DE ACUERDO A LO SIGUIENTE:

POR TRÁMITE	S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.12.1.1 PARA CONSTANCIA DE ALINEAMIENTO Y NÚMERO OFICIAL	4	0.50

4.3.12.24 REGISTRO COMO DIRECTOR RESPONSABLE DE OBRA.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.12.24.4 CONSTANCIA DE DIRECTOR DE OBRA Y CORRESPONSABLE DE OBRA	6	ELIMINADA

ARTÍCULO 24.- LOS DERECHOS DE DICTAMEN TÉCNICO PARA COLOCACIÓN DE ANUNCIO, INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA Y CARTOGRAFÍA DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.15.1 POR DICTAMEN TÉCNICO PARA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.1.5 INSTALACIÓN DE TOLDO FIJO NO MAYOR A 1.5 METROS CUADRADOS CON RÓTULO COMERCIAL, POR CADA METRO CUADRADO	3.0	2.8
4.3.15.1.6 COLOCACIÓN DE ANUNCIO ESTRUCTURAL O AUTOSOPORTADO INSTALADO EN AMBOS LADOS DE LA CARRETERA QUE NO SEA ZONA FEDERAL, POR METRO CUADRADO	200	105.2

4.3.15.3 POR DICTAMEN TÉCNICO DE IMAGEN URBANA PARA LA INSTALACIÓN DE MOBILIARIO URBANO EN LA VÍA PÚBLICA, POR PIEZA.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.3.10 CASETA TELEFÓNICA	100.0	58.2

4.3.15.6 POR CONSULTA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.6.1.2 REPRODUCCIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE CENTRO DE POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA VIGENTE, EN PDF EN CD ROM	2	ELIMINADA
4.3.15.6.3 AUTORIZACIÓN ANUAL DE USO	33	ELIMINADA

Calle Molinilla No. 2, Centro Histórico Cuernavaca, Morelos C.P. 62000 Tel. 529.5000



EXCLUSIVO DE LA VÍA PÚBLICA PARA ESTACIONAMIENTO, EN NEGOCIACIÓN MERCANTIL, MUDANZA, TRANSPORTE TURÍSTICO Y SIMILAR; DERIVADO DEL DICTAMEN DE FACTIBILIDAD, POR CAJÓN		
4.3.15.6.4 AUTORIZACIÓN ANUAL DE USO EXCLUSIVO DE LA VÍA PÚBLICA PARA ESTACIONAMIENTO PARA SITIOS DE TAXIS, DERIVADO DEL DICTAMEN DE FACTIBILIDAD, POR CAJÓN	12	ELIMINADA

4.3.15.8 POR DICTAMEN DE ELECTRIFICACIÓN

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.15.8.1 SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DERECHOS POR	18	ELIMINADA

ARTÍCULO 25.- POR LOS DERECHOS DE LA EXPEDICIÓN DE LA LICENCIA, PERMISO O REVALIDACIÓN ANUAL POR EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTO O LOCAL COMERCIAL CUYO GIRO SEA LA ENAJENACIÓN O VENTA DE BEBIDAS, EXPENDIO DE DICHAS BEBIDAS, SEAN EN ENVASE CERRADO, ABIERTO O AL COPEO Y SIEMPRE QUE SE EFECTÚEN TOTAL O PARCIALMENTE CON EL PÚBLICO EN GENERAL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN LOS DERECHOS CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.16.1 POR LICENCIA NUEVA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.16.1.1 LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS O LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE INCLUYAN EL EXPENDIO DE DICHAS BEBIDAS, SIEMPRE QUE SE EFECTÚEN TOTAL O PARCIALMENTE AL PÚBLICO EN GENERAL:	200	ELIMINADA
4.3.16.1.1.1 TIENDA DE AUTOSERVICIO CON SUPERFICIE DE PISO DE VENTA DE HASTA 1,000 METROS CUADRADOS CON VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, INCLUYENDO CERVEZA, EN BOTELLA CERRADA:	600	400
4.3.16.1.1.2 TIENDA DE AUTOSERVICIO CON SUPERFICIE DE PISO DE VENTA DE MÁS DE 1,000 METROS CUADRADOS CON VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, INCLUYENDO CERVEZA, EN BOTELLA CERRADA:	1,000	800

ARTÍCULO 28.- LOS DERECHOS POR EL USO DE MERCADOS Y PLAZAS PÚBLICAS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.19.1 POR LOS DERECHOS DEL MERCADO LICENCIADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS, LA CUOTA MÍNIMA SE APLICARÁ A CASOS DE LA PERIFERIA DEL MERCADO Y LA MÁXIMA A CASOS DE LA NAVE PRINCIPAL, TOMANDO COMO REFERENCIA SU GIRO COMERCIAL O SI ES MAYOREO Y/O MENUDEO:

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.19.1.1 POR EL USO DE PISO, PAGO ANUAL POR LOCAL	MIN. 5	
	MAX. 50	15
4.3.19.1.8 TRASPASO	MIN. 20	15

Calle Motolinía No. 2, Centro Histórico Cuernavaca, Morelos C.P. 62000 Tel: 329.55.00



	MAX. 35	30
4.3.19.1.9 CESIÓN DE DERECHOS	MIN. 20	15
	MAX. 35	30
4.3.19.1.14 PAGO DE PISO POR LOCATARIO DEL PASAJE COMERCIAL PUENTE DEL DRAGÓN	MIN. 5	3
	MAX. 8	
4.3.19.1.16.1 AUTOMÓVIL	0.075	3.00
4.3.19.1.16.2 CAMIONETA	0.150	6.00
4.3.19.1.16.3 CAMIÓN	0.226	12.00

4.3.19.2 POR DERECHOS EN MERCADOS PERIFÉRICOS, LAURO ORTEGA, 18 DE SEPTIEMBRE, NARCISO MENDOZA, VICENTE GUERRERO, EMILIANO ZAPATA, ALTA VISTA, AMATITLÁN, LOMAS DE LA SELVA.

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.19.2.3 AMBULANTE CUOTA DIARIA	MIN. 0.150 MAX. 0.226	\$10.00 \$15.00
4.3.19.2.8 TRASPASO	MIN. 20	15
	MAX. 30	25
4.3.19.2.9 CESIÓN DE DERECHOS	MIN. 20	18
	MAX. 25	
4.3.19.2.14.1 AUTOMÓVIL	10	3.00
4.3.19.2.14.2 CAMIONETA	15	6.00
4.3.19.2.14.3 CAMIÓN	20	12.00

DE LA
 US
 DE LA
 DE
 Y
 TUBID

4.3.19.3 LOS DERECHOS DE LAS PLAZAS LIDO, DEGOLLADO, CUAUHNÁHUAC Y LA SELVA, SE CAUSARÁN POR EL USO DE LOCALES, CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.19.3.3 ALTA	10	8
4.3.19.3.4 BAJA	8	5

ARTÍCULO 30.- LOS DERECHOS PROPORCIONADOS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.21.1 POR LOS DERECHOS DE SERVICIOS ESPECIALES DE PREVENCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
4.3.21.1.1 CURSO DE CAPACITACIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA BRINDADO POR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA, POR EVENTO	20	ELIMINADA

**SECCIÓN VIGÉSIMA SEGUNDA
4.3.22 DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN CIVIL**

ARTÍCULO 31.- LOS DERECHOS PROPORCIONADOS POR PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.22.1 POR LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN CIVIL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO



4.3.22.1.1	DICTAMEN DE INSPECCIÓN DE SEGURIDAD A LAS INSTALACIONES DE EDIFICIOS PÚBLICOS O PRIVADOS		
4.3.22.1.1.1	TIENDA DE AUTOSERVICIO	200	100
4.3.22.1.1.8	DESARROLLO, CONJUNTO RESIDENCIAL Y HABITACIONAL: MÁS DE 1,500 M2 DE SUPERFICIE	100 A 500	100 A 150
4.3.22.1.1.14	ANUNCIO ESPECTACULAR	200	100
4.3.22.1.1.19	CINE Y/O TEATRO	200	150
4.3.22.1.1.2	OFICIO DE CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL PLAN DE SEGURIDAD, EMERGENCIA Y EVACUACIÓN.	20	10
4.3.22.1.4.1	ESTACIÓN DE CARBURACIÓN O GASOLINERA	180	150
4.3.22.1.5	VISITA DE INSPECCIÓN A LAS INSTALACIONES EN SITUACIÓN DE RIESGO ORDINARIO	3 A 50	3 A 25
4.3.22.1.5.1	TLAPALERIA	30	ELIMINADA
4.3.22.1.5.2	TORTILLERIA	30	ELIMINADA
4.3.22.1.5.3	LAVANDERIA	30	ELIMINADA
4.3.22.1.5.4	FARMACIA	50	ELIMINADA
4.3.22.1.5.5	CASINO	200	ELIMINADA
4.3.22.1.5.6	TIENDA DE CONVENIENCIA O MINISUPER	100	ELIMINADA
4.3.22.1.5.7	INSTITUCIÓN BANCARIA	100	ELIMINADA
4.3.22.1.5.8	ESTABLECIMIENTO CON VENTA DE COMIDA	5	ELIMINADA
4.3.22.1.5.9	GIMNASIO	100	ELIMINADA
4.3.22.1.6.10	OFICINA ADMINISTRATIVA, CONSULTORIO Y/O DESPACHO	5	ELIMINADA
4.3.22.1.5.11	POR LA EXPEDICIÓN DEL DICTAMEN DE SEGURIDAD POR PROTECCIÓN CIVIL PARA LA INSTALACIÓN DE JUEGOS MECÁNICOS	15	ELIMINADA
4.3.22.1.5.12	POR LA BÚSQUEDA DE ARCHIVO EN LA DIRECCIÓN GENERAL	3	ELIMINADA
4.3.22.1.6.5	CURSO DE CAPACITACIÓN QUE INCLUYE PRIMEROS AUXILIOS, PREVENCIÓN DE INCENDIOS, USO Y MANEJO DE EXTINTORES, FORMACIÓN DE BRIGADAS, EVACUACIÓN, BÚSQUEDA Y RESCATE	68	ELIMINADA

SECCIÓN VIGÉSIMA TERCERA
4.3.23 DE LOS DERECHOS DEL CORRALÓN

ARTÍCULO 32.- LOS DERECHOS DEL CORRALÓN SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

4.3.23.2 POR ARRASTRE EN MÁS DE 10 KILÓMETROS, POR KILÓMETRO ADICIONAL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADA CONGRESO
4.3.23.2.1 MOTOCICLETA DOS, TRES Y CUATRO RUEDAS	0.80	ELIMINADA

ARTÍCULO 56.- LOS PRODUCTOS QUE TIENE DERECHO A PERCIBIR EL MUNICIPIO SE REGULARÁN POR LOS CONTRATOS O CONVENIOS QUE SE CELEBREN, Y SU IMPORTE DEBERÁ ENTERARSE EN LOS PLAZOS, TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE EN LOS MISMOS SE ESTABLEZCA Y DE ACUERDO A LO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 205 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, Y CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO



20

14 DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS; SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

5.1.1.3 USO DE ESPACIOS EN EL RASTRO MUNICIPAL

CONCEPTO	INICIATIVA PESOS 2015	APROBADO CONGRESO
5.1.1.3.1 POR METRO CUADRADO, EN LOCAL DE 16 METROS CUADRADOS O MÁS, CUOTA MENSUAL	65.00	60.00

ARTÍCULO 61.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS PARTICULARES POR FALTAS AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO PARA EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE LIQUIDARÁN EN BASE A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

6.1.4.1 PLACAS

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.4.1.1 FALTA DE UNA O AMBAS PLACAS	6	3 A 10
6.1.4.1.5 SUSTITUIRLAS POR PLACAS DECORATIVAS O DE OTRO PAÍS	5 A 15	3 A 10
6.1.4.1.6 CIRCULAR CON PLACAS NO VIGENTES	7 A 8	5
6.1.4.1.8 USO INDEBIDO DE PLACAS DE DEMOSTRACIÓN	15	3 A 10
6.1.4.1.9 PRESENTE ALGÚN DOBLEZ	5	3

6.1.4.8 CIRCULACIÓN

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.4.8.38 PERMITIR QUE LOS OCUPANTES INGERIAN BEBIDAS EMBRIAGANTES DENTRO Y SOBRE DEL VEHICULO	20	15

6.1.4.9 ESTACIONAMIENTO

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.4.9.1 EN LUGAR PROHIBIDO SEÑALADO CON GUARNICIÓN COLOR ROJA:	7	6
6.1.4.9.2 ANTES Y DESPUÉS DE 30 METROS EN LUGAR PROHIBIDO CON SEÑALAMIENTO VERTICAL:	7	6

ARTÍCULO 62.- LAS MULTAS POR FALTAS AL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE LIQUIDARÁN EN BASE A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.5.8.1 FALTA DE SEÑALIZACIÓN DE PELIGRO ALTO VOLTAJE	6	5
6.1.5.26.8 OCASIONAR ALGÚN RIESGO QUE PONGA EN PELIGRO, LA VIDA DE LAS PERSONAS, LOS BIENES, EL ENTORNO ECOLÓGICO	1,000	200



6.1.5.26.24 POR LA FALTA DE VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL DE CADA EJERCICIO FISCAL	100	10 A 100
6.1.5.26.25 POR REINCIDENCIA EN LA FALTA DEL VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL DE CADA EJERCICIO FISCAL	200	20 A 200
6.1.5.26.26 POR NO TENER A LA VISTA SU VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL	50	10 A 50
6.1.5.26.27 POR NO PRESENTAR SU PROGRAMA INTERNO DE PROTECCIÓN CIVIL	70	30 A 70
6.1.5.26.28 POR NO ACTUALIZAR SU PROGRAMA INTERNO DE PROTECCIÓN CIVIL	40	30 A 40
6.1.5.26.29 POR NO CONTAR CON EL VISTO BUENO PARA ESPECTACULO Y DIVERSION PUBLICA	600	30 A 600
6.1.5.26.30 POR EL RETIRO DE SELLOS Y CINTILLAS DE SUSPENSIÓN, SUSPENSIÓN TEMPORAL Y/O CLAUSURA	300	30 A 300
6.1.5.26.31 POR NO EXHIBIR LA PÓLIZA DE SEGURO CONTRA RIESGO CIVIL Y ADMINISTRATIVO	300	50 A 300
6.1.5.26.32 POR NO CUMPLIR CON CUALQUIERA DE LOS REQUERIMIENTOS DE PROTECCIÓN CIVIL	150	10 A 150
6.1.5.26.33 POR NO CONTAR CON EL NIVEL DE ILUMINACIÓN ADECUADO AL ESTABLECIMIENTO	250	25 A 250
6.1.5.26.34 POR NO CONTAR CON SALIDA DE EMERGENCIA CON LAS MEDIDAS ADECUADAS	250	50 A 250
6.1.5.26.35 POR NO CONTAR CON SU DIRECTORIO TELEFONICO DE AYUDA EXTERNA	15	5 A 15
6.1.5.26.36 POR NO CONTAR CON VENTILACIÓN SUFICIENTE EN LA BODEGA DE ALMACENAMIENTO DE PRODUCTOS QUIMICOS QUE EVITEN LA ACUMULACIÓN DE GASES	250	5 A 250
6.1.5.26.37 POR FALTA DE VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA DESARROLLO HABITACIONAL O PROYECTO QUE DETERMINE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE	500	100 A 500
6.1.5.26.38 POR LA SITUACIÓN DE RIESGO O EMERGENCIA EN EL TRANSPORTE DE MATERIAL PELIGROSO	1,000	500 A 1,000
6.1.5.26.39 POR NO CONTAR CON AUTORIZACIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL PARA VEHICULO QUE CARBUREN GAS L.P.	500	100 A 500
6.1.5.26.40 POR LA RESPONSABILIDAD DE FUGA, DERRAME O DESCARGA DE MATERIAL PELIGROSO	1,000	500 A 1,000
6.1.5.26.41 CUANDO PONGAN EN PELIGRO DE MANERA GRAVE EL ORDEN PÚBLICO O SEGURIDAD DE LA POBLACIÓN	1,000	500 A 1,000
6.1.5.26.42 POR NO REALIZAR EL CAMBIO DEL TANQUE ESTACIONARIO O CAMBIO DE VÁLVULAS DEL MISMO	500	50 A 500
6.1.5.26.43 LAS DEMAS RESPONSABILIDADES QUE ESTABLEZCAN LAS DISPOSICIONES DE PROTECCIÓN CIVIL	500	5 A 500
6.1.5.26.44 OMITIR EL VISTO BUENO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA ABRIR UN NEGOCIO, ESCUELA, COMERCIO O INDUSTRIA, CUANDO SEA REQUERIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE	300	25 A 300
6.1.5.26.45 SI EL INMUEBLE NO CUENTA CON SISTEMA CONTRA INCENDIO	300	25 A 300
6.1.5.26.46 INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN ESTABLECIDAS EN LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL	100	25 A 100
6.1.5.26.47 IMPEDIR AL PERSONAL DE	300	25 A 300

Calle Motolinía No. 2, Centro Histórico Cuernavaca, Morelos C.P. 62000 Tel. 329.55.00

www.cuernavaca.gob.mx



@cuernavacagob



cuernavacagob



PROTECCIÓN CIVIL EL ACCESO A SUS INSTALACIONES PARA REVISAR EL CUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY Y EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL		
6.1.5.26.48 REALIZAR ACTIVIDADES QUE REPRESENTEN RIESGO A LA POBLACIÓN, SUS BIENES Y EL ENTORNO ECOLÓGICO	1,000	500 A 1,000
6.1.5.26.49 POR AFECTACIÓN A LA POBLACIÓN, SU INTEGRIDAD FÍSICA, BIENES Y ENTORNO ECOLÓGICO	1,000	500 A 1,000

ARTÍCULO 66.- LA SANCIÓN IMPUESTA POR LOS OFICIALES DEL REGISTRO CIVIL POR NO DAR AVISO OPORTUNO DE UN FALLECIMIENTO SE LIQUIDARÁ EN BASE A LA CUOTA SIGUIENTE:

6.1.9.1 SANCIONES DEL REGISTRO CIVIL

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.9.1.1 MULTA POR NO DAR AVISO AL REGISTRO CIVIL EN UN PLAZO DE 24 HORAS DESPUÉS DE TENER CONOCIMIENTO DE UN FALLECIMIENTO. ARTÍCULO 473 DEL CÓDIGO FAMILIAR EN EL ESTADO DE MORELOS	100	50

ARTÍCULO 67.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS PARTICULARES DEL MUNICIPIO POR SANCIÓN Y FALTA ADMINISTRATIVA COMETIDA EN CONTRAVENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA SE LIQUIDARÁ EN BASE A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

6.1.10.3 MULTAS ADMINISTRATIVAS

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.10.3.1 POR SANCIÓN DERIVADA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE SUSPENSIÓN	50 A 100	20 A 35
6.1.10.3.2 PAGO POR RETIRO DE SELLOS DE CLAUSURA	50 A 100	20 A 35

6.1.10.4 MULTAS ADMINISTRATIVAS DE LA DIRECCIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.10.4.2 POR REFRENDAR DE MANERA EXTEMPORÁNEA	5 A 10	ELIMINADA

ARTÍCULO 68.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS PARTICULARES DEL MUNICIPIO POR SANCIONES IMPUESTAS EN LOS MERCADOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE COBRARÁN DE ACUERDO A LO SIGUIENTE: LA CUOTA MÍNIMA SE APLICARÁ A COMERCIOS UBICADOS EN LA PERIFERIA Y LA CUOTA MÁXIMA A LOS COMERCIOS UBICADOS EN LA NAVE PRINCIPAL.

6.1.11.1 INFRACCIONES EN EL MERCADO ADOLFO LÓPEZ MATEOS Y PASAJE COMERCIAL PUENTE DEL DRAGÓN, PLAZA LIDO Y PLAZA DEGOLLADO.



CONCEPTO	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
6.1.11.1.3 POR SANCIÓN DERIVADA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y/O DE SUPERVISIÓN	15 A 200	10 A 50

ARTÍCULO 93.- SE AUTORIZA AL SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DE CUERNAVACA, A RECIBIR DONATIVOS DE DINERO Y EN ESPECIE, ASÍ COMO CUOTAS DE RECUPERACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, SERVICIOS DENTALES, SERVICIOS DE ASISTENCIA Y DESPENSAS, Y DE CUALQUIER OTRA INDOLE, CON LAS TARIFAS QUE LE SEAN AUTORIZADAS POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO, DEBIENDO MANEJAR ESTOS RECURSOS SIN QUE SEAN UTILIZADOS PARA OTRO FIN QUE NO SEA EL DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ASISTENCIALES QUE LE SON ENCOMENDADOS.

LAS CUOTAS DE RECUPERACIÓN POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA EL ORGANISMO, SE SEÑALAN DE MANERA ENUNCIATIVA MÁS NO LIMITATIVA, SIGUIENTES:

I.- SERVICIOS PROFESIONALES	INICIATIVA S.M.G.V. 2015	APROBADO CONGRESO
1.- CONSULTA	0.24	ELIMINADA
F) ASISTENCIA JURÍDICA		
10.- JUICIO NO CONTENCIOSO SOBRE INFORMACIÓN TESTIMONIAL	15.68	ELIMINADA
11.- RECONOCIMIENTO DE CONCUBINATO	15.68	ELIMINADA
12.- RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD	24.43	ELIMINADA
13.- TUTELA	24.43	ELIMINADA
14.- AMPARO DIRECTO E INDIRECTO	19.56	ELIMINADA
15.- APELACIÓN	19.56	ELIMINADA
16.- DEPENDENCIA ECONÓMICA	15.68	ELIMINADA
17.- SEPARACIÓN DE PERSONAS	14.67	ELIMINADA
18.- CONSIGNACIÓN DE PENSIÓN	13.03	ELIMINADA
19.- CESE DE PATRIA POTESTAD	24.43	ELIMINADA
20.- ACCIÓN CONTRADICTORIA DE PATERNIDAD	24.43	ELIMINADA
21.- MODIFICACIÓN DE COSA JUZGADA	24.43	ELIMINADA
A).- CASA DE DÍA DE ADULTOS MAYORES	3.14 MENSUAL	1.63 MENSUAL
B).- TALLER DE PADRES	0.79	ELIMINADA
C).- PLÁTICA EN ESCUELA PARTICULAR	3.14	ELIMINADA
D).- TRABAJO SOCIAL NO RELACIONADO A ASUNTO JURÍDICO	2.35	ELIMINADA
E).- TALLER EN ESCUELA PARTICULAR	7.84	ELIMINADA
F).- CURSO DE VERANO	4.70	ELIMINADA
G).- CENTRO DE CUIDADO INFANTIL	7.84 MENSUAL	ELIMINADA

Se hace la precisión de que, si bien, en su escrito inicial de demanda, señaló que el artículo 17 de la propuesta de Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince fue modificado, de un análisis comparativo entre la iniciativa y la ley aprobada, se advierte que el texto modificado realmente corresponde al artículo 20, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 20. El uso y aprovechamiento de los espacios públicos a que se refiere esta ley, son de interés general, por lo que el Ayuntamiento garantizará a cualquier persona o entidad pública o privada, la posibilidad de acceder a las distintas instalaciones deportivas pertenecientes al patrimonio municipal o para realizar actividades libres, dirigidas por la propia administración municipal o para realizar actividades libres, entrenamiento deportivo, competición o cualquier otra forma de práctica y/o manifestación deportiva o social o cultural siempre y cuando se sujeten en lo conducente, por el reglamento municipal correspondiente.

"Los derechos por el uso y explotación de parques municipales para eventos deportivos, de activación física, sociales, culturales y artísticos, que sean organizados por particulares o por entidades de los sectores público y privado con fines de lucro, se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

"4.3.11.3 En el parque 'Tlaltenango'

"Concepto	Propuesta del Municipio actor en SMGV.	Ley aprobada por el Congreso
"4.3.11.3.1. Por el uso de área verde o espacio para la instalación de exposición, evento artístico o similar por cada día que sea destinado para el evento.	3	2"

Por tanto, se tiene como impugnada la modificación al artículo 20 de la ley en comento, en el apartado precisado con antelación y, en consecuencia, en adelante se hará referencia a éste y no al diverso artículo 17, en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.¹⁸

¹⁸ "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."

Ahora bien, de lo expuesto por el Municipio actor, y que se corrobora con las documentales que obran a fojas cuarenta y siete a ciento veintiuno y, posteriormente, a fojas cuatrocientos cincuenta y cinco a quinientos uno vuelta, consistentes, respectivamente, en la iniciativa del Municipio actor, y la publicación de la Ley de Ingresos correspondiente, se advierte que el Poder Legislativo de Morelos efectivamente eliminó el cobro de diversos conceptos y, en otros, redujo la cantidad a pagar en términos de salario mínimo general vigente, es decir, existe una modificación sustancial en perjuicio del citado Municipio.

Al respecto, cabe señalar que el Municipio actor hizo valer los mismos conceptos de invalidez para la modificación de los artículos referidos que para la eliminación de las fracciones II y III del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, esto es, planteó esencialmente que el Congreso Estatal se apartó de su propuesta legal, sin justificarlo debidamente, por lo que vulneró los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, constitucionales.

En ese sentido, se debe atender a la exposición de motivos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, transcrita en párrafos precedentes, pues, los artículos que ahora se estudian son parte de la iniciativa de ley en comento, es decir, la parte actora no desglosó su exposición por artículo, capítulo o título, sino que hizo una manifestación general de la propuesta de ley enviada al Poder Legislativo Local.

Luego, debe entenderse que los artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 como parte de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil quince, fueron objeto del debate en la sesión ordinaria de nueve de diciembre de dos mil catorce de la Legislatura del Estado y, por tanto, también por unanimidad de votos fueron aprobados.

No obstante, como ha quedado asentado, el Legislativo Local no expuso de manera detallada las razones por las cuales modificó la propuesta municipal, en concreto, respecto de los artículos antes mencionados. Esto es, del semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, correspondiente a la sesión ordinaria de nueve de diciembre de dos mil catorce, en la que se discutió la iniciativa de ley en cuestión, no se aprecia explicación alguna para la modificación de los valores señalados en los artículos citados.

El Poder Legislativo de Morelos se limitó a votar la iniciativa modificada sin fundar o motivar en forma alguna las supresiones y alteraciones a los

artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la ley en cuestión, más allá de lo que, de forma muy limitada, se indicó en el referido dictamen de la comisión correspondiente, en cuanto que dada la situación por la que atraviesa la economía de la entidad, no se autorizaba para el ejercicio dos mil quince ningún incremento ni la creación de nuevas contribuciones, lo cual implica un perjuicio para el Municipio actor, pues, no se cumplieron los requisitos mínimos para apartarse de la propuesta de ley elaborada por éste.

Por lo anterior, es fundada la transgresión a lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General y, por tanto, debe declararse la invalidez de los artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince.

SÉPTIMO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de invalidez decretada en relación con los artículos 14, así como 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, surtirá efectos a partir de la notificación de presente fallo al Congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de Cuernavaca, Morelos.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 11, 14, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, en términos del considerando séptimo de esta sentencia.

Por unanimidad de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 11, 15, 16, 20, 21, 24, 25, 28, 30, 31, 32, 56, 61, 62, 66, 67, 68 y 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil quince, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5246, cuarta sección, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

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

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

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 4 de febrero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES. LA POSIBILIDAD DE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPEN MEDIANTE UN REPRESENTANTE LEGISLATIVO EN LAS SESIONES DE SU CONSEJO GENERAL COMO "INVITADOS PERMANENTES", ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA).

II. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN V, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "COALICIONES", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

III. FRENTE Y FUSIONES. AUSENCIA DE COMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA REGULARLAS (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN V, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "FORMAR FRENTE, O FUSIONES, NI", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

IV. CAMPAÑAS Y PRECAMPAÑAS. PLAZOS ÚNICOS E INFLEXIBLES PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES, DE AYUNTAMIENTOS Y DE GOBERNADOR (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN I, INCISO C), EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "LAS REGLAS PARA LAS PRECAMPAÑAS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ASÍ COMO LAS SANCIONES PARA QUIENES LAS INFRINJAN. EN TODO CASO, LA DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS SERÁ DE SESENTA DÍAS PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR Y DE TREINTA DÍAS PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME PROPUESTA).

V. PARIDAD DE GÉNERO. INEXISTENCIA DE UNA OMISIÓN CON LA EMISIÓN POSTERIOR DE UNA NORMA POR PARTE DE LA LEGISLATURA LOCAL, INDEPENDIEMENTE DE SU IMPUGNACIÓN ESPECIAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN III, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "ASÍ COMO ESTABLECER LAS REGLAS PARA GARANTIZAR LA PARIDAD ENTRE GÉNEROS DE LAS

CANDIDATURAS A INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

VI. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. CONGRUENCIA ENTRE EL PORCENTAJE EXIGIDO PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES CONSERVEN SU REGISTRO Y EL PREVISTO PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR ESTE PRINCIPIO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME PROPUESTA).

VII. FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE CAMPAÑAS DE CANDIDATOS. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PUEDE DELEGAR ESTA ATRIBUCIÓN A LOS ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN II, PÁRRAFOS ÚLTIMO Y PENÚLTIMO, Y 4, FRACCIONES II, PÁRRAFO PENÚLTIMO, Y III, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA).

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS 77/2015 Y 78/2015. 26 DE OCTUBRE DE 2015. PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MORENA. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiséis de octubre de dos mil quince**.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Partidos políticos**. Mediante escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en las fechas, por las personas y en nombre de las organizaciones que a continuación se indican:

28 de agosto de 2015	Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Partido de la Revolución Democrática (de ahora en adelante PRD)
28 de agosto de 2015	Martí Batres Guadarrama, presidente del Partido MORENA

SEGUNDO.—**Actos reclamados.** De la lectura integral de los escritos iniciales se advierte que los partidos políticos reclamaron el decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial Local el 29 de julio de 2015, por cuanto hace a las siguientes disposiciones:

77/2015 PRD	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3o., fracción II, párrafo séptimo • Artículo 4o., fracción I, inciso c) • Artículo 3o., fracción II, párrafos último y penúltimo • Artículo 4o., fracciones II, penúltimo párrafo, y III, párrafo primero
78/2015 MORENA	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3o., fracción I, primer párrafo, parte final • Artículo 4o., fracción I, inciso c) • Artículo 4o., fracción V, segundo párrafo • Artículo 35, fracción II

TERCERO.—**Órganos legislativo y ejecutivo responsables.** En los dos asuntos fueron señaladas como autoridades emisora y promulgadora del ordenamiento legal impugnado, respectivamente, el Congreso, así como el gobernador, ambos del Estado de Puebla, cuya publicación hizo el Periódico Oficial Estatal el 29 de julio de 2015.

CUARTO.—**Violaciones constitucionales.** Los preceptos que los partidos consideraron violados fueron los siguientes:

77/2015 PRD	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal • Artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal • Artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6, y penúltimo y último párrafos; así como el apartado C, segundo párrafo, inciso b); e inciso a) de la fracción XXI; y la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal; así como el artículo transitorio segundo, fracción I, inciso g), del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero
-------------	--

	de 2014, que prevé que la Ley General de Partidos Políticos establecerá el sistema único de fiscalización
78/2015 MORENA	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 1o., 4o., 35, 39, 40, 41, 54, fracción V, 116, fracción IV, incisos a), b), c), d), g), h), i) y j); 116, fracciones II y IV, y 133 de la Constitución Federal; • Artículos 1o., 2o. y 4o., en correlación con los diversos 35, fracciones I y II, 41, Base I, segundo párrafo, y 133, todos de la Constitución Federal; • Artículos 1o., 2o., 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos • Artículos 2, 3, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos • Artículos 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer • Artículos I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer • Artículos 4, inciso j) y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

QUINTO.—**Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados al estudio de fondo.

SEXTO.—**Admisión y acumulación.** Mediante proveído de 31 de agosto de 2015, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la primera acción de inconstitucionalidad promovida por el PRD, con el número **77/2015** y, por razón de turno, se determinó que le correspondía a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos fungir como instructora en el procedimiento.

Mediante acuerdo de presidencia, de 31 de agosto 2015, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la diversa acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido MORENA, la cual fue identificada con el número **78/2015**, y tomando en consideración que en este asunto se reclamó el mismo

decreto reclamado en la acción de inconstitucionalidad **77/2015**, se ordenó su acumulación.

Por auto de 2 de septiembre de 2015, ante el extravío de una de las páginas del escrito de demanda del Partido MORENA, suscitado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la señora Ministra instructora ordenó la apertura del incidente de reposición de autos, previsto en los artículos 12 y 13, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y previos los trámites y audiencia respectiva, se declaró repuesta la constancia extraviada, mediante resolución de 10 de septiembre de 2015.

En diverso proveído de 11 de septiembre de 2015, se admitieron a trámite las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al titular del Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo a su vez a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con la acción intentada. Asimismo, ordenó se diera vista a la procuradora general de la República para que rindiera el pedimento que le corresponde.

SÉPTIMO.—Inicio del proceso electoral. La consejera presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, informó que el próximo proceso electoral ordinario para renovar al Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, dará inicio la cuarta semana del mes de noviembre, es decir, del 23 al 29 de noviembre de 2015.

OCTAVO.—Informes. La autoridad que emitió y la que promulgó la ley electoral impugnada rindieron sus respectivos informes; y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso la opinión que le correspondió; documentos que se tienen a la vista, y que se reproducen en los siguientes anexos de esta ejecutoria, los cuales fueron tomados de sus originales que obran agregados a los autos en las fojas que a continuación se mencionan:

Autoridad	Anexos	Fojas
Gobernador del Estado de Puebla	I	Tomo I, 349 a 440
Congreso del Estado de Puebla	II	Tomo I, 441 a 549
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	III	Tomo II, 810 a 869

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de 29 de septiembre de 2015, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **77/2015** y **78/2015**, promovidas el por el PRD y por el Partido MORENA, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que dichas acciones fueron interpuestas por partidos políticos nacionales, y en ellas se planteó la posible contradicción entre la Constitución Federal y normas de carácter general local contenidas en el decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 29 de julio de 2015.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de 30 días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Ahora, en las acciones acumuladas se reclamó el decreto que reformó la Constitución Política del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial correspondiente al 29 de julio de 2015 y, por tanto, el plazo de 30 días naturales para impugnarlo inició el 30 de julio de 2015 y concluyó el 28 de agosto siguiente, día en que se presentaron los dos escritos iniciales, lo cual lleva a concluir que ambas acciones resultan oportunas.

TERCERO.—**Legitimación.** Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su ley reglamentaria disponen que los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, cuando cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; lo hagan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso), y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

Ahora, es un hecho notorio que se trata de partidos políticos nacionales, y consta en autos que las personas que promovieron en su nombre cuentan

con atribuciones para representarlos conforme a las respectivas disposiciones estatutarias, cuyas copias certificadas obran en el expediente de la siguiente forma:

Partido	Representantes	Tomo I
77/2015 PRD	Carlos Navarrete Ruiz, presidente del partido	187 a 292
78/2015 MORENA	Martí Batres Guadarrama, presidente del Comité Ejecutivo Nacional	293 a 346

Finalmente, como se describe en el siguiente considerando, las normas reclamadas por los dos partidos políticos corresponden a la materia electoral, porque inciden directamente en los procesos respectivos.

CUARTO.—**Catálogo de temas.**

TEMAS	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA
Incompetencia del Congreso Local para incrementar el número de participantes en los debates del órgano de dirección superior del organismo electoral local. PRD	Artículo 3o., fracción II, séptimo párrafo
Incompetencia del Congreso Local para regular coaliciones (prohibir a los partidos nacionales coaligarse en su primera elección). MORENA	Artículo 4o., fracción V, párrafo segundo
Inconstitucionalidad de los plazos únicos e inflexibles para las campañas y precampañas electorales. PRD y MORENA	Artículo 4o., fracción I, inciso c)
Presunta deficiente regulación de la paridad de género a nivel municipal. MORENA	Artículo 3o., fracción I
Presunto excesivo porcentaje del 3% de la votación estatal emitida para la asignación de un diputado de representación proporcional. MORENA	Artículo 35, fracción II

<p>Presunta incompetencia del Congreso Local para establecer reglas de fiscalización aunque el Instituto Nacional Electoral delegue esa facultad en favor de los organismos electorales locales. PRD</p>	<p>Artículo 3o., fracción II, párrafos trece y catorce</p> <p>Artículo 4o., fracciones II, penúltimo párrafo; y III, párrafo primero</p>
--	--

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Las autoridades responsables de la aprobación y promulgación de la ley reclamada no formularon algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte la existencia de alguno de ellos.

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción II, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

SEXTO.—**Incompetencia del Congreso Local para incrementar el número de participantes en los debates del órgano de dirección superior del organismo electoral local.** En su primer concepto de invalidez, el PRD reclama el artículo 3o., fracción II, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, cuyo texto es el que se subraya a continuación:

"Artículo 3o. ...

"II...

"El consejo general del instituto se integrará por:

(Reformado, P.O. 28 de octubre de 2011)

"a) Un consejero presidente con derecho a voz y voto.

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"b) Seis consejeros electorales con derecho a voz y voto;

"c) (Derogado P.O. 29 de julio de 2015)

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"d) Un representante de partido por cada uno de los partidos políticos con registro, previa acreditación, con derecho a voz y sin voto;

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"e) El secretario ejecutivo del instituto, quien es también el secretario del consejo general, con derecho a voz y sin voto;

f) (Derogado, P.O. 28 de octubre de 2011)

g) (Derogado, P.O. 28 de octubre de 2011)

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"Los partidos políticos representados en el Congreso podrán participar mediante un representante legislativo en las sesiones del consejo general como invitados permanentes, no contarán para la integración del quórum, y sólo tendrán derecho a voz sin voto."

El PRD sostiene que el anterior precepto, en la parte que reclama, viola los artículos 116, fracción IV, inciso c), párrafo 1o., de la Constitución Federal, y 99, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, en ese orden, disponen lo siguiente:

Constitución Federal

"Artículo 116. ...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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."

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 99.

"1. Los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electo-

rales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz."

El actor sostiene que la norma reclamada viola el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, al instituir en el órgano de dirección superior del organismo electoral local, una representación adicional de los partidos políticos "**representados**" en el Congreso Estatal, a la cual la ley controvertida individualmente denomina como "**representante legislativo**", y que agrupados fungen como "**invitados permanentes**", con las mismas características de los representantes de los partidos políticos (con voz pero sin voto); no obstante que dicho precepto constitucional limitativamente contempla la existencia en tales organismos de un consejero presidente; seis consejeros electorales; un secretario ejecutivo; y, un representante por cada uno de los partidos.

Por lo anterior, agrega el partido citado, la figura de los "**invitados permanentes**", es ajena a la integración prevista en la base constitucional en estudio y, además, resulta inverosímil e incongruente, pues en el Congreso Local se refleja la voluntad de los ciudadanos y no de los partidos, de manera que se trata de un representante adicional de estos organismos políticos, por lo que ni siquiera se trata de otorgar una representación al Poder Legislativo Local.

Finalmente, el mismo partido concluye que su argumento se reafirma con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto ya se ha transcrito con anterioridad.

Es esencialmente fundado el anterior argumento, porque ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales autorizan a las entidades federativas la posibilidad de establecer o modificar la conformación del órgano de dirección superior de los organismos electorales locales.

En efecto, la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal dispone:

Constitución Federal

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

Ahora bien, si en ejercicio de la anterior facultad el Congreso de la Unión determinó, en el primer párrafo del artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la forma de integrar el órgano de dirección superior de los organismos electorales locales, limitándose a un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; debe concluirse que la norma cuestionada fue emitida sin competencia para hacerlo, y además, confronta directamente lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo 1o., de la Constitución Federal, ya que este precepto es preciso en prever el número de personas que limitativamente participarán en los debates de dicho órgano, entre los cuales no se encuentra ningún representante del Poder Legislativo Local que corresponda.

Consecuentemente, procede declarar la invalidez del artículo 3o., fracción II, séptimo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la que indebidamente se previó que los partidos políticos representados en el Congreso Local, podrían participar en las sesiones del consejo general como invitados permanentes, mediante un representante legislativo con sólo derecho a voz, porque con tal proceder se rebasó la base constitucional para la conformación del órgano de dirección superior de los organismos electorales locales, para lo cual, las entidades federativas ni siquiera tienen competencia para hacerlo, soslayando con ello adicionalmente lo dispuesto en los artículos 1, párrafo 3, 2, párrafo 1, inciso d), y 98, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales prevén la sujeción obligatoria a lo que ella dispone en esta materia, en los siguientes términos:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 1.

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias,

así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales.

"2. Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

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

"Artículo 2.

"1. Esta ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

"...

"d) La integración de los organismos electorales."

"Artículo 98.

"1. Los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta ley, las Constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

"2. Los organismos públicos locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta ley y las leyes locales correspondientes."

SÉPTIMO.—Incompetencia del Congreso Local para regular coaliciones (prohibir a los partidos nacionales coaligarse en su primera elección). En su segundo concepto de invalidez, el partido MORENA reclama el artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la parte que establece prohibiciones a los partidos políticos nacionales, en los siguientes términos:

(Reformado primer párrafo, P.O. 29 de julio de 2015)

"Artículo 4o. Los partidos políticos nacionales y estatales, acreditados o registrados, respectivamente, en términos de la legislación general aplicable y la que se emita en el Estado, participarán en las elecciones,

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que indica "coaliciones", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

para gobernador, diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y miembros de Ayuntamientos, con todos los derechos, obligaciones y prerrogativas que el código respectivo les señale.

"...

(Adicionada, P.O. 29 de julio de 2015)

"V. La ley electoral establecerá los casos y formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

"El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común."

El partido político argumenta que la prohibición anterior para los partidos políticos nacionales viola lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), párrafo 5, del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en cuanto señala que el Congreso de la Unión, al expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, establecería, entre otras previsiones legales, que **"En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, ..."**; mandato que ya ejerció el Poder Legislativo Federal, al aprobar la Ley General de Partidos Políticos, que dispuso lo siguiente:

"Artículo 85.

"...

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

Es esencialmente fundado el anterior argumento, toda vez que, en primer lugar, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, por mayoría de ocho votos estableció que todo lo relativo a las coaliciones corresponde regularlo al Congreso de la Unión y, por tanto, las entidades federativas carecen de atribuciones para establecer reglas al respecto.

En este sentido, debe tenerse presente que los artículos segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reformas constitucionales publicado

en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014; y el artículo 1, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos, son categóricos al reservar en favor del Congreso de la Unión la atribución para legislar en todo lo relativo a las coaliciones, tal como se advierte del texto de dichas disposiciones:

Constitución Federal

"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:

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

"...

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

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

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

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

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

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

Ley General de Partidos Políticos

"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:

"...

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

Consecuentemente, atento al criterio fijado por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, procede declarar la invalidez del párrafo segundo de la fracción V del artículo 4o. de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la porción normativa que dice "**coaliciones**", por haber sido desarrollado este concepto jurídico sin competencia legal para hacerlo a nivel local.

Desestimación de las acciones acumuladas respecto de la porción normativa que establece: "... formar frentes, ... o fusiones, ni ..."

En el proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno se propuso la declaración de invalidez, por ausencia de competencia para emitirlas, de las porciones normativas que dicen "... **formar frentes, ... o fusiones, ni** ..."; ya que la prohibición para que los partidos con registro nacional o local intervengan en las elecciones bajo estas formas de participación política, antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda, ya fue prevista en el artículo 85, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, sin importar que esa primicia ocurra a nivel local o federal, por lo que a las Legislaturas de los Estados se les vedó la posibilidad de ampliar o reducir este requisito, como sería exigirles a los partidos que la primera elección en la que prueben su fuerza electoral ocurra precisamente en Puebla, no obstante que lo único que la Ley General de Partidos Políticos les exigió a los partidos nacionales, fue que participaran en cualesquiera elección del país, para que, posteriormente, pudieran legalmente agruparse con otras organizaciones en frentes o fusiones en el ámbito local o federal.

Se pronunció una mayoría de seis votos respecto del considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece "formar frentes ... o fusiones, ni", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ahora bien, como al someterse a la consideración del Tribunal Pleno la propuesta de invalidez de las porciones normativas que establecen "... **podrá formar frentes, ... o fusiones, ni** ..."; aun siendo mayoritaria por 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora, Sánchez Cordero y Aguilar Morales; no alcanzó la votación calificada de 8 votos, con fundamento en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos, y que si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto; procede desestimar las acciones acumuladas por lo que hace a este argumento (los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra).

En atención a lo expuesto en el presente considerando, exclusivamente debe invalidarse del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Puebla, en la porción normativa que dice "... **coaliciones** ..."; por invadir las atribuciones del Congreso de la Unión; y desestimarse las acciones acumuladas por lo que hace a la porción normativa que establece "... **formar frentes, ... o fusiones, ni** ..."; con lo cual dicho párrafo podrá leerse de la forma como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 4o., fracción I, inciso c), en la porción normativa que señala "Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días para la elección de diputados locales y Ayuntamientos", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Texto reclamado	Nueva lectura
<p>"El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, <u>coaliciones</u> o fusiones, ni postular candidaturas en común."</p>	<p>"El partido político nacional o estatal que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, o fusiones, ni postular candidaturas en común."</p>

OCTAVO.—Inconstitucionalidad de los plazos únicos e inflexibles para las campañas y precampañas electorales. En su segundo concepto de invalidez, tanto el PRD como el Partido MORENA, reclaman el artículo 4o., fracción I, inciso c), de la Constitución Política del Estado de Puebla, por su posible discrepancia con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, en términos del siguiente comparativo entre ambos ordenamientos:

Constitución Federal	Texto reclamado de la Constitución Local
<p>"Artículo 116.</p> <p>"...</p> <p>(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)</p> <p>"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:</p> <p>"...</p> <p>"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales."</p>	<p>"Artículo 4o. ...</p> <p>"I. El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado deberá establecer:</p> <p>"...</p> <p>(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)</p> <p>"c) Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días para la elección de diputados locales y Ayuntamientos; las precampañas para la elección de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, no podrán exceder de diez días."</p>

El PRD sostiene que existe una discrepancia sustancial, porque el precepto reclamado establece límites menores y criterios distintos a los de la base prevista en la Norma Fundamental, subordinando la Constitución Estatal a que el legislador ordinario local establezca normas con parámetros también distintos a los previstos en la Constitución Federal, y particularmente, en el caso de las precampañas, establezca de manera general y absoluta que en cualquier caso durarán 10 días, con lo que eliminó el referente proporcional que señala la Carta Magna.

El Partido MORENA añade que la razón por la cual se establecieron límites mínimos y máximos en el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 de

la Constitucional Federal –y no plazos fijos–, fue con motivo de las elecciones intermedias, porque cuando sólo se elijan diputados o Ayuntamientos, las campañas electorales pueden durar tan sólo 30 días; pero cuando tales elecciones concurren con la de gobernador, deberán durar el mismo lapso (60 días); o mejor todavía, cuando coincidan con la presidencial, deberán extenderse hasta los 90 días que establece la legislación electoral federal, tal como lo disponen los artículos 41, base IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y el artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

Constitución Federal

"Artículo 41. ...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. ... La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales."

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 251.

"1. Las campañas electorales para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días.

"2. Las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días."

A continuación, el partido señala, en vía de ejemplo, que la duración de cada una de las campañas en procesos como el del año 2018, será de 90 días, incluyendo, por supuesto, las campañas locales y municipales concernientes, pues sería irrazonable tener en un mismo proceso comicial, superpuestas, diversas etapas para campañas electorales con distinta duración, en tanto esa previsión no contribuye a brindar certeza a los electores por la realización de actos con desfase de etapas que tal fenómeno implicaría.

Con base en lo anterior, el partido citado en último término concluye que de la interpretación conjunta de las normas constitucionales señaladas, si en el año en que sólo se eligen diputados federales (es decir, cuando no se

elija presidente y senadores), las campañas deben durar 60 días, ello significa que si concurren elecciones de Ayuntamientos o diputados locales, con alguna elección federal, la duración de éstas, alcanza a aquéllas por un principio de unidad de los procesos en que concurren, porque el inciso n) de la fracción IV del artículo 116 constitucional ordena garantizar que en las Constituciones y leyes electorales de los Estados, se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, tal como se aprecia del texto siguiente:

Constitución Federal

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

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

Son **infundados** los argumentos de los partidos políticos, porque la norma reclamada al prever plazos inflexibles para campañas y precampañas **sólo atiende** el texto expreso del artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal, **el cual** ordena que "**en todo caso**", la duración de las campañas será de 60 a 90 días para la elección de gobernador, y de 30 a 60 días cuando "**sólo**" se elijan diputados locales o Ayuntamientos, **de manera que el citado artículo 116 otorga a las Legislaturas de los Estados libertad para establecer los plazos que estimen convenientes para llevar a cabo las campañas electorales dentro de esos márgenes temporales, sin poder excederlos o disminuirlos.**

Consecuentemente, si el legislador local actuó dentro de esos límites para establecer el de 60 días para la campaña de gobernador, y

el de 30 días para las campañas para la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos, así como para la elección de diputados locales, no hay duda que la norma reclamada se ajusta a lo dispuesto dentro de los márgenes previstos en la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión, lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, en su sesión pública correspondiente al 10 de septiembre de 2015.

No obstante lo anterior, y con el objeto de generar certeza jurídica, este Tribunal Pleno considera conveniente precisar que el artículo 4o., fracción I, inciso c), debe interpretarse en el sentido de que cuando sólo se trate de las campañas para la elección de diputados locales o de Ayuntamientos, se deberá aplicar el plazo de 30 días a que se refiere la norma, pero cuando coincida alguna de éstas con la campaña para la elección de gobernador, se deberá aplicar el plazo de 60 días de campaña para todas ellas, por lo complejo que sería vigilar el respeto de alguna distinción que quisiera hacerse entre el tiempo que durara la propaganda de unos y otros candidatos, cuando lo cierto es que todos ellos participan en forma coincidente en contiendas electorales con una fecha de jornada comicial común.

Sería irrealizable, por ejemplo, iniciar el periodo de las campañas de los diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos con una duración de 30 días, y que cuando estas elecciones coincidan con la elección del gobernador, prohibirles a los candidatos a esos puestos emitir propaganda, pero sí continuar autorizándola a quienes contienden para poder ser titulares del Poder Ejecutivo Local, por otros **30 días más**, no obstante que lo más habitual es que tanto en la elección de municipales y diputados, así como en la de gobernador, participen los mismos partidos.

Finalmente, como el plazo de 10 días para la celebración de las precampañas no rebasa al parámetro que señala el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal (dos terceras partes de los plazos de campaña), también debe reconocerse la validez de la norma reclamada en este aspecto.

En consecuencia, procede reconocer la validez del artículo 4o., fracción I, inciso c), de la Constitución Política del Estado de Puebla a condición de que se interprete en el sentido de que cuando sólo se trate de las campañas para la elección de diputados locales o de Ayuntamientos, se aplicará el plazo de treinta días y cuando coincida alguna de éstas con la campaña para la elección de gobernador, se aplicará el plazo de sesenta días.

NOVENO.—Presunta deficiente regulación de la paridad de género a nivel municipal. El partido MORENA, en su primer concepto de invalidez, reclama el artículo 3o., fracción I, de la Constitución Política del Estado de Puebla, por su presunta contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal y a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en cuanto prohíben prácticas discriminatorias por razón de género, por los siguientes argumentos:

- No hay certeza en el decreto impugnado respecto de las garantías mínimas necesarias para implementar en Puebla la igualdad sustancial, y no meramente formal, en la postulación y acceso de las mujeres a los cargos de elección popular en los órganos colegiados de Gobierno Estatal y Municipal, pues su contenido no armoniza con los derechos fundamentales previstos en las Normas Supremas que integran el orden jurídico nacional.

- En la tesis jurisprudencial 6/2015, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se estableció que la paridad de género debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales.

- El Constituyente Local omitió disponer las bases para que los partidos políticos establecieran reglas sobre paridad de género en las postulaciones de candidatos a integrar los Ayuntamientos, pues el artículo 3o., sólo habla de ese principio en cuanto a la integración de la Legislatura, pero ninguno de los señalados preceptos de la Carta Magna Local estatuye, al menos, bases claras y precisas tendentes a que:

- a) Exista alternancia en las postulaciones de candidatos a diputados y a ediles;

- b) Los suplentes sean del mismo género que los propietarios;

- c) El número de candidaturas a presidentes y presidentas municipales sea paritario en todo el Estado;

- d) El número de candidaturas a diputadas sea paritario; y,

- e) Se garantice la igualdad material en las postulaciones entre los géneros.

- Si bien el artículo 11 de la Constitución Política Local dispone que las mujeres y los hombres son iguales ante la ley, lo cierto es que esta

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, consistente en reconocer la validez del artículo 3o., fracción III, en la porción normativa que indica "Así como establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de la legislatura", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

norma es anterior a la reforma a la Ley Suprema en materia político electoral de 10 de febrero de 2014, y en todo caso, no fue complementada en la Constitución Local en función al principio de progresividad.

- El artículo 11 de la Carta Magna Local, no logra garantizar por sí mismo la igualdad material ante la ley, ni el menoscabo de los derechos políticos que genéricamente proclama, puesto que existe ahora un precepto específico de la Constitución Estatal (el 3o., fracción III, primer párrafo, *in fine*), que excluye la garantía del principio de paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de los Ayuntamientos, al establecer ese derecho únicamente para el caso de la integración del Congreso del Estado, así como también otros preceptos de la Constitución Estatal que, no obstante versar sobre la integración de los órganos colegiados de gobierno (los artículos 35 y 102), nada establecen respecto al principio de paridad o igualdad material entre géneros en materia de oportunidad de acceso a la legislatura y los Ayuntamientos.

- Lo anterior conlleva el riesgo de un trato desigualitario entre varones y mujeres en la postulación a los referidos cargos de elección popular. Todo esto aunado a que, ninguna otra reforma a la Constitución Local, anterior a la reclamada (y tampoco en las normas de esta última reforma, relativas al régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes), se ha ocupado el Constituyente Local del tema de la paridad de género.

- El Constituyente Local, al emitir en el artículo 3o., la deficiente y escueta norma sobre paridad de género, omitió considerar que inclusive en el Estado de Puebla, según recientes estadísticas del Instituto Nacional Electoral, las mujeres conforman aproximadamente el 53.29% y los varones sólo el 46.71% de la lista nominal de electores de dicha entidad federativa.

- La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión SUP-OP-13/2015, emitida con motivo de una diversa acción de inconstitucionalidad, sostuvo que si el Constituyente Local deja de garantizar el principio de paridad de género en la integración de los Ayuntamientos, y sólo lo establece para el caso de integración de la Legislatura, transgrede el principio que es posible extraer de lo establecido en el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Como primer punto, conviene comparar las normas constitucionales relativas a la paridad de género en materia electoral en la Constitución Federal y en la Constitución Política del Estado de Puebla, de lo que se observa lo siguiente:

Constitución Federal	Constitución de Puebla
<p>"Artículo 41. ...</p> <p>(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)</p> <p>"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa."</p> <p>Transitorios</p> <p>(D.O.F. 10 de febrero de 2014)</p> <p>"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:</p> <p>" ...</p>	<p>"Artículo 3o. ...</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 29 de julio de 2015)</p> <p>"III. Los partidos políticos son entidades de interés público, democráticos hacia su interior, autónomos y formas de organización política, integrados conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado y la legislación general y local en la materia y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Así como establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de la Legislatura. ..."</p>

<p>"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:</p> <p>"...</p> <p>"h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales,"</p>	
---	--

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al respecto, dispone lo siguiente:

"Artículo 232.

"...

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. ..."

Ahora bien, son infundados los argumentos del partido actor en los que esencialmente aduce una deficiente, por incompleta, regulación del principio de paridad de género en materia de postulación de candidaturas para la integración de los Ayuntamientos, ya que es un hecho notorio que con posterioridad a la emisión del decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Puebla, que se reclama en las presentes acciones acumuladas, el 22 de agosto de 2015, se promulgaron reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo Estado, en cuyos artículos 201, párrafos penúltimo y último, y 203, se establecieron las reglas para atender al principio de paridad de género a nivel municipal, en los siguientes términos:

(Adicionado, P.O. 12 de diciembre de 2006)

"Artículo 201. ...

"...

(Adicionado, P.O. 22 de agosto de 2015)

"Respecto de los Ayuntamientos, los partidos políticos registrarán a sus candidatos por planilla, integrada por propietarios y suplentes invariablemente del mismo género, debiéndose conformar de manera paritaria entre los dos géneros.

(Adicionado, P.O. 22 de agosto de 2015)

"El instituto podrá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

(Reformado, P.O. 22 de agosto de 2015)

"Artículo 203. Para los Ayuntamientos, los candidatos se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes; debiendo conformarse por un presidente municipal y el número de integrantes que determine la Constitución del (sic) Local, así como la Ley Orgánica Municipal, garantizando la paridad de género en los términos de este código."

Consecuentemente, como a la fecha en el orden jurídico local ya existen reglas para garantizar la paridad de género en la postulación de candidatos para la integración de los Ayuntamientos, debe declararse infundado el argumento del partido actor en cuanto a la presunta deficiente regulación que alega, sin que sea el caso examinar la constitucionalidad de las normas recién transcritas, toda vez que al ser de fecha posterior a la presentación de las demandas respectivas, no es técnicamente posible hacer pronunciamiento alguno por no haber sido tan siquiera reclamadas.

Al respecto, conviene mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, en su sesión correspondiente al 11 de septiembre 2014, determinó sobre un problema similar lo siguiente:

"En este sentido, si bien la norma reclamada resultaba deficiente por omisión en regular los límites a la sobre y subrepresentación, vulnerando el principio de representación proporcional, como lo expresó el partido inconforme, al señalar que el mencionado precepto 27, mediante el cual se establece la conformación de las circunscripciones plurinominales para la elección de diputados por el citado principio, es omiso en establecer dichos límites.

"Lo cierto es que a nada práctico llevaría el que este Alto Tribunal declare existente dicha omisión, si advierte que ésta ya fue subsanada por la propia Legislatura, con independencia de lo correcto o incorrecto de dicha norma, lo cual, en su caso, será materia de una distinta impugnación.

"En este orden de ideas, resulta infundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Chiapas, consistente en regular de manera deficiente el principio de representación proporcional en la integración del Congreso Estatal, al desatender el establecimiento de límites a la sobre y subrepresentación del partido dominante."

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al tenor de la interpretación conforme, consistente en que la votación referida corresponde a la emitida para la elección de diputados de mayoría relativa en la primera asignación de diputados de representación proporcional, sin considerar los votos nulos ni los emitidos a favor de los candidatos no registrados.

DÉCIMO.—Presunto excesivo porcentaje del 3% de la votación estatal emitida para la asignación de un diputado de representación proporcional. El partido MORENA impugna la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de Puebla, porque exige obtener el 3% de la "**votación emitida**" en la elección de diputados "**de mayoría relativa**" para tener derecho a la asignación de curules por el principio de representación proporcional, y confiere a "**todo partido político**" que alcance ese umbral el derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, lo cual, en concepto de dicho partido, altera el principio de representación proporcional y de sufragio igualitario, en la medida en que el umbral referido excede en más de medio punto porcentual el 2.43% de la votación que cada diputado representa aproximadamente en la Legislatura Local, aunado a que el porcentaje de votación debería ser obtenido respecto de la "**votación válida emitida**", y no en relación con el total de la "**votación emitida**", en la elección de diputados por el principio de proporcionalidad y no en la de mayoría relativa, pues ello afecta los principios de certeza y objetividad electorales

(Reformado primer párrafo, P.O. 22 de septiembre de 2000)

"Artículo 35. La elección de diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará a lo que disponga el código respectivo y las siguientes bases:

"...

(Reformada, P.O. 29 de julio de 2015)

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean asignados diputados por el de representación proporcional."

El partido MORENA sostiene que es inconstitucional la norma reclamada porque, por un lado, el porcentaje del 3% que establece debió ser inferior, por la circunstancia de que el valor porcentual que representa cada escaño de los 41 que integran el Congreso Local, es del orden del 2.43%, es decir, se encuentra por debajo de aquel valor mencionado, por

lo que debería bastar con que un partido alcance esta última cifra para que tuviera derecho a una curul de representación proporcional.

Por otro lado, el mismo partido aduce que indebidamente el porcentaje del 3%, que prevé la norma se aplica sobre el "**total de la votación emitida**" en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, esto es, sobre una masa de sufragios a la cual no se le han descontado los votos nulos, ni los otorgados a favor de los candidatos no registrados, y que una vez hecha esta depuración constituye la denominada comúnmente como "**votación válida emitida**", sobre la cual, en todo caso, debió aplicarse el referido 3%.

Para poder dar respuesta al primer argumento, debe tenerse en cuenta que conforme a la legislación electoral de Puebla, para que un partido político local conserve su registro, se requiere que obtenga al menos el 3% de la votación válida emitida, lo cual impide que por un porcentaje menor de votos se asigne una diputación de representación proporcional, pues se llegaría al absurdo de que un partido que no alcance ese 3% pierda su registro y, en cambio, a pesar de ello, tenga derecho a la asignación de un diputado de representación proporcional.

En este sentido, conviene reproducir el contenido del penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política del Estado de Puebla, el cual prevé el requisito del 3% para que un partido local conserve su registro estatal, en los siguientes términos:

"Artículo 3o. ...

"Los partidos políticos deberán de constituirse sólo por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, corresponde a éstos el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución. El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales le será cancelado el registro."

Ahora bien, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 (antes 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015), en su sesión pública correspondiente al 10 de septiembre de 2015, estableció el criterio en el sentido de que debe existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro, y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional, porque la de-

mostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal, es condición imprescindible para que también pueda ejercer su derecho a participar en el Congreso Local con diputados de representación proporcional.

Por tanto, como en la especie el 3% constituye un referente uniforme que se exige tanto para la conservación del registro de los partidos locales, como para tener derecho a un diputado de representación proporcional, debe estimarse que, contrario a lo que sostiene el actor, no hay razón alguna para considerar que debió ser menor el porcentaje del 3%, para acceder a la asignación de una curul de representación proporcional, pues podría generarse el caso en que un partido que perdiera su registro por no alcanzar esta cifra, tuviera en cambio derecho a un diputado de representación proporcional, escenario inadmisibles, porque supondría llevar al Congreso a candidatos postulados por partidos que han perdido su reconocimiento legal.

Procede ahora examinar si la base sobre la cual se aplica en este último caso ese valor porcentual, es la constitucionalmente correcta, aun cuando literalmente comprenda la suma total de los votos depositados en las urnas, incluidos los nulos y los otorgados a favor de los candidatos no registrados (total de la votación emitida); o bien, si el legislador debió excluir estos últimos votos para depurar esa masa global de sufragios antes de proceder a aplicar el valor del 3% sobre ella (votación válida emitida).

La respuesta a lo anterior se encuentra en la necesidad de que cada partido demuestre el genuino valor porcentual de su fuerza electoral, de modo tal que mediante las operaciones aritméticas respectivas se conozca con precisión en qué proporción obtuvo el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que pueda llevar al Congreso Local, en su caso, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente le corresponde.

En consecuencia, cuando la norma controvertida determina que todo partido político que alcance por lo menos el 3% "... **del total de la votación emitida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa**, ..."; tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional, debe entenderse en el sentido de que sólo se tomarán en cuenta, para los efectos de la aplicación de este precepto, los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica excluir los votos nulos y los de los candidatos no registrados, pues este tipo de sufragios tampoco son eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputado en los distritos uninominales.

En resumen, si en la elección de diputados de mayoría relativa no se toman en cuenta los votos nulos, ni los emitidos a favor de candidatos no regis-

trados, estos últimos tipos de sufragios tampoco cuentan para la primera asignación de diputados de representación proporcional, porque el porcentaje del 3% no se aplica sobre ellos, con lo cual, se cumple el propósito de tomar en cuenta sólo los sufragios eficaces para la elección de diputados por uno y otro principio.

En estas condiciones, y bajo la interpretación anterior, procede reconocer la validez de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Puebla.

DÉCIMO PRIMERO.—Presunta incompetencia del Congreso Local para establecer reglas de fiscalización, aunque el Instituto Nacional Electoral delegue esa facultad en favor de los organismos electorales locales. En su tercer concepto de invalidez, el PRD sostiene que los artículos 3o., fracción II, párrafos último y penúltimo; y el artículo 4o., fracciones II, penúltimo párrafo; y III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Puebla invaden las atribuciones del Congreso de la Unión previstas en los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, y penúltimo y último párrafos; así como el apartado C, segundo párrafo, inciso b); y 73, fracciones XXI, inciso a); y XXIX-U, de la Constitución Federal, ya que las Legislaturas de los Estados carecen de atribuciones para legislar en materia de fiscalización de partidos y campañas de candidatos.

Para dar respuesta a lo anterior, ante todo se transcriben las disposiciones legales reclamadas, cuyo texto es el siguiente:

(Reformado, P.O. 13 de abril de 2009)

"Artículo 3o. ...

"II. ...

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo de la comisión correspondiente del Instituto Nacional Electoral; con excepción de los casos en que le sea delegada dicha función al Instituto Electoral del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables.

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"La ley contemplará la conformación de la comisión correspondiente y de la estructura de la unidad encargada de desarrollar los trabajos de fiscalización que de acuerdo con las leyes generales en la materia le corresponden al organismo público local, estableciendo conforme a dichas disposiciones sus atribuciones y estructura."

(Reformado primer párrafo, P.O. 29 de julio de 2015)

"Artículo 4o. ...

"II...

"...

(Reformado, P.O. 29 de julio de 2015)

"La ley de la materia fijará los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes. Para el caso de que la autoridad nacional delegue las funciones relativas a la fiscalización, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten para precampañas y campañas se actuará conforme a las disposiciones aplicables.

"...

(Reformado primer párrafo, P.O. 29 de julio de 2015)

"III. El código de la materia deberá de instituir las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales del Estado en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos que señala la Constitución Federal y las leyes en la materia."

(Reformado, P.O. 13 de abril de 2009)

"Las leyes correspondientes en sus ámbitos de aplicación respectivos, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos precedentes, así como el régimen de sanciones a que haya lugar."

Son infundados los argumentos del partido actor, porque si bien las Legislaturas Locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos y de las campañas de los candidatos, tal como lo dispone la Constitución Federal en su artículo 41, base V, apartado B, inciso a), párrafo 6, el cual determina que **"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."**; no debe perderse de vista que esta disposición se complementa, en el mismo Texto Constitucional, con otra para que el Instituto Nacional Electoral delegue su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, lo cual abre la posibilidad de un margen de intervención de las Legislaturas

Locales en la regulación del proceso de fiscalización, a condición desde luego de que esta normatividad estatal adquiera aplicabilidad en forma excepcional para la recepción de la determinación delegatoria de dicho instituto, observando los siguientes límites:

a) Sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; y,

b) Sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, la facultad de fiscalización de partidos y candidatos es una atribución delegable en favor de los organismos públicos electorales locales, conforme a las siguientes normas de la propia Norma Fundamental:

- Artículo 41, base V, apartado C, párrafo segundo, inciso b), de la Constitución Federal, el cual establece que: **"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."**

- Artículo 41, base V, apartado B, último párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece que: **"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."**

Consecuentemente, con apoyo en estas disposiciones constitucionales, las Legislaturas de los Estados se encuentran autorizadas para establecer la normatividad para el caso en que opere en favor del organismo electoral local la delegación de la facultad fiscalizadora de partidos y candidatos, tal como acontece en la especie, porque las normas controvertidas tienen como condición de aplicación la existencia de dicha delegación, y, por tanto, no hay la supuesta invasión que alega el partido actor, **siempre y cuando su obligatoriedad se limite al territorial estatal sin generar obligaciones a cargo del Instituto Nacional Electoral.**

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en su sesión pública correspondiente al 2 de octubre de 2014, en la cual, al examinar la legislación electoral del Estado de Nuevo León, estableció lo siguiente:

"172. Décimo quinto. Auditorías de partidos políticos. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 97, fracción IV, de la ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de impugnación por parte del Partido del Trabajo, en el caso la norma establece lo siguiente:

"Artículo 97.

"...

"IV. Realizar auditorías a los partidos políticos y coaliciones; así como constituir de entre sus miembros, una Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado que tendrá a su cargo la revisión de las auditorías que realice la Dirección de Fiscalización, a fin de vigilar el correcto cumplimiento de las formalidades para el ejercicio del financiamiento público y privado de los partidos políticos, en los términos de esta ley."

"173. En el caso, el partido impugnante señaló, como argumento, lo siguiente:

"• Se considera que el precepto legal impugnado viola lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), el numeral 6, y 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal.

"174. Así, en el caso concreto conviene decir que la impugnación en contra de la fracción en comento deviene en infundada, lo anterior debido a que derivado de los contenidos del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las Constituciones y leyes de los Estados acogerán criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes. Así, en el caso de la Constitución del Estado de Nuevo León, el artículo 42, párrafo sexto, establece una reserva legal para garantizar que los partidos políticos con registro estatal o nacional cuenten de manera equitativa y permanente con elementos para la realización de sus actividades, siempre y cuando las realicen en el Estado. En ella se establecerán las reglas para el financiamiento público de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y para actividades específicas, relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, que se otorgará a los partidos políticos que participen en las elecciones estatales y para la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos de la entidad.

En el caso, en la propia legislación comicial del Estado de Nuevo León se señala en su artículo 40, fracción V, que son obligaciones de los partidos el permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, esto es, la norma resulta válida, toda vez que se utilizará solamente cuando exista la delegación del INE de dichas facultades, o en su caso de la Comisión Estatal Electoral cuando se deleguen en ésta las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Instituto Nacional Electoral, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

"175. De igual forma, el artículo 51 de la legislación electoral local establece que la comisión estatal electoral deberá contar con una Dirección de Fiscalización dependiente de la secretaría ejecutiva, que tendrá entre sus facultades las de ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y presentar a la comisión estatal electoral los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos y candidatos independientes. Los informes especificarán las irregularidades en que hubieren incurrido los partidos políticos y candidatos independientes 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 normatividad aplicable.

"176. Consecuentemente, es claro que los partidos políticos deben cumplir con sus obligaciones mandatadas directamente del artículo 116 de la Constitución Federal, la Constitución Local y la legislación electoral en comento, en virtud de ello, lo procedente es reconocer la validez del artículo 97, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León."

El asunto anterior se aprobó, en la parte que interesa, conforme a la siguiente votación:

"Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Cossío Díaz en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Luna Ramos en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional

Electoral, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 97, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra."

A igual conclusión arribó este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2014, en su sesión pública correspondiente al 2 de octubre de 2014, en la cual, al examinar también la legislación electoral del Estado de Nuevo León, sostuvo lo siguiente:

"SEXTO.—Tema 2. Fiscalización.

"En relación con este tema, el partido accionante aduce lo siguiente:

"Que con el artículo 42, décimo quinto párrafo, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el legislador local pretende llevar a cabo tareas de fiscalización cuya competencia no es atribución de una ley local, sino de una ley general, tal y como se advierte del artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Carta Magna, del cual se desprende de manera expresa que es el Instituto Nacional Electoral el que tiene facultades para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos tratándose de procesos electorales locales.

"Que no sólo transgrede el artículo 41 constitucional, sino también el numeral 73, fracción XXIX-U, que en esencia faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes generales (en este caso, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos) para distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos y procesos electorales. De esta manera, el Poder Legislativo Federal, al expedir la Ley General de Partidos Políticos, determinó a través del artículo 7, numeral 1, inciso d), que corresponde al Instituto Nacional Electoral, la facultad de fiscalizar ingresos y egresos de los partidos políticos (nacionales y locales) y candidatos, por lo que debe declararse la invalidez del artículo combatido, puesto que el legislador local pretende regular tareas y facultades que corresponden al ámbito federal.

"A efecto de contestar los conceptos de invalidez hechos valer por el partido actor, es importante transcribir el contenido del artículo impugnado, que es del tenor siguiente:

"Artículo 42. ...

"La ley electoral establecerá entre otras, las disposiciones siguientes:

I. Las reglas para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos, así como para dar a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral y el establecimiento de las sanciones para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.'

"En primer lugar, del texto anterior se desprende que la norma impugnada contiene un mandato de la Constitución Local para que en la legislación secundaria electoral se establezca lo siguiente:

"a) Fije los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales;

"b) Establezca los montos máximos que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

"c) Ordene los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos;

"d) Dará a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral; y

"e) Disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones anteriores.

"Ahora, el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j), de la Constitución Federal, el cual resulta aplicable al ámbito de las entidades federativas, prevé lo siguiente:

"...

"Este numeral fundamental deja a la competencia de las entidades federativas únicamente la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos, en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.

"Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.

"Sobre el particular, establece además que dicha tarea estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; la ley 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.

"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, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.

"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.

"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 fis-

calización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales.

"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.

"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.

"Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral, 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.

"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.

"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. Tanto así que, se insiste, 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.

"Por tanto, es dable concluir que los Estados tienen atribuciones para legislar en relación con las reglas para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, dichos aspectos, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general.

"Por tanto, en este tenor el numeral impugnado, en la parte relativa a las reglas para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como el establecimiento de las sanciones para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias, resulta constitucional al estar acorde con lo que establece la Constitución Federal.

"Por tanto, procede reconocer la validez del artículo 42, párrafo décimo quinto, fracción I, en las porciones normativas que indican: 'I. Las reglas para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;' así como 'y el establecimiento de las sanciones para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.' de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

"No obstante lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno la porción normativa del propio precepto que refiere a los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos, así como para dar a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral invade las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le concede al Instituto Nacional Electoral, en su artículo 41, apartado B, precepto fundamental, cuyo tenor es el siguiente:

"...

"Así las cosas, toda vez que, como se adelantó, el Congreso de Nuevo León podía establecer en su normativa disposiciones relacionadas con el tema mencionado, y lo hizo en los mismos términos que la legislación general, con excepción a lo establecido en el numeral impugnado referente a los proce-

dimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos, así como para dar a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral y el establecimiento de las sanciones para el cumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.

"Pues los preceptos señalados, como base para sostener la validez del artículo impugnado, únicamente se refieren a las reglas para las precampañas y las campañas, no abarca estos temas.

"Esta porción normativa se refiere a los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos, así como para dar a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral y el establecimiento de las sanciones para el cumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.

"Por tanto, se declara la invalidez del artículo 42, párrafo décimo quinto, fracción I, en la porción normativa que indica 'los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos, así como para dar a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral', de la Constitución Política del Estado de Nuevo León."

El asunto anterior, en los temas que interesan, se aprobó en los siguientes términos:

"Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, consistente en reconocer la validez del artículo 42, párrafo décimo quinto, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que citan 'I. Las reglas para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus procesos de precampaña y en las campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;' y 'el establecimiento de las sanciones para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias;'. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

"...

"Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo,

Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez del artículo 42, párrafo décimo quinto, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que cita 'los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos o los candidatos, así como para dar a conocer el patrimonio que poseen al iniciar el periodo electoral'. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán votaron en contra."

Finalmente, la interpretación anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso g), del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en cuanto señala que el Congreso de la Unión, al expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, establecería, entre otras previsiones legales, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, en los siguientes términos:

"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:

"1. 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:

"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;

"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."

Con base en lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos dispuso, en relación con el tema de la delegación de sus facultades fiscalizadoras, lo siguiente:

"Artículo 8.

"1. El instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de fiscalización.

"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.

"3. La secretaría ejecutiva del instituto someterá al consejo general los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

"4. Para el ejercicio de esta facultad, el instituto deberá valorar que el organismo público local de que se trate:

"a) Cuento 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) Cuento con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;

"d) Cuento 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."

"Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"...

"k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del instituto facultados para ello, o de los organismos públicos locales cuando se deleguen en éstos las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución para el instituto, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos; ..."

Por último, conviene precisar que lo dispuesto en la fracción III del artículo 4o. de la Constitución Política del Estado de Puebla, en el sentido de

que: "**El código de la materia deberá de instituir las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales del Estado en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos que señala la Constitución Federal y las leyes en la materia.**"; debe interpretarse en el sentido de que esta facultad sólo autoriza al legislador local para prever bases de coordinación obligatorias exclusivamente para las autoridades estatales, y con el único objeto de brindar operatividad y eficacia a los lineamientos que dicte el Instituto Nacional Electoral al delegar, en su caso, sus facultades de fiscalización, por lo que este instituto no queda vinculado a ninguna norma que se dicte con base en el precepto antes transcrito.

En estas condiciones, se reconoce la validez de los artículos 3o., fracción II, párrafos último, y penúltimo; y 4o., fracciones II, penúltimo párrafo; y III, párrafo primero, ambos de la Constitución Política del Estado de Puebla.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Efectos.** La invalidez de las disposiciones declaradas inconstitucionales a lo largo de la presente ejecutoria, surtirá efectos en cuanto se notifiquen sus puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece "... **formar frentes, ... o fusiones, ni ...**", de la Constitución Política del Estado de Puebla.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 3o., fracción II, séptimo párrafo, y 4o., fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece "**coaliciones**", de la Constitución Política del Estado de Puebla, lo cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

CUARTO.—Con la salvedad a que se refiere el punto resolutiveo anterior, se reconoce la validez de las demás normas reclamadas, pero a condición de que el artículo 4o., fracción I, inciso c), se interprete en el sentido de que cuando sólo se trate de las campañas para la elección de diputados locales o de Ayuntamientos, se aplicará el plazo de treinta días, y cuando coincida al-

guna de éstas con la campaña para la elección de gobernador, se aplicará el de sesenta días; y el diverso 35, fracción II, se interprete en el sentido de que la votación referida en el citado precepto corresponde a la emitida para la elección de diputados de mayoría relativa en la primera asignación de diputados de representación proporcional, sin considerar los votos nulos ni los emitidos a favor de los candidatos no registrados, ambos de la Constitución Política del Estado de Puebla.

QUINTO.—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 Puebla.

Notifíquese por medio de oficio a las partes; y en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, al catálogo de temas y a las causas de improcedencia.

El Ministro Cossío Díaz no asistió a las sesiones de veinte y veintidós de octubre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se pronunció una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece "**formar frentes ... o fusiones, ni**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 4o., fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece "... **formar frentes ... o fusiones, ni ...**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ministro Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez del artículo 3o., fracción II, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, consistente en reconocer la validez del artículo 3o., fracción III, en la porción normativa que indica "**Así como establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros de las candidaturas a integrantes de la Legislatura**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra y anunció voto particular. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas y obligado por el criterio mayoritario, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, fracción

V, párrafo segundo, en la porción normativa que indica "**coaliciones**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

El Ministro Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo segundo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena sin necesidad de la interpretación conforme, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza sin necesidad de la interpretación conforme, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales sin necesidad de la interpretación conforme, respecto del considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 4o., fracción I, inciso c), en la porción normativa que señala "**Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta días para la elección de gobernador y de treinta días para la elección de diputados locales y Ayuntamientos**", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al tenor de la interpretación conforme consistente en que, cuando sólo se trate de la elección de diputados locales o Ayuntamientos se aplicará el plazo de treinta días, y cuando coincida con la elección de gobernador se aplicará el de sesenta días. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

El Ministro Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la votación referida corresponde a la emitida para la elección de diputados de mayoría relativa en la primera

asignación de diputados de representación proporcional, sin considerar los votos nulos ni los emitidos a favor de los candidatos no registrados. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Cossío Díaz no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 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 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente del Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015.

En el considerando noveno de la ejecutoria correspondiente se analizó la omisión de la Legislatura Local de regular el principio de paridad de género en materia de postulación de candidaturas para la integración de los Ayuntamientos; en ese sentido, se determinó, esencialmente, que no existía dicha omisión, pues con posterioridad a la emisión del decreto impugnado, se promulgaron reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla, en el cual se establecieron las reglas que garantizan el principio de paridad de género a nivel municipal.

A pesar de que comparto, en lo general, lo resuelto por este Tribunal Pleno, respecto a la inexistencia de la omisión reclamada, quisiera explicar a continuación, cómo interpreto el principio de paridad de género.

En primer lugar, me refiero a las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014,¹ y 35/2014 y sus acumula-

¹ Aprobado por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, **por mayoría de seis votos de los Ministros** Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea,

das 74/2014, 76/2014 y 83/2014,² donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en esencia, lo siguiente:

- El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- Si bien para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; a partir del contenido del artículo 232, numerales 3 y 4,³ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe entender que las entidades federativas de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.
- El derecho de paridad es un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral), este principio será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.
- La obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, sin que la implementación de estas medidas pueda ser arbitraria, pues las mismas se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En segundo lugar, me refiero a la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014,⁴ donde se determinó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

² Aprobada por el Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce, 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, Pérez Dayán y Silva Meza, aprobó por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas.

³ **"Artículo 232.**

"...

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros."

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en el sentido de aprobar, por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar

- Las legislaciones locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de los Ayuntamientos, en términos del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal; así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De las anteriores premisas se puede advertir que la paridad es un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y un mandato de optimización que se erige como uno de los grandes pilares constitucionales, cuya finalidad es reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular, situación que, hasta la fecha, impera en nuestra sociedad.

Este principio pretende, entonces, aumentar la postulación y registro de mujeres a cargos públicos; y que esa postulación y registro se traduzcan en un acceso real, efectivo y competitivo a los puestos de representación popular.

En ese sentido, para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con la finalidad constitucional de lograr una igualdad sustantiva en el acceso de las mujeres a cargos públicos, resulta indispensable que este principio, en el caso de la elección de los Ayuntamientos, se entienda en dos dimensiones: vertical y horizontal.

En efecto, la aplicación del principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos, no sólo puede mirar al interior del órgano y exigir paridad en sus integrantes; sino que obliga a que esa paridad permee de manera transversal u horizontal a todos los cargos que lo integran (síndicos, regidores y presidentes municipales) en todos los Ayuntamientos; de manera que las postulaciones y registro de los candidatos para ocupar esos cargos deberán estar repartidos de forma paritaria en todos los Municipios de la entidad federativa de que se trate; lo que se traduce en una posibilidad real y no ilusoria de que las mujeres puedan ocupar una presidencia municipal, una sindicatura o una regiduría en el cincuenta por ciento de los casos dentro de sus Municipios.

Por lo antes expuesto, se concluye que, en términos de los artículos 1o., 4o. y 41, base I de la Constitución Federal, el principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos deberá ser aplicado en sus dos dimensiones: horizontal y vertical; ello, con la finalidad de erradicar la discriminación de la participación de la mujer en la vida política; y lograr su empoderamiento a través de un acceso real y efectivo en el desempeño de los cargos de elección popular. Y sólo bajo este entendimiento del principio de paridad de género, es que considero infundada la omisión alegada.

En mérito de las razones expuestas, si bien comparto el sentido de la presente ejecutoria, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso por cuanto hace a las consideraciones plasmadas en la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2014 Y SUS ACUMULADAS 44/2012, 54/2014 Y 84/2014.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por los Partidos Verde Ecologista de México, Socialdemócrata de Morelos, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, respectivamente, en las que fui ponente. En éstas, reservé mi derecho a formular el presente voto concurrente, por no compartir los efectos dados a ciertas votaciones.

I. Tal como se precisa en el párrafo 47 de la sentencia, el proyecto que presenté proponía declarar la invalidez de los artículos 59, en la porción que indicaba "coaliciones", y de la totalidad del artículo 223, ambos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos impugnados, por la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, ya que la regulación del sistema uniforme de participación electoral de los partidos políticos, a través de dicha figura –tanto en procesos electorales federales como locales–, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que las Legislaturas Locales no cuentan con atribución para legislar al respecto, ni siquiera reproduciendo las disposiciones contenidas en tales preceptos.

Al ser votada la propuesta anterior, se obtuvieron siete votos a favor de la invalidez, entre ellos el mío, y tres votos en contra; estando integrado el Pleno por diez Ministros. Al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, el Tribunal Pleno determinó desestimar las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y 54/2014, en cuanto a los artículos señalados.

II. Luego, en diverso planteamiento, relativo al número de candidatos independientes, establecido en el artículo 262, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos,¹ el proyecto de resolución que sometí a consideración del Pleno, proponía la declaración de invalidez del mencionado artículo, por considerar que, al establecer el registro únicamente para un candidato independiente –el que demostrara mayor apoyo ciudadano–, se restringía de manera injustificada el derecho a ser votado a través de esa figura, por negar una

¹ "Artículo 262. Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos por la legislación aplicable, tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

"a) Gobernador del Estado;

"b) Diputado por el principio de mayoría relativa, y

"c) Presidente municipal y síndico.

"No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional.

"En la convocatoria que al efecto expida el Consejo Estatal, se determinará la participación de un solo candidato independiente en la elección de que se trate, por distrito y por Municipio, debiendo ser quien en la especie demuestre fehacientemente un mayor apoyo ciudadano."

participación en condiciones de igualdad a todos aquellos ciudadanos que pretendieran participar como candidatos independientes y que, en su momento, pudieran llegar a acreditar los requisitos que el propio legislador local estableció para lograr acceder al registro de una candidatura independiente.

En este caso, se obtuvieron cinco votos a favor de la propuesta y cinco en contra, de entre los diez Ministros presentes, con lo cual se desestimó el planteamiento.

Razones del disenso

En los puntos anteriores discrepo con la declaración de desestimación de ambos planteamientos, con el resultado obtenido en las votaciones, estando ausente un Ministro, sin licencia concedida por este Alto Tribunal, ni impedimentos jurídicos.

Lo anterior, ya que de acuerdo con la reglamentación de las acciones de inconstitucionalidad, previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción II, y en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, las resoluciones de la Suprema Corte en este tipo de procedimiento, sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. En caso de no alcanzarse dicha votación calificada por la invalidez, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Asimismo, deben considerarse los artículos 41, fracción V y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, sobre los requisitos de las sentencias de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Las sentencias deberán contener:

"Artículo 41.

"...

"V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

Con base en las normas aludidas, cuando la acción de inconstitucionalidad resulta procedente, hay tres escenarios posibles según las votaciones: que se declare la invalidez, que se declare la validez o que se desestime el planteamiento.

La primera ocurre cuando una mayoría de al menos ocho Ministros votan por la inconstitucionalidad de la norma. La segunda posibilidad ocurre cuando una mayoría, que puede ser simple, vota por la validez de la norma impugnada, caso en el que el resolutiveo de la sentencia declarará la validez de dicha norma. Finalmente, cuando una mayoría inferior a ocho vota por la inconstitucionalidad de la norma, el planteamiento se debe desestimar por no alcanzar la mayoría calificada, en cuyo caso se debe hacer la declaración plenaria de desestimación y ordenarse el archivo del asunto en un resolutiveo. Al haber desestimación, no existirá pronunciamiento sobre el tema de constitucionalidad, aunque podrán hacerse votos por los Ministros, tanto de la mayoría, como de la minoría. Lo anterior, con fundamento en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO.—Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutive de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión."

Para el caso de empate en la votación, lo cual puede suceder cuando el número de Ministros presentes sea par, el artículo 7o., párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el asunto se resolverá en la siguiente sesión, en la que se convocará a los Ministros faltantes que no estuvieren legalmente impedidos, y si en esta sesión tampoco se obtuviera mayoría, se debe desechar el proyecto y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a otro Ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto, y si en esa sesión persistiere el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Luego, si bien el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que para los casos previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se requerirá la presencia de al menos ocho Ministros para funcionar, considero que no es posible desestimar planteamientos de inconstitucionalidad, cuando faltan Ministros en funciones y sin impedimentos, cuando el sentido del resolutive pueda variar con su voto.

La desestimación al equivaler a un no pronunciamiento debiera evitarse. Debiera procurarse que haya una decisión antes que desestimar, habiendo la posibilidad, pues considero que es nuestra obligación, como órgano jurisdiccional, resolver los planteamientos sujetos a nuestra jurisdicción, y aún más, en nuestra función de Tribunal Constitucional analizando la constitucionalidad de normas. En casos como éstos, debieran llamarse a los Ministros faltantes en funciones que no estén impedidos jurídicamente.

Sólo en el supuesto de que, estando los once Ministros presentes, no se alcance una mayoría de ocho votos en favor de la inconstitucionalidad, debería operar la desestimación, conforme al artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso presente, en los puntos en que me reservé derecho a formular voto concurrente, el resultado de una de las votaciones fue de siete a favor de la inconstitucionalidad y tres en contra (I), con lo cual se desestimaron los planteamientos que con la votación del Ministro faltante pudiesen haber sido considerados inconstitucionales.

En la otra votación, el resultado fue un empate con cinco votos por la inconstitucionalidad y cinco por la validez (I). En ésta, el voto del Ministro ausente, a quien se debió convocar conforme al artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pudo haber cambiado el sentido del resolutivo; existía la posibilidad de una declaratoria de validez.

Por las razones aquí apuntadas, es que formulé el presente voto concurrente.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 199.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO." citada en este voto, aparece publicada con la clave P/J. 15/2002, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 419.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2013.

1. Antecedentes

- 1) Mediante escrito presentado el ocho de agosto de dos mil trece, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ese mismo día, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente ******, presentó demanda de **acción de inconstitucionalidad** en contra del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto Número 2087 y publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, el diez de julio de dos mil trece.
- 2) Visto el escrito de demanda en cita, mediante proveído de nueve de agosto de dos mil trece, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la referida **acción de inconstitucionalidad**, a la que le correspondió el número **20/2013**, así como su remisión al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien, por razón de turno, correspondió conocer de ella, como se desprende de la certificación que al efecto emitió el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
- 3) Por acuerdo de doce de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad y, por ende, ordenó dar vista a los Poderes

demandados para que, dentro del plazo concedido al efecto, rindieran sus respectivos informes; requirió al Congreso de Baja California Sur para que enviara a este Supremo Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y ordenó correr traslado al procurador general de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento correspondiente.

- 4) Tramitado el procedimiento respectivo, mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil trece, el Ministro instructor determinó cerrar la instrucción del presente asunto, con lo que los autos quedaron en estado de resolución.

2. Norma impugnada

Se trata del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, que fuera reformado mediante Decreto Número 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diez de julio de dos mil trece, que textualmente dispone:

"Artículo 113. El arraigo es una medida limitativa de libertad de una persona que sólo puede decretar la autoridad judicial, a solicitud del Ministerio Público en los casos de delitos graves en que la averiguación previa no esté concluida, haya temor fundado de que el inculpado pueda evadir la acción de la justicia antes de que se ejercite acción penal y se acredite la existencia de indicios suficientes para vincularla con esos delitos, siempre que durante la subsistencia de esta medida puedan allegarse mayores elementos probatorios en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas y bienes jurídicos.

"La medida consistirá en prohibir al indiciado que abandone la ciudad sin la autorización del Juez que la haya decretado, por un término no mayor de veinte días improrrogables, bajo apercibimiento en caso de incumplimiento de que el arraigado incurrirá en el delito de desobediencia a un mandato de autoridad judicial, sin perjuicio de que la policía ministerial o, en su caso, la policía preventiva vigilen al arraigado y lo detengan por delito flagrante, en cuanto salga de los límites del Municipio en que opera la medida.

"En el caso de que el sujeto arraigado no tenga domicilio en la jurisdicción del juzgado, el arraigo será necesariamente domiciliario, cualquiera que sea el delito cometido con tal de que sea de los delitos considerados como grave, pero el afectado podrá designar el lugar donde se cumplirá la medida, aunque se trate de un domicilio ajeno, siempre que lo autorice el titular de la vivienda.

"Cuando no sea posible el arraigo domiciliario el Ministerio Público propondrá el lugar en que deba ejecutarse, el cual deberá ser un lugar en el que se le preserven los derechos humanos, el trato digno, la comunicación con sus familiares y la defensa y la guarda de su integridad física, psicológica y moral.

"Los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán revisar en todo momento la aplicación de esta medida y el cumplimiento de las condiciones aquí previstas a solicitud de la persona sujeta a ella o a su representante, en los términos que disponga la ley de la materia."

3. Consideraciones del Tribunal Pleno

En esencia, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (*accionante*), señaló que el precepto impugnado era contrario al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General de la República, que faculta en exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, bajo la premisa de que el artículo 16, párrafo octavo, de la propia Ley Fundamental dispone que el **arraigo** sólo podrá decretarse en delitos de esa naturaleza.

Los anteriores argumentos lógico-jurídicos se estimaron esencialmente **fundados**, en términos de las consideraciones siguientes:

- En primer lugar, se hizo referencia a lo determinado por este Tribunal en Pleno en la diversa **acción de inconstitucionalidad 20/2003**, resuelta el seis de septiembre de dos mil cinco *—dada su vinculación al tema del arraigo—*, ejecutoria de la cual, surgieron los criterios interpretativos, de rubros siguientes: "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."¹ y "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."
- Con base en las anteriores premisas, se puntualizó en la ejecutoria, que la reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, fracciones XXI y XXIII; el artículo 115, fracción VII y la fracción XIII del apartado B del numeral 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada **el dieciocho de junio de dos mil ocho**, fue trascendente para el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, pues estableció un nuevo modelo de justicia penal para pasar del llamado sistema mixto, al acusatorio y oral. Además, introdujo la figura del **arraigo**, a través de la cual se permite limitar la libertad personal bajo ciertos requisitos que la propia Constitución señala.
- Aunado a lo anterior, en la ejecutoria *in examine*, se puntualizó que las referidas reformas de corte constitucional, de igual manera, establecieron como competencia exclusiva de la Federación el legislar en materia de delincuencia organizada, quedando, en consecuencia, la facultad accesoria del arraigo, únicamente a cargo de las autoridades federales. Dichas consideraciones anteriores se corroboraron con la jurisprudencia, de rubro: "ARRAIGO EN MATERIA PENAL. A PARTIR DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR SOBRE AQUELLA FIGURA, AL SER FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN."²

¹ Tesis P. XXII/2006, aislada, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1170.

² Tesis P./J. 31/2014, jurisprudencia, Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de dos mil catorce, página 269, número de registro digital: 2006517 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas».

- Sobre el particular, no se soslayó el contenido del artículo **décimo primero transitorio** del citado decreto de reformas, en el que textualmente se estableció lo siguiente:

"Décimo primero. En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al Juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

"Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculgado se sustraiga a la acción de la justicia."

- De la lectura del precitado artículo transitorio, se advirtió que éste modificó temporalmente el alcance del arraigo hasta la entrada en vigor del sistema penal acusatorio federal, posibilitando la emisión de órdenes de arraigo en casos distintos a los de delincuencia organizada, en un lugar específico y por un término más limitado, para permitirlo en delitos graves, en el domicilio del indiciado y hasta por un máximo de cuarenta días. Sin embargo, en concepto del Más Alto Tribunal de la Federación, dicho transitorio en ningún momento modificó la competencia federal para emitir esa orden de arraigo, ni tampoco permitía interpretar que los Ministerios Públicos o Jueces locales pudieran participar de tal decisión.
- De esta forma, se dijo que la competencia para emitir órdenes de arraigo no existía, sino hasta la modificación en comento al artículo 16 de la Constitución y, por ende, se reservó sólo para delitos de delincuencia organizada, que es ahora competencia exclusiva a nivel federal. De este modo, se entendió que el artículo transitorio permitía una mayor extensión de la facultad de emisión de órdenes de arraigo por razón de materia, pero nunca por razón de competencia; máxime que el citado transitorio nunca lo estableció de manera expresa.
- Por todo lo anterior, se dijo que no era posible concebir la idea de que el **transitorio décimo primero** contuviera una permisón o habilitación para que las autoridades estatales legislaran sobre el arraigo, por lo que de ninguna manera debía interpretarse como que se pudiera generar una competencia residual que los faculte en ese sentido, en tanto no entre en vigor el sistema acusatorio a nivel federal, o aun sus sistemas locales, otorgada por el artículo transitorio analizado.
- Las consideraciones antes desarrolladas se encuentran contenidas en el criterio, de rubro: "ARRAIGO EN MATERIA PENAL. EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO HABILITA A LOS CONGRESOS LOCALES A LEGISLAR SOBRE AQUELLA FIGURA, CON POSTERIORIDAD A ESA FECHA."³ Además, se precisó que, en términos sustancialmente idénticos a los desarrollados, fueron resueltas las diversas **acciones de inconstitucionalidad 29/2012 y 22/2013**.

³ Tesis P./J. 32/2014, jurisprudencia, Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo 1, mayo de dos mil catorce, página 271, número de registro digital: 2006519 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas».

Luego, con base en las anteriores determinaciones jurídicas, se declaró la **invalidez** del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2087 y publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diez de julio de dos mil trece; declaratoria la cual, adquirió efectos generales retroactivos, por tratarse de una disposición general emitida por el Congreso Local, debiendo corresponder, en cada caso, al juzgador determinar qué pruebas carecían de valor probatorio, por encontrarse directa e inmediatamente vinculadas con el arraigo, dado que dicho valor no se pierde en automático por la referida declaración de invalidez; lo anterior, con base en el criterio, de rubro: "ARRAIGO EN MATERIA PENAL. EFECTOS QUE DEBEN ASIGNARSE A LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA CONTRA UNA NORMA LOCAL, QUE REGULE AQUELLA FIGURA."⁴

4. Postura del suscrito

Tal y como quedó precisado con antelación, mediante acuerdo de veintiuno de octubre de dos mil catorce, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2013**, por mayoría de votos,⁵ deter-

⁴ Tesis P./J. 34/2014, jurisprudencia, Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de dos mil catorce, página 270, número de registro digital: 2006518 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas».

⁵ Los puntos resolutivos y votaciones son las siguientes:

"Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur, reformado mediante Decreto 2087, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el diez de julio de dos mil trece, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria, en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de este fallo al Congreso del Estado.

"TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

"En relación con el **punto resolutivo primero**:

"Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la jurisdicción y competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y de sobreseimiento. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente respecto de la oportunidad.

"En relación con el **punto resolutivo segundo**:

"Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

"Se aprobaron 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, los efectos de la referida declaración de invalidez.

"En relación con el **punto resolutivo tercero**:

"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."

minó la **invalidez** del artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, reformado mediante Decreto Número 2087, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el diez de julio de dos mil trece, al considerar, esencialmente, que como lo alegó el accionante (**presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**), dicho dispositivo era contrario al párrafo octavo del artículo 16 de la Carta Magna, en tanto que el legislador local carecía de competencia para regular la figura del arraigo a nivel local.

Conclusión respecto la cual, estimo necesario precisar que, esencialmente, se basó en las consideraciones sustentadas por el Tribunal en Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2012, la cual, fue aprobada por **mayoría calificada de 8 votos (donde el suscrito Ministro fue parte disidente)**, por lo cual, estimo que dicho criterio, en razón a la votación adoptada, deviene obligatorio, lo que me llevó a emitir mi voto a favor para con el sentido de la consulta.

Sin embargo, de manera respetuosa, me permito destacar que **no** comparto las argumentaciones invocadas por el Tribunal Pleno, al resolver el asunto de que se trata, por las razones que a continuación expongo:

Estimo que el punto de partida obligado para entender el problema jurídico, ante el cual se enfrentó esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, radicó en la reforma constitucional publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho, en la que, efectivamente, se estableció un nuevo modelo de justicia penal de corte acusatorio y oral.

Dentro de las modificaciones trascendentales al texto de la Ley Fundamental, tenemos al artículo 16, párrafo octavo, donde expresamente se establece la procedencia del **arraigo únicamente por delitos de delincuencia organizada**. Incluso, es de destacarse que en la misma reforma de dos mil ocho, se modificó la fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna, estableciendo como **competencia exclusiva** de la Federación el legislar en materia de delincuencia organizada.

Si nos quedáramos hasta el presente nivel de análisis, podría convenir con el sentido de la sentencia mayoritaria en comento, respecto al hecho de que la figura del **arraigo**, prevista en las legislaciones locales por delitos diversos al de delincuencia organizada, efectivamente sería inconstitucional.

Sin embargo, respetuosamente, estimo que el propio Constituyente Permanente, previsor del contexto real y social en el que vivimos, determinó incorporar una disposición de tránsito que, desde mi particular perspectiva, resta eficacia a las argumentaciones contenidas en la sentencia mayoritaria. Me refiero al artículo **décimo primero transitorio** del decreto de reformas de 18 de junio de 2008, de cuya simple lectura, considero que el propio legislador constituyente reconoció en favor de las entidades federativas la facultad accesoria y residual de aplicar la medida cautelar de arraigo bajo los requisitos y condiciones que la propia Carta Magna establece.

En efecto, del análisis de dicha disposición transitoria, advierto que la propia Constitución hace referencia a los conceptos "Ministerio Público" o "Juez", sin distinguir si éstos son federales o locales y, además, analizado el contexto normativo del artículo transitorio *in examine*, se precisa que la concesión del arraigo se autoriza "por delitos graves" mientras las entidades federativas y la Federación adoptan el sistema acusatorio. De ahí que considero que el **arraigo**, como medida cautelar, mientras no se

adopte el sistema acusatorio, no se encuentra restringido únicamente al ámbito federal, ni tampoco su procedencia se encuentra vinculada para con aquellas conductas constitutivas de delincuencia organizada. Sino que dicha medida también puede ser utilizada en el ámbito local, siempre y cuando sean respetadas las condiciones establecidas en la propia Constitución, siendo procedente dicha medida cautelar única y exclusivamente por delitos graves.

Ergo, durante el lapso de tiempo que transcurra hasta que entre en vigor el sistema acusatorio en las entidades federativas y en la Federación, considero que el propio Constituyente Permanente estimó necesario establecer que dicha medida sí podría ser aplicada a nivel local y federal, tratándose de delitos graves, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos: a) Que sea solicitado por el Ministerio Público a un Juez competente; b) Que se trate de delitos graves; c) Que sea necesaria 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; y, d) Que su duración sea hasta por un máximo de cuarenta días.

Por tanto, considero claro que el propio Texto Constitucional, sí estableció competencia al legislador local para regular la figura del arraigo, se reitera, en tanto se haga la respectiva "declaratoria" de adopción del sistema acusatorio, tanto a nivel federal como local.

La anterior afirmación, la estimo corroborada con lo establecido en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, que aprobó el decreto de dieciocho de junio del dos mil ocho, al haber incorporado el apartado denominado "**régimen de transitoriedad**", en el que se expusieron las razones por las que se consideró necesario incluir el artículo de tránsito en mención, a fin de regular la aplicación de esa medida cautelar en favor de las entidades federativas. A saber:

"... Régimen de transitoriedad ... Finalmente, y como un aspecto independiente de los relativos al régimen de transición para la aplicación del nuevo sistema, se prevé un artículo décimo transitorio dedicado a regular el arraigo domiciliario. El carácter de transitoriedad de esta medida cautelar, estriba en el hecho de que su existencia es considerada como incompatible o innecesaria dentro de los sistemas penales acusatorios. No obstante, es necesario reconocer que su desaparición inmediata privaría a las autoridades de procuración de justicia, federal y locales, de una herramienta que actualmente está prevista en la mayoría de los códigos adjetivos y, por tanto, debe subsistir al menos hasta que entre en vigor el sistema procesal acusatorio. Para evitar que la utilización indiscriminada de esta medida, se ha considerado pertinente establecer en el propio transitorio las hipótesis precisas para su procedencia, así como el máximo de su duración."

De lo que se advierte claramente la intención del legislador originario, de haber considerado como una facultad derivada del artículo 124 constitucional, en relación con el artículo 73, fracción XXI, de la propia Norma Fundamental, el hecho de que el legislador local pudiera regular al arraigo como una medida cautelar necesaria en la investigación de delitos graves, únicamente en tanto entra en vigor el sistema acusatorio y con los requisitos que se precisan en dicho transitorio.

Por tanto, desde mi particular perspectiva, el dispositivo transitorio en comento, es un precepto constitucional en donde se consagra una competencia excepcional, tanto

por razón de la materia (*delincuencia organizada o delitos graves, según corresponda*), como de fuero (*federal y local frente a entidades con sistema acusatorio, respectivamente*), en materia de arraigo.

Es por lo anterior que, respetuosamente, no comparto el sentido de la sentencia que resolvió la presente **acción de inconstitucionalidad 20/2013**, por lo cual, estimo que el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales de Baja California Sur, reformado mediante Decreto Número 2087, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad el diez de julio de dos mil trece, no era contrario al párrafo octavo del artículo 16 de la Carta Magna. Sin embargo, reitero, toda vez que dicha conclusión, esencialmente, se basó en las consideraciones sustentadas por el Tribunal en Pleno, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 29/2012**, la cual fue aprobada por **mayoría calificada de 8 votos**, dicha circunstancia motivó la emisión de mi voto a favor en el presente asunto.

Éstos son los motivos que sustentan el sentido del presente **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.**

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 20/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo I, febrero de 2015, página 1140.

La tesis aislada de rubro: "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." citada en este voto, aparece publicada con la clave P. XXIII/2006, en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1171.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2013, PROMOVIDA POR LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

De forma respetuosa, disiento del criterio que la mayoría del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia adoptó en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 1/2013, en relación con la facultad del Senado de la República de ratificar el nombramiento del comisionado nacional de seguridad y del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como desarrollaré a continuación, me separo del razonamiento que fundamentó la resolución plenaria, en el sentido de que, tanto el comisionado del Sistema Nacional de

Seguridad Pública, como el secretario Ejecutivo del mismo sistema, son funcionarios pertenecientes a la administración pública federal, en particular a la centralizada, y que, por lo tanto, de conformidad con los criterios emitidos por el Tribunal Pleno, su nombramiento corresponde exclusivamente al presidente de la República, sin que puedan intervenir otros Poderes:

En mi concepto, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en consecuencia, los funcionarios que lo integran, no se inscriben en el esquema tradicional de la administración pública federal, por las siguientes razones:

El artículo 21 constitucional, al concebir dicho sistema, determina que está conformado por las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, además de que establece bases mínimas para su funcionamiento; sin embargo, no se define su naturaleza.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé que éste se integra por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que a su vez está conformado por diversas Secretarías de Estado (Gobernación, Defensa y Marina), así como por la Procuraduría General de la República y los gobernadores de los Estados, además de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, los secretarios de Seguridad Pública, el Sistema Penitenciario y Seguridad Pública Municipal. También forman parte del sistema los Consejos Locales e instancias regionales, así como el secretario Ejecutivo.¹

En términos generales, las atribuciones del sistema, de conformidad con el artículo 14 de la ley de referencia son, por un lado, el establecimiento de políticas públicas en la materia, la coordinación de las instituciones de seguridad pública de los distintos órdenes de gobierno, la formulación de programas de procuración de justicia y la promoción de políticas de coordinación con el Poder Judicial Federal y órganos jurisdiccionales estatales, entre otras.

Sin embargo, también se determinan funciones torales de vigilancia de los fondos de ayuda federal para Estados y Municipios en materia de seguridad pública, así como la atribución de determinar la cancelación de dichas aportaciones en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en la propia ley.

Lo anterior me lleva a la conclusión de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública es un ente que, por un lado, crea y evalúa una política nacional en materia de seguridad pública que rige en los tres órdenes de gobierno y, por el otro, de conformidad con ésta, distribuye fondos federales a las entidades y Municipios, con el objeto de cumplir los fines de dicha estrategia nacional.

En consecuencia, a partir del análisis de las atribuciones, tanto legales como constitucionales, conferidas a las diversas autoridades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, estimo que no es posible afirmar que dichas funciones corresponden exclusiva y originariamente a una Secretaría de Estado y, en consecuencia, como sostuvo la mayoría del Tribunal Pleno, que los funcionarios pertenecientes a dicho

¹ Artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

sistema se pueden concebir como organismos desconcentrados o subsecretarios de Estado.

No pasa inadvertido que el legislador otorga al secretario de Gobernación una función preponderante en la formulación y ejecución de la política de seguridad pública, precisamente en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, analizado en el presente caso, pues se prevé que corresponde a éste encabezar las acciones tendientes a coordinar a los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, así como formular propuestas en diversas materias al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Sin embargo, en mi concepto, lo anterior no basta para considerar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deriva de funciones originarias de la Secretaría de Gobernación y que, por lo tanto, depende jerárquicamente de ésta, formando parte de la administración pública federal centralizada.

Refuerza lo anterior el esquema que se constituye a raíz de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Constituyente prevé diversas facultades a cargo de distintos órganos en la materia; en primer término, se establece, en el artículo 73, fracción XXIII, que el Congreso de la Unión tiene la facultad de establecer las bases de coordinación del sistema en una ley general. En el mismo contexto, el artículo 76, fracción XI, constitucional prevé que es facultad exclusiva del Senado de la República aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo establecido para tal efecto en la ley.

También, como consecuencia de la reforma que crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Constituyente determinó, en el artículo 69 de la Norma Fundamental que: "En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde."

En materia de seguridad pública, el Constituyente, a través de un sistema de pesos y contrapesos, involucra tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo para la instrumentación de la política nacional.

Ahora bien, la interpretación de este esquema constitucional se ha de distinguir de aquella establecida para conformar el Sistema de Seguridad Nacional.

El artículo 89, fracción VI, prevé la facultad y obligación del presidente de la República de preservar la seguridad nacional en términos de la ley, así como de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada y Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; el artículo 73, fracción XXIX-M, prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Distingo así, en primer término, el sistema concurrente antes referido, previsto en materia de seguridad pública y la función de seguridad nacional como competencia exclusiva de la Federación.

Aunado a lo anterior, cabe referir que el Sistema de Seguridad Nacional se articula por un conjunto de instancias, todas ellas dependientes del Poder Ejecutivo Federal, como

lo son el Consejo Nacional de Seguridad y el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, además de las Secretarías de Gobernación, Marina, Hacienda y Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, cuya finalidad, en términos generales, es asesorar al presidente de la República en la articulación de la política de seguridad nacional.

En contraste, el Sistema Nacional de Seguridad Pública está integrado por organismos que no tienen una relación de subordinación jerárquica al Ejecutivo Federal, como los gobernadores de los Estados. Además, la operación de este Sistema involucra tanto al Poder Judicial como al Legislativo, en aras de instrumentar la estrategia nacional en los diversos órdenes de gobierno.

Desde mi óptica, a diferencia de la función de seguridad nacional, la de seguridad pública se concibe a través de un sistema que opera, no sólo de manera transversal, a través de los tres órdenes de gobierno, sino también conforme a mecanismos de participación interinstitucional a nivel federal. En este sentido, así como la seguridad pública no se puede atribuir únicamente al ámbito federal, tampoco corresponde de manera exclusiva al Poder Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en consecuencia, la función de seguridad pública se ha desarrollado a través de la atribución de facultades a distintas autoridades en los tres órdenes de gobierno, con el fin de responder a la delincuencia organizada y a las consecuencias sociales que de ésta se derivan.

En este contexto, y a falta de definiciones constitucionales y legales, es que el elemento continuo que ha definido a la seguridad pública es el "combate" a la delincuencia, sin embargo, como consecuencia de diversas reformas legales, la regulación de esta materia se ha transformado de manera notable en los últimos sexenios, dependiendo de la estrategia diseñada por la administración en turno.

Desde mi punto de vista, nos ubicamos ante un escenario sui géneris de distribución de competencias, tanto entre los tres órdenes de gobierno, como entre los diversos Poderes de los mismos, que exige un sistema de pesos y contrapesos, en el que el diálogo entre los diversos Poderes fortalezca la toma de decisiones en una materia de trascendencia nacional, como lo es la seguridad pública.

Considero que la interpretación que llevó a la mayoría del Tribunal Pleno a determinar la inconstitucionalidad de la participación del Senado en los nombramientos del comisionado y del secretario Ejecutivo, conforme a la cual, la función de seguridad pública se desprende como una originaria de la Secretaría de Gobernación, desconoce el complejo y particular desarrollo de esta materia, así como el impacto político y social que la misma ha significado y significa hoy para el país.

Finalmente, me gustaría referirme, de manera particular, al nombramiento tanto del comisionado nacional de seguridad como al del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme al entendimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública que he venido esbozando.

Si bien las funciones del comisionado nacional de seguridad, en términos tanto de la Ley de la Administración Pública Federal, como del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se sintetizan en el auxilio del comisionado al secretario de Gobernación

en todas aquellas materias que se relacionen con la seguridad pública, en mi concepto, esto no basta para afirmar que dichas funciones corresponden originariamente a dicha Secretaría de Estado.

Me separo de la mayoría que, al concebir al comisionado nacional de seguridad como un subsecretario de la Secretaría de Gobernación, consideró aplicables los precedentes de este Máximo Tribunal en el sentido de que la facultad de nombramiento del presidente de la República, en la administración centralizada, es absoluta.

Considero que las funciones del comisionado no derivan de la Secretaría de Gobernación, sino que se le atribuyen a ésta, precisamente, con motivo de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de manera que dicho funcionario no depende jerárquicamente de esta secretaría, y la participación del Senado en la ratificación de su nombramiento no se traduce en una intromisión indebida al ámbito de competencias del Poder Ejecutivo.

En el mismo orden de ideas, entiendo que el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como órgano operativo y de supervisión del mismo, es un funcionario sui géneris que no se subordina a la Secretaría de Gobernación y tampoco es asimilable a un órgano desconcentrado de la misma.

La ratificación del Senado de la República en su nombramiento no implica una intromisión a la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo, sino que se traduce en uno de los mecanismos de participación interinstitucional que caracterizan al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La trascendencia nacional de la función de seguridad pública se torna cada día más evidente. El Sistema Nacional para la instrumentación de dicha función es complejo de origen, sin embargo, la colaboración entre los tres órdenes de gobierno, así como el diálogo interinstitucional, son mecanismos fundamentales que fortalecen la toma de decisiones en este ámbito.

En tal virtud, no coincido con lo sostenido por la mayoría.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 894.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. FISCALIZACIÓN DE RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU REGULACIÓN TRANSITORIA NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICAS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIOS DEL DECRETO No. 112, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EL 17 DE OCTUBRE DE 2014, POR EL QUE SE APROBARON REFORMAS A DIVERSOS NUMERALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL).

II. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. FÓRMULA PARA DETERMINAR SU MONTO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, APARTADO A, PÁRRAFO DÉCIMO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO No. 112, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 17 DE OCTUBRE DE 2014, INTERPRETADO ARMÓNICAMENTE CON LOS NUMERALES 42 Y 43 DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS ESTATAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2014 Y SU ACUMULADA 105/2014. PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL Y PARTIDO NUEVA ALIANZA. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2015. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: RODRIGO DE LA PEZA LÓPEZ FIGUEROA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades. Por escritos presentados los días trece y catorce de noviembre

de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ respectivamente, el Partido Encuentro Social y el Partido Nueva Alianza promovieron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 112, por el que se aprobaron reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado, específicamente, del artículo 5, apartado A, párrafo décimo primero, de dicha Constitución Local, así como sus artículos décimo segundo y décimo tercero transitorios, señalando como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Baja California.

2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. El artículo 41 de la Constitución General, en relación con los artículos décimo quinto y décimo octavo transitorios, de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

3. TERCERO.—Admisiones y trámite. Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil catorce,² el Ministro Juan N. Silva Meza, en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 104/2014, promovida por el Partido Encuentro Social, y ordenó turnar el expediente al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor.

4. Por acuerdo del dieciocho de noviembre de dos mil catorce,³ el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la diversa acción de inconstitucionalidad 105/2014, promovida por el Partido Nueva Alianza, y decretó la acumulación de ambos expedientes.

5. Mediante diverso acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil catorce,⁴ el Ministro instructor adoptó las siguientes determinaciones: (i) admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad acumuladas; (ii) ordenó dar vista al Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo al primero, específicamente, el envío de los antecedentes legislativos y la documentación relativa a la participación de los Municipios del Estado en el proceso de reforma constitucional; (iii) declaró que no había lugar a tener como autoridades demandadas a los Ayuntamientos de Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito, ni

¹ Fojas 2 [38v] y 87 [123v].

² Foja 85.

³ Foja 158.

⁴ Foja 159.

como terceros interesados al Instituto Nacional Electoral ni al Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California; (iv) dio vista al procurador general de la República para que formulara su pedimento; (v) solicitó al presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad, y que enviara copia certificada de los Estatutos del Partido Encuentro Social, así como una certificación de su registro vigente, precisando quién es su dirigente estatal; (vi) requirió al presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara copia certificada de los estatutos del Partido Nueva Alianza, así como una certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes del Comité de Dirección Nacional; y, (vii) solicitó su opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6. CUARTO.—Informes. En acatamiento al acuerdo del Ministro instructor, las siguientes autoridades rindieron los informes que a continuación se describen, que se agregaron a los autos en las circunstancias que se mencionan:

6.1. Por oficio No. INE/DC/1317/2014, de veintisiete de noviembre de dos mil catorce,⁵ el director de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral remitió copia certificada de los estatutos, una certificación relativa al registro vigente como partidos nacionales, así como certificación de la integración del Comité Directivo Nacional, tanto del Partido Nueva Alianza, como del Partido Encuentro Social.

Dichos documentos se tuvieron por presentados mediante acuerdo de primero de diciembre de dos mil catorce.⁶

6.2. Mediante oficio No. CGE/1260/2014, de veintiocho de noviembre de dos mil catorce,⁷ el secretario fedatario del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, diciendo actuar por instrucciones del consejero presidente del Consejo General Electoral de dicho instituto, informó que las próximas elecciones en la entidad serán las del año 2016, y que el proceso electoral local dará inicio el veintisiete de septiembre de dos mil quince. Asimismo, remitió copia certificada de los estatutos del Partido Encuentro Social, en cuyo artículo 1o. se le define como partido político estatal, así como certificación de la integración de su Comité Ejecutivo Estatal.

⁵ Fojas 171, 175, 176, 177, 204, 205 y 206.

⁶ Foja 222.

⁷ Fojas 238, 240 y 241.

Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil catorce,⁸ el Ministro instructor señaló que de constancias de autos se desprendería que el Partido Encuentro Social promovió la acción de inconstitucionalidad por conducto del presidente y del secretario general del Comité Ejecutivo Estatal; que en su demanda describió y exhibió constancia de haber obtenido su registro como partido político estatal, y que en el artículo 1o. de sus estatutos se establece lo mismo. Y que, sin embargo, del informe del Instituto Nacional Electoral se desprende que dicho partido se encuentra registrado como partido político nacional. Por lo tanto, requirió al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California, para que aclarara esta situación.

En cumplimiento de lo anterior, por oficio No. CGE/1335/2014, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintinueve de diciembre de dos mil catorce,⁹ dicho instituto informó a este Alto Tribunal que el Partido Encuentro Social es un partido político con registro local vigente, otorgado por el Consejo General Electoral de la entidad en octubre de dos mil seis. El requerimiento se tuvo por cumplido en estos términos por acuerdo de treinta de diciembre de dos mil catorce.¹⁰

6.3. Por oficio TEPJF-P-JALR/317/14, de dos de diciembre de dos mil catorce,¹¹ se remitió a este Alto Tribunal la opinión que en torno al presente asunto emitió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en la que manifestó que los conceptos de invalidez planteados por los partidos políticos promoventes no son de competencia de dicha Sala Superior, porque en ellos no se confrontan los preceptos impugnados con el Texto Constitucional y que, sin embargo, para cumplir con la solicitud del Ministro instructor, emite su opinión en el sentido de que los preceptos impugnados no son inconstitucionales.

Por acuerdo de diez de diciembre de dos mil catorce,¹² se acusó recibo de la opinión así emitida.

6.4. Mediante oficio recibido el doce de diciembre de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,¹³ el Poder Ejecutivo de Baja California, por conducto del secretario general de Gobierno, rindió su informe manifestando que son ciertos los actos que se le atribuyen, consistentes en la promulgación y orden de publicación del decreto

⁸ Foja 295 [295v].

⁹ Foja 478.

¹⁰ Foja 482.

¹¹ Foja 285.

¹² Foja 295 [296].

¹³ Foja 303.

impugnado, y pidió a este Alto Tribunal declarar la legalidad y constitucionalidad del mismo.

Dicho informe se tuvo por presentado en el acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil catorce.¹⁴

6.5. Por oficio recibido el dieciocho de diciembre de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,¹⁵ el Poder Legislativo de Baja California, por conducto del presidente y del secretario de la mesa directiva, rindió su informe manifestando que es cierto el acto que se le atribuye, consistente en la aprobación del decreto impugnado y negando los conceptos de invalidez, y solicitó que se declare la validez de los preceptos impugnados. Asimismo, remitió diversos documentos relacionados con el proceso electoral que dio origen al decreto impugnado.

Dicho informe se tuvo por presentado en el acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, en el que, además, se dio vista a las partes con la documentación relativa al proceso legislativo, para que formularan alegatos por escrito,¹⁶ lo cual, sin embargo, no hicieron en tiempo.¹⁷

7. QUINTO.—Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de cinco de enero de dos mil quince, se retornó el asunto al Ministro Juan N. Silva Meza; posteriormente, por proveído de doce de enero siguiente, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en suplencia de dicho Ministro instructor, cerró la instrucción y, finalmente, por acuerdo de diecinueve de enero siguiente, se devolvieron los autos a la ponencia del Ministro Silva Meza a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.¹⁸

CONSIDERANDO:

8. 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 en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁹ así

¹⁴ Foja 467 [467v].

¹⁵ Foja 309.

¹⁶ Foja 467 [467v].

¹⁷ Esto se desprende de la respectiva certificación, a foja 483.

¹⁸ Fojas 500 a 503.

¹⁹ "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...

como con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,²⁰ toda vez que diversos partidos políticos plantean la posible contradicción entre distintas normas de la Constitución Política del Estado de Baja California, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. SEGUNDO.—**Oportunidad.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnó el Decreto Número 112, por el que se aprobaron reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, específicamente, del artículo 5, apartado A, párrafo décimo primero, de dicha Constitución Local, así como sus artículos décimo segundo y décimo tercero transitorios; decreto que fue publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado,²¹ por lo que el plazo de treinta días naturales establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²² transcurrió del sábado dieciocho de octubre al domingo dieciséis de noviembre de dos mil catorce. Por tanto, si los escritos en los que se impugnaron dichas normas fueron presentados los días trece y catorce de noviembre de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²³ su presentación se realizó de manera oportuna.

10. TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad 104/2014, por parte del Partido Encuentro Social, fue presentada por Luis Moreno Hernández y José Aguilar Ceballos, en su carácter de presidente y secretario general del Comité Ejecutivo Estatal,²⁴ órgano que no se encuentra legitimado para ello.

lidad 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."

"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."

²⁰ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

²¹ Lo anterior se advierte a fojas 356.

²² "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 Ver resultando primero.

²⁴ Foja 2.

11. En efecto, aunque en su momento el actor en mención era un partido político estatal, con registro desde octubre de dos mil seis en Baja California, y a pesar de que dicho registro siga vigente,²⁵ de autos se desprende que desde dos mil catorce, obtuvo su registro como partido político nacional, ante el Instituto Nacional Electoral;²⁶ que sus estatutos fueron aprobados por el Consejo General de dicho instituto el nueve de julio de dos mil catorce,²⁷ y que el Comité Directivo Nacional del partido se encuentra integrado. Se advierte, asimismo, que en sus estatutos, de conformidad con el artículo 62 de la ley de la materia, se dispone que la representación del partido, que incluye la facultad de promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales, corresponde a su Comité Directivo Nacional²⁸ y no de un Comité Ejecutivo Estatal. Cobra aplicación la siguiente jurisprudencia de este Tribunal Pleno:²⁹

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS COMITÉS EJECUTIVOS ESTATALES CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL.—Conforme a los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su ley reglamentaria, los partidos políticos con registro nacional están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales, ya sea federales o locales, pero siempre por conducto de su dirigencia nacional. Por tanto, los Comités Ejecutivos Estatales carecen de legitimación para promoverlas en representación de un partido político que cuente con registro ante el Instituto Federal Electoral."

12. Por consiguiente, al faltar un requisito de procedibilidad, como es la legal representación de la actora, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 104/2014, con fundamento en la fracción VIII del artículo 19, la fracción II del artículo 20, «y en los artículos» 59 y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad 105/2014, promovida por el Partido Nueva Alianza, que también cuenta con registro definitivo como

²⁵ Ver foja 478 de autos.

²⁶ Ver certificación del Instituto Nacional Electoral a foja 205 de autos.

²⁷ Foja 221v.

²⁸ Cláusula 30, fracción III. Fojas 208v y 209.

²⁹ Jurisprudencia P./J. 42/2009 (registro digital 167594), publicada en la página 1101 del Tomo XXIX, correspondiente a abril de 2009, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

partido político nacional,³⁰ fue presentada por parte legitimada para ello, pues se encuentra firmada por Luis Castro Obregón,³¹ en su carácter de presidente del Comité de Dirección Nacional del partido, personalidad que se tiene por demostrada, en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,³² y que cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos de los estatutos del propio partido.³³ Además, las normas impugnadas son de naturaleza electoral, pues versan sobre el financiamiento de los partidos políticos.

Por cuatro votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, consistente en reconocer la validez del Decreto 112, por el que se aprobaron reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado, específicamente del artículo 5, apartado A, párrafo décimo primero, de dicha Constitución Local, así como de sus artículos décimo segundo y décimo tercero transitorios.

14. CUARTO.—**Procedimientos de fiscalización.** En su primer concepto de invalidez, el Partido Nueva Alianza afirma que el legislador de Baja California vulneró los principios de certeza y seguridad jurídica, e impidió el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes, porque al emitir el decreto impugnado no reguló la fiscalización de los partidos políticos de manera completa y congruente con la reforma político-electoral a nivel federal, en relación con el Acuerdo INE/CG93/2014, emitido por el Instituto Nacional Electoral, con base en el siguiente razonamiento:

14.1. Por una parte, en términos del transitorio décimo octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,³⁴ los procedimientos de fiscalización de partidos políticos en las entidades federativas, iniciados antes de la entrada en vigor de dicha ley (veintitrés de mayo de dos mil catorce), seguirán bajo la competencia de los órganos públicos electorales y se resolverán con base en la normatividad vigente hasta esa fecha, a más tardar el último día de diciembre de dos mil catorce.

14.2. Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de la facultad que al efecto se establece en el artículo décimo quinto transitorio

³⁰ Foja 176.

³¹ Foja 87.

³² A fojas 176.

³³ Cláusulas 49, fracción I (foja 183) y 58 (foja 185) de estatutos.

³⁴ "Décimo octavo. Los procedimientos administrativos, jurisdiccionales y de fiscalización relacionados con las agrupaciones políticas y partidos políticos en las entidades federativas, así como de sus militantes o simpatizantes, que los órganos electorales locales hayan iniciado o se encuentren en trámite a la entrada en vigor de esta ley, seguirán bajo la competencia de los mismos, en atención a las disposiciones jurídicas y administrativas que hubieran estado vigentes al momento de su inicio. Los gastos realizados por los partidos políticos en las entidades federativas hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto, serán fiscalizados por los órganos electorales locales con sustento en las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes al momento de su ejercicio, los cuales deberán ser dictaminados y resueltos a más tardar el último día de diciembre de 2014."

de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,³⁵ emitió el Acuerdo INE/CG93/2014, al que se hace referencia, para establecer o modificar normas de transición que se adecuen y hagan efectivo el correcto funcionamiento del sistema electoral. En dicho acuerdo, se dispuso que debía modificarse la norma de tránsito contenida en el décimo octavo transitorio en mención, para respetar los principios de anualidad, certeza, continuidad en la revisión, así como la existencia de plazos ciertos, pues una fiscalización parcial no reflejaría el comportamiento real del partido político. En este sentido, se determinó que la propia autoridad fiscalizadora local, fuera competente para fiscalizar, con base en la normativa vigente hasta antes de la entrada en vigor de la nueva ley, el ejercicio de dos mil catorce en su totalidad. Esto implica la continuación de estos procedimientos durante el año de dos mil quince, por lo que, según el propio acuerdo del Instituto Nacional Electoral, en ese año tendrían que subsistir los organismos públicos locales respectivos, que resolverán los procedimientos en cuestión hasta su terminación y rendirán un informe mensual a la unidad técnica de fiscalización, sobre el estado que guarda la revisión de los informes de los partidos políticos correspondientes a dos mil catorce, así como el estado procesal de los procedimientos de referencia.

14.3. A pesar del marco jurídico anteriormente descrito, en la reforma de la Constitución Local, mediante el decreto impugnado, se derogó (sic) la Dirección de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, dependiente del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, estableciendo que subsistirá hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce,³⁶ y que los procedimientos de fiscalización se proseguirán bajo la competencia del Instituto Electoral Local y bajo la normativa aplicable, que se hayan iniciado hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que deberán ser concluidos a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.³⁷

³⁵ "Décimo quinto. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esta ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la presente ley."

³⁶ "Décimo tercero. El titular del órgano técnico del Consejo General Electoral del Instituto Electoral (Dirección de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos) que se deroga conforme al presente decreto, estará en funciones hasta el 31 de diciembre de 2014, debiéndose dictaminar y resolver a más tardar en dicha fecha, las (sic) fiscalización de los partidos políticos, conforme lo dispone el artículo décimo octavo transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales."

³⁷ "Décimo segundo. Los gastos realizados por los partidos políticos hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, serán fiscalizados por el Instituto Electoral Local con sustento en las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes al momento de su ejercicio, los cuales deberán ser dictaminados y resueltos a más tardar el último día de diciembre de 2014."

15. Son infundados los conceptos de invalidez descritos, pues además de que no existía un deber constitucional a cargo del Congreso Local demandado, para emitir la reforma en materia de fiscalización de los partidos políticos, y aunque pudiera discutirse que el legislador local podría haber reglamentado esta materia con mejor técnica legislativa, o de manera más oportuna, lo cierto es que el partido actor no demuestra que estos defectos legislativos vulneren los principios de certeza y seguridad jurídica, pues en esta materia, el marco constitucional y legal a nivel federal, contiene en sí mismo todos los elementos necesarios para su implementación práctica, y esta Corte Suprema no advierte que el decreto impugnado obstaculice dicha implementación, por las razones que expone el actor.

16. En efecto, de los apartados B y C de la base V del artículo 41, de la fracción IV del artículo 116, así como del artículo noveno transitorio, todos del decreto de reformas a la Constitución General, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, y del artículo décimo octavo transitorio del decreto por el que se promulgó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende el siguiente marco normativo:

16.1. Como resultado de la reforma constitucional en materia político electoral, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos corresponde actualmente al Instituto Nacional Electoral, tanto en procesos federales como locales;³⁸

³⁸ Así se desprende de la base V, apartado B, inciso a), 6, y últimos párrafos, del artículo 41 constitucional:

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Artículo 41. ...

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

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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, ...

"El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

"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

aunque en este último caso, puede delegar esas facultades en los órganos electorales locales.³⁹

16.2. Ciertamente, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableció un régimen transitorio para que los procedimientos de fiscalización iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, se terminen de sustanciar con base en la normatividad vigente cuando se iniciaron, y ante la misma autoridad local.⁴⁰ En este punto conviene resaltar que, en términos del artículo décimo octavo transitorio, que contiene esta disposición, se establece la competencia transitoria para los "órganos electorales locales". Asimismo, es cierto que, en términos del Acuerdo INE/CG93/2014, el Instituto Nacional Electoral dispuso que ese mecanismo de transición funcionará no solamente para los procedimientos iniciados hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino también los procedimientos que versen sobre la fiscalización de todo el ejercicio fiscal de dos mil catorce.⁴¹

16.3. En las entidades federativas debe existir un organismo público local electoral, que tenga a su cargo las elecciones, y que contará con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales.⁴²

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."

³⁹ Lo anterior, en términos del inciso b) del apartado C de la base V del artículo 41 constitucional:

"Artículo 41. ... V. ...

"Apartado C. ...

"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 ..."

⁴⁰ Ver párrafo 14.1, nota 34.

⁴¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobado en sesión del 9 de julio de dos mil catorce, consultable en la liga http://norma.ine.mx/documents/27912/279689/Acuerdo_CG93_2014/90ceda48-b852-4c76-a0e3-e6d81f8b809b.

⁴² En términos del propio artículo 41 constitucional, en su base V, apartado C, así como en el artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso c), punto 1:

"Artículo 41. ... V. ...

"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: ..."

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"Artículo 116. ...

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

16.4. El Instituto Nacional Electoral cuenta con la facultad de nombrar a los consejeros electorales que integrarán ese máximo órgano de dirección de los organismos públicos locales electorales.⁴³

16.5. Según el régimen transitorio constitucional, los consejeros electorales locales continuarán en sus funciones hasta que el Instituto Nacional Electoral nombre a los nuevos consejeros de los organismos públicos locales electorales.⁴⁴

17. Como se observa, el hecho de que mediante el decreto de reformas constitucionales locales impugnado, el Congreso Local de Baja California haya eliminado el órgano de fiscalización del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, no significa que desaparezca el propio Instituto Electoral de referencia, cuya subsistencia está regulada a nivel constitucional, además de que existe una completa regulación de transición para determinar su continuidad, funcionamiento e integración, y en quien recae, por disposición del régimen de transición de la propia reforma constitucional,

"...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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."

⁴³ Así se desprende del artículo 41, base V, apartado C, así como del artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 2, todos de la Constitución General:

"Artículo 41. ... V. ...

"Apartado C. ...

"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. ...

"IV. ... c) ...

"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."

⁴⁴ Artículo noveno transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014:

"Noveno. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral designará a los nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral, en términos de lo dispuesto por el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. Los actuales consejeros continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen las designaciones a que se refiere el presente transitorio. El Consejo General llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los consejeros electorales se verifique con antelación al siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor de este decreto."

la competencia para tramitar hasta su resolución los procedimientos locales de fiscalización, relativos al ejercicio de dos mil catorce.

18. Cabe resaltar en este punto, que no sería jurídicamente válido exigir al legislador de la entidad, que dentro de la estructura del nuevo Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, ya sea en el Texto Constitucional o en la nueva Ley Electoral, estableciera o conservara un órgano especializado para la fiscalización de los partidos políticos; pues, como se ha señalado, esta facultad corresponde ahora al Instituto Nacional Electoral, y aunque podría ser más eficaz el establecimiento de un adecuado régimen de transición, en la especie, no es necesario.

19. Recapitulando, el marco constitucional y legal a nivel federal genera por sí mismo la certeza y seguridad jurídicas suficientes para que pueda determinarse con puntualidad la forma en que transitoriamente deben resolverse los procedimientos de fiscalización locales, y el decreto impugnado no obstaculiza este marco constitucional, pues aunque elimina al órgano de fiscalización previamente existente, dependiente del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, es en este instituto en el que recae la competencia transitoria de fiscalización, competencia que no necesariamente debe ejercerse por conducto de un órgano especializado dentro del mismo instituto.

20. QUINTO.—**Fórmula para determinar montos de financiamiento público.** En sus conceptos de invalidez segundo y tercero, el Partido Nueva Alianza afirma que el Congreso Local incurrió en una *omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio*,⁴⁵ pues omitió establecer una norma transitoria para determinar la fórmula que se aplicará para calcular el monto de los recursos del financiamiento público que pueden obtener los partidos políticos locales, hasta que el legislador local adecue la legislación a lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, pues con la entrada en vigor de dicha ley, se estableció una nueva fórmula única que debe aplicarse a partir de dos mil quince, tanto para partidos políticos federales, como locales. En su concepto, esta omisión es violatoria de los principios de certeza y seguridad jurídica, porque el órgano local carecerá de parámetros provisionales para la oportuna entrega de las ministraciones a partir de enero de dos mil quince. Lo anterior, aunado a que, en términos del artículo cuarto transitorio del decreto impugnado, la legislación local debe adecuarse hasta febrero de dos mil

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, consistente en reconocer la validez del Decreto 112, por el que se aprobaron reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado, específicamente del artículo 5, apartado A, párrafo décimo primero, de dicha Constitución Local, así como de sus artículos décimo segundo y décimo tercero transitorios.

⁴⁵ La actora emplea el término acuñado por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al emitir la jurisprudencia P./J. 11/2006 (registro digital 175872), publicada durante la Novena Época, en la página 1527 del Tomo XXIII, correspondiente a febrero de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a continuación se transcribe:

quince,⁴⁶ fecha en la cual, será demasiado tarde para calcular las ministraciones correspondientes a este año.

21. Los conceptos de invalidez expuestos son infundados.

22. Efectivamente, existía un deber a cargo del Congreso Local, para adecuar su legislación al marco normativo electoral a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce.⁴⁷ También es cierto que este deber incluía la regulación del financiamiento público de los partidos políticos locales, como a continuación se explicita:

23. En el artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c), de la Constitución Federal,⁴⁸ se establecen las bases a partir de las cuales se deben

"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."

⁴⁶ "Cuarto. El Congreso del Estado deberá adecuar las normas electorales del Estado, a más tardar en el mes de febrero de 2015."

⁴⁷ Así se desprende del artículo tercero transitorio de la Ley General de Partidos Políticos:

"Tercero. El Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar el marco jurídico-electoral, a más tardar el 30 de junio de 2014."

⁴⁸ "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

"...

"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos *nacionales*, para el sostenimiento de las actividades que realizan, así como su distribución; y así como del artículo 116, fracción IV, inciso g),⁴⁹ de la Constitución Federal, que establece el régimen relativo a las elecciones locales, se dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

"El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

"a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

"c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

"De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. ..."

⁴⁹ **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:

24. Ahora bien, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal,⁵⁰ donde se otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución. En dicha ley general, en lo que interesa, se establece:

"Título primero
"Disposiciones generales

"Capítulo I
"Disposiciones preliminares

"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:

"...

"c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos; ..."

"Artículo 4.

"1. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

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

⁵⁰ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."

" ...

"j) Partidos políticos: Los partidos políticos nacionales y locales, y ..."

"Título segundo
"De los partidos políticos

" ...

"Capítulo III
"De los derechos y obligaciones de los partidos políticos

"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:

" ...

"d) Acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta ley y demás leyes federales o locales aplicables."

"Artículo 26.

"1. Son prerrogativas de los partidos políticos:

" ...

"b) Participar, en los términos de esta ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; ..."

"Título quinto
"Del financiamiento de los partidos políticos

"Capítulo I
"Del financiamiento público

"Artículo 50.

"1. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa,

conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las Constituciones Locales.

"2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

"Artículo 51.

"1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

"II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución;

"III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

"IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

"V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"b) Para gastos de campaña:

"I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o Local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

"III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

"c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

"I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

"II. El Consejo General, a través de la unidad técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

"III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

"2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes:

"a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y

"b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

"3. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año."

"Artículo 52.

"1. Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

"2. Las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con lo previsto en el párrafo anterior se establecerán en las legislaciones locales respectivas."

25. Este Alto Tribunal ha interpretado las normas transcritas,⁵¹ en el sentido de que la ley general tiene por objeto regular las disposiciones consti-

⁵¹ El Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2015, en sesión de quince de junio de dos mil quince, determinó que los Congresos Locales están obligados a observar las bases establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, en materia de financiamiento público. El asunto se resolvió por unanimidad de diez votos, sin embargo, los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I. y Sánchez Cordero de García Villegas, expresaron su voto por diferentes consideraciones.

tucionales aplicables a los partidos políticos tanto nacionales como locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de prerrogativas de los partidos políticos; entre las que se encuentran el financiamiento público, pues los artículos 23, 26 y 50 transcritos, precisan que son derechos de los partidos políticos (nacionales y locales) acceder a las prerrogativas y recibir, para desarrollar sus actividades, el financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, en los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, esa ley y demás leyes federales o locales aplicables.

26. Asimismo, este Tribunal Pleno estableció que en términos del artículo 51 de la aludida ley general, *"los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del punto 1, que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos, conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales."*; y que dicho financiamiento público anual *"se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución, esto es, el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."*

27. Igualmente, se señaló que *"para gastos de campaña el aludido artículo 51, en el inciso b) del punto 1, establece que en el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo Federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados Federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta*

por ciento del financiamiento público, que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año."

28. Por otra parte, este Alto Tribunal interpretó que *"conforme al punto 2 se estatuye que los partidos políticos (nuevamente nacionales y locales) que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso Local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Tendrán derecho asimismo, en el año de la elección de que se trate, al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente y que participarán del financiamiento público para actividades específicas sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria."*

29. Por último, se precisó que *"el artículo 52 de la aludida ley, estipula que para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales, deberá haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate y que las reglas que determinen el financiamiento local de los partidos que cumplan con dicha estipulación se establecerán en las legislaciones locales respectivas."*

30. Conforme a lo anterior, en el presente asunto, este Alto Tribunal considera que el legislador de Baja California estaba obligado a adecuar su legislación, a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce, para reconocer la nueva fórmula establecida en la Ley General de Partidos Políticos, para el cálculo del financiamiento público de los partidos políticos locales; deber que no cumplió mediante el decreto aquí impugnado. En efecto, el análisis de la reforma realizada a la Constitución Política del Estado de Baja California, mediante el decreto impugnado, en comparación con el texto anteriormente vigente, arroja los siguientes resultados, reflejados únicamente en el artículo 5, apartado A, que es la porción normativa relevante en el presente asunto:

Texto anterior	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 14 de agosto de 2008) "Artículo 5. ...</p> <p>Apartado A. Los partidos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1 Los partidos políticos son entidades de interés público. La ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. 	<p>(Reformado, P.O. 14 de agosto de 2008) "Artículo 5. ...</p> <p>(Reformado primer párrafo, P.O. 17 de octubre de 2014) Apartado A. Los partidos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •1 Los partidos políticos son entidades de interés público. La ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
<ul style="list-style-type: none"> •2 Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales en los términos que establezca la ley. <p>" ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> •2 Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales en los términos que establezca la ley. <p>" ...</p>
<p>(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2013)</p> <ul style="list-style-type: none"> •4 Corresponde a los partidos políticos el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, y podrán hacerlo de manera unipartidista o mediante las figuras de coalición o candidato común, conforme lo establezca la ley de la materia. 	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •4 En los términos de las leyes electorales, los partidos políticos tienen el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, y podrán hacerlo de manera unipartidista o mediante las figuras de coaliciones totales, parciales o flexibles.
	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •5 Los partidos políticos deberán garantizar las reglas para cumplir con la paridad entre los géneros en candidaturas a diputados, tanto propietarios como suplentes.

Texto anterior	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •5 Los candidatos a ocupar un cargo de elección popular, deberán registrar por lo menos con quince días de anticipación a la celebración de la jornada electoral, sus compromisos de campaña ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, el cual tendrá la obligación de registrarlos para efectos de su posterior consulta por cualquier interesado. El instituto, en año no electoral, dará seguimiento de los compromisos de campaña mediante la emisión de informes anuales, debiendo remitirlos al Congreso del Estado. 	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •6 Los candidatos a ocupar un cargo de elección popular, deberán registrar por lo menos con quince días de anticipación a la celebración de la jornada electoral, sus compromisos de campaña ante el Instituto Estatal Electoral, el cual tendrá la obligación de registrarlos para efectos de su posterior consulta por cualquier interesado. El instituto, en año no electoral, dará seguimiento de los compromisos de campaña mediante la emisión de informes anuales, debiendo remitirlos al Congreso del Estado.
<p>(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •6 Los candidatos a ocupar un cargo de elección popular, deberán presentar ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, por lo menos con quince días de anticipación a la celebración de la jornada electoral, los resultados del examen para la detección de drogas de abuso, que deberán practicarse dentro de los treinta días anteriores a su presentación, para efectos de su posterior consulta por cualquier interesado. 	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •7 Los candidatos a ocupar un cargo de elección popular, deberán presentar ante el Instituto Estatal Electoral, por lo menos con quince días de anticipación a la celebración de la jornada electoral, los resultados del examen para la detección de drogas de abuso, que deberán practicarse dentro de los treinta días anteriores a su presentación; para efectos de su posterior consulta por cualquier interesado.

Texto anterior	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •7 Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. 	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •8 Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.
<p>(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •8 El acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión se estará a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables. 	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •9 El acceso de los partidos políticos y de los candidatos independientes a los tiempos en radio y televisión se estará a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables.
<p>(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •9 Los partidos políticos de acuerdo a las disponibilidades presupuestales, recibirán en forma equitativa, financiamiento público permanente y de campaña electoral, para la realización de sus fines. 	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •10 Los partidos políticos de acuerdo a las disponibilidades presupuestales, recibirán en forma equitativa, financiamiento público para la realización de sus fines.
	<p>(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •11 La ley garantizará que los partidos políticos, cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que el financiamiento público prevalezca sobre el de origen privado.

Texto anterior	Texto vigente
	(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014) •12 El financiamiento para los partidos políticos, que conserven su registro después de cada elección, se compondrá de financiamiento público permanente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, las de campaña electoral tendientes a la obtención del voto y las de carácter específico, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales en los términos de la ley.
(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011) •10 La ley determinará los montos máximos a que se sujetarán las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos, cuya suma total anual no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la última campaña de gobernador actualizada en términos de ley.	(Reformado, P.O. 17 de octubre de 2014) •13 La ley determinará los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.
(Reformado, P.O. 7 de octubre de 2011) •11 La ley establecerá los medios de justificación del gasto y los plazos o modalidades de las entregas, así como los procedimientos para la fiscalización del origen y aplicación de los recursos que ejerzan los partidos políticos en Baja California; igualmente señalará las	

Texto anterior	Texto vigente
<p>bases bajo las cuales se determinarán los límites o topes a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales.</p>	
	<p>(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •14 El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será cancelado el registro.
<p>(Adicionado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •12 El procedimiento para la liquidación de los partidos políticos estatales que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes, se hará en los términos que establezca la ley. 	<p>(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •15 El procedimiento para la liquidación de los partidos políticos estatales que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes, se hará en los términos que establezca la ley.
<p>(Adicionado, P.O. 7 de octubre de 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> •13 El incumplimiento de las normas que regulen la comprobación de ingresos, egresos, topes de gastos y aportaciones, así como la liquidación de los partidos políticos, serán sancionados en los términos que señale la ley." 	<p>(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 17 de octubre de 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> •16 El incumplimiento de las normas que regulen la comprobación de ingresos, egresos, topes de gastos y aportaciones, así como la liquidación de los partidos políticos, serán sancionados en los términos de las leyes correspondientes."

31. Como puede observarse, acierta la actora cuando afirma que en la reforma de la Constitución Local, nada se especifica en torno a la fórmula para calcular los montos a que ascenderá el financiamiento público de los

partidos políticos, estableciéndose únicamente como lineamiento, que debe ser equitativo, que prevalezca sobre el financiamiento de origen privado, y que debe cubrir sus actividades ordinarias, las de campaña electoral tendientes a la obtención del voto, y las de carácter específico, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

32. También se desprende que el Constituyente de Baja California delegó en el legislador secundario estatal, la obligación de emitir las disposiciones en materia de financiamiento de partidos políticos, al disponer en el artículo cuarto transitorio del decreto aquí impugnado, que el Congreso del Estado tendría hasta el mes de febrero de dos mil quince para adecuar las normas electorales del Estado:

"Cuarto. El Congreso del Estado deberá adecuar las normas electorales del Estado, a más tardar en el mes de febrero de 2015."

33. Por su parte, el legislador ordinario no cumplió con el deber que le fue impuesto, dentro del plazo establecido en la ley general, ni tampoco dentro del plazo que le impuso el propio Constituyente Local.

34. Sin embargo, el doce de junio de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad, el decreto que contiene la nueva Ley Electoral del Estado de Baja California, así como la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

35. Por lo tanto, desde ese momento cesó la omisión legislativa que impugna el accionante; de suerte que, aunque se estimara que dicha omisión existió, no podría invalidarse porción normativa alguna de la anterior Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, porque dicha ley quedó abrogada, en términos del transitorio segundo de la nueva Ley Electoral del Estado de Baja California.⁵² En efecto, mediante la emisión de la nueva Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California cesó la omisión señalada por el accionante, pues dejó de establecer la fórmula que se contenía en la legislación anterior y, en su lugar, se dispuso lo siguiente:

"Artículo 42. Los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera

⁵² "Segundo. Se abroga la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 57, de fecha 19 de noviembre de 2008, así como sus reformas y adiciones."

equitativa, conforme a lo establecido en los artículos 41, base II de la Constitución y 5 apartado B de la Constitución del Estado.

"El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público."

"Artículo 43. Los partidos políticos nacionales y locales tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme lo dispone la ley general, en base a las disposiciones siguientes:

"I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

"a) El Consejo General del Instituto Estatal, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la región;

"b) El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá el treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

"c) Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido político, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente el Consejo General del Instituto Estatal;

"d) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere la fracción III de este artículo, y

"e) Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

"II. Para gastos de campaña:

"a) En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo, Ayuntamientos y el Congreso del Estado, a cada partido político, se le otorgará

para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"b) En el año de la elección en que se renueven los Ayuntamientos y el Congreso del Estado, a cada partido político, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

"c) El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; en cuanto a los gastos prorrateados se estará a las previsiones de la ley general, y

"d) La ministración de los recursos se hará de la siguiente manera:

"1. Veinte por ciento del monto total, veinte días antes de que se inicie el plazo para el registro de candidatos;

"2. Cuarenta por ciento del monto total, cinco días después de concluido el plazo de registro de candidatos;

"3. Treinta por ciento del monto total, diez días después de la asignación anterior, y

"4. Diez por ciento del monto total, veinte días antes de la jornada electoral.

"III. Por actividades específicas como entidades de interés público:

"a) La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al uno por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere la fracción I de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en el inciso b) de la fracción antes citada;

"b) Para la fiscalización y vigilancia de que los partidos políticos destinen el financiamiento a que se refiere la presente fracción exclusivamente a las actividades señaladas en el inciso anterior, se estará a las reglas previstas en la ley general, y

"c) Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente."

36. De la misma manera, debe considerarse que la omisión legislativa ha dejado de existir en cuanto al contenido del artículo 5 de la Constitución del Estado de Baja California, pues éste debe interpretarse de manera armónica con la legislación ordinaria antes transcrita, que como se ha demostrado, ya no adolece de la omisión legislativa impugnada.

37. Este Alto Tribunal no puede prejuzgar sobre la regularidad constitucional de los preceptos antes transcritos, porque no forman parte de la litis en la presente acción de inconstitucionalidad y, por la misma razón, tampoco podría obligar al legislador a regular la materia de la fiscalización de los partidos políticos locales, o de regularla de otra manera, pues ya lo hizo, mediante la nueva Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

38. Por lo tanto, debe declararse infundada la presente acción de inconstitucionalidad, en relación con el concepto de invalidez que aquí se analiza.

39. Toda vez que a la luz de los conceptos de invalidez, no se demuestra la invalidez constitucional del decreto impugnado, procede reconocer la validez constitucional del decreto impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 104/2014, promovida por el Partido Encuentro Social, en términos del considerando tercero de este fallo.

SEGUNDO.—Es procedente la acción de inconstitucionalidad 105/2014, promovida por el Partido Nueva Alianza, pero infundada.

TERCERO.—Se reconoce la validez constitucional del Decreto 112, por el que se aprobaron reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Estado, específicamente, del artículo 5, apartado A, párrafo décimo primero, de dicha Constitución Local, así como de sus artículos décimo segundo y décimo tercero transitorios.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo 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, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas por consideraciones distintas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a los procedimientos de fiscalización. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra y por el sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la fórmula para determinar montos de financiamiento. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra, por el sobreseimiento y anunciaron voto de minoría.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 753/2014. 25 DE FEBRERO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 de la Ley de Amparo vigente y 11, fracción V, en relación con el 10, fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpone en contra de un acuerdo de trámite dictado por el presidente de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El presente recurso fue interpuesto oportunamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues de las constancias de autos se advierte que el acuerdo reclamado fue dictado por el presidente de este Alto Tribunal, el cuatro de agosto de dos mil catorce, y notificado personalmente al autorizado de la quejosa el viernes ocho de agosto de dos mil catorce,⁹ por lo que dicha notificación sur-

⁹ Cuaderno de amparo directo en revisión *****. Foja 24.

tió efectos al día siguiente hábil, es decir, el lunes once de agosto de dos mil catorce.

En este sentido, el término de tres días para la interposición del recurso previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, **transcurrió del día martes doce al jueves catorce de agosto de dos mil catorce**. Por lo tanto, si el recurso que nos ocupa fue presentado el doce de agosto de dos mil catorce, entonces, resulta claro que su presentación es oportuna.

TERCERO.—**Agravios**. En su escrito de reclamación, la recurrente expresó, en síntesis, los agravios siguientes:

- En el **primer agravio** señala que el acuerdo que se combate es ilegal, pues contrariamente a lo sostenido en el auto combatido, en el caso, sí se satisface lo establecido por los artículos 81, fracción II, de la Ley de Amparo, 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación e, incluso, se cumple con el contenido de las jurisprudencias que se invocan en el referido auto, ya que en la demanda de amparo se planteó, como primer agravio, la violación al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal, en donde se argumentó que la detención de la quejosa fue prolongada, y que la Constitución establece que debe ser sin dilaciones injustificadas, señalando, al respecto, que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, en la parte de la sentencia recurrida que al efecto transcribe, realizó una interpretación del artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

- En su **segundo agravio** manifiesta que en la demanda de amparo se hizo el planteamiento de la violación al artículo 20, apartado B, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal, en donde se argumentaron violaciones al debido proceso y defensa adecuada dentro de la averiguación previa, por parte del Ministerio Público, al realizar éste la constancia de derechos, en el auto de siete de octubre de dos mil doce, de donde se desprende que la quejosa, hoy recurrente, no estuvo asistida en esa diligencia por ningún defensor, ya sea público o privado, y que, contrariamente a lo argumentado por el auto recurrido, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, sí realizó una interpretación del artículo mencionado, transcribiendo, al efecto, la parte de la sentencia recurrida en que se contiene.

Sostiene, además, que el presidente de este Alto Tribunal se extralimitó en sus competencias, al realizar un ejercicio de revisión sustantiva de los argumentos de la demanda de amparo o de la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, a fin de validar si se efectuó un estudio de constitucionalidad de una norma general o si, efectivamente, se solicitó la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional ratificado por México.

Asimismo, aduce que el presidente de este Alto Tribunal no advirtió que en la sentencia de amparo existen ciertos razonamientos de interpretación constitucional y explicó, de manera parcial, los supuestos de procedencia del recurso de revisión, incurriendo en una falta de fundamentación y motivación.

Finalmente, argumenta que el hecho de no haberse analizado en el acuerdo recurrido el estudio de convencionalidad y con perspectiva de género, hace procedente al recurso de revisión, porque de no ser así, se deja a la quejosa en estado de indefensión, violando los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como los artículos 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará".

- En el **tercer agravio** sostiene que en la demanda de amparo también hizo el planteamiento de la violación a la cadena de custodia, en donde argumentó violaciones a los artículos 14 y 20 constitucionales, en lo referente a la presunción de inocencia, debido proceso y defensa adecuada dentro de la averiguación previa, y que, al estudiar el mencionado argumento, el Tribunal Colegiado de Circuito realizó una mala interpretación del artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales, como se desprende, a su juicio, de las consideraciones de la sentencia recurrida que sobre el particular transcribe.

Concluye señalando que, contrario a lo argumentado en el auto de presidencia combatido, en la sentencia recurrida el órgano colegiado sí realizó interpretaciones constitucionales y de leyes federales.

- En su **cuarto agravio** señaló que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no advirtió que el asunto es de trascendencia jurídica, ya que se plantean diversas violaciones constitucionales dentro de la averiguación previa.

CUARTO.—**Estudio del asunto.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el presente recurso de reclamación resulta **fundado**, en atención a las consideraciones siguientes:

Primeramente, debe señalarse que la materia del recurso de reclamación consiste en determinar si el recurrente, con sus agravios, logra desvirtuar las razones contenidas en la resolución impugnada para desechar por improcedente el recurso de revisión intentado.

En ese sentido, como se puede apreciar de la transcripción de la citada resolución, la razón fundamental del presidente de este Alto Tribunal, para desechar el amparo directo en revisión, radicó en que del análisis de las constancias de autos se advierte que en la demanda no se planteó concepto de violación alguno sobre la inconstitucionalidad, incluyendo inconventionalidad, de una norma general o se solicitó la interpretación de algún precepto

constitucional o tratado internacional y, en consecuencia, en el fallo impugnado no se decidió u omitió decidir sobre tales cuestiones, ni se estableció su interpretación directa, por lo que concluyó que no se surten los supuestos de procedencia que establecen los artículos 81, fracción II, de la Ley de Amparo, 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que proceda el recurso que se interpone, razón por la cual, debía desecharse.

Al respecto, debe tenerse presente que de una interpretación sistemática de los artículos 107, fracción IX,¹⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II,¹¹ de la Ley de Amparo, se llega a la conclusión de que el recurso de revisión contra resoluciones pronunciadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, a menos que en ella se decida:

a) Sobre la constitucionalidad de una norma general, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, o **se haya omitido el estudio respectivo cuando en los conceptos de violación se haya planteado una cuestión de inconstitucionalidad o la interpretación directa de un precepto constitucional**; y,

b) **El problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia**, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno.

¹⁰ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo **procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

¹¹ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

Lo anterior encuentra apoyo en las tesis de jurisprudencia números **2a./J. 64/2001** y **2a./J. 149/2007**, de rubros: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."¹² y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."¹³ respectivamente, los cuales comparte esta Primera Sala y siguen siendo aplicables al presente asunto, no obstante que se rige por la nueva Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, conforme a lo establecido en su artículo sexto transitorio,¹⁴ dado que dicha legislación mantiene en lo que interesa a este caso, los mismos términos y requisitos de procedencia del recurso de revisión en am-

¹² Novena Época, jurisprudencia emitida por la Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, en la página 315, cuyo texto dice: "Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción V, 86 y 93 de la Ley de Amparo, 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 5/1999, del 21 de junio de 1999, 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, permiten inferir que un recurso de esa naturaleza sólo será procedente si reúne los siguientes requisitos: I. Que se presente oportunamente; II. Que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga alguno de esos pronunciamientos; y III. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva de la Suprema Corte; en el entendido de que un asunto será importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente) se advierta que los argumentos o derivaciones son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en materia de constitucionalidad; por el contrario, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir y en los demás casos análogos a juicio de la referida Sala, lo que, conforme a la lógica del sistema, tendrá que justificarse debidamente."

¹³ Novena Época, jurisprudencia emitida por la Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, en la página 615, cuyo texto dice: "Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes."

¹⁴ **Artículo sexto.** La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

paro directo, previstos desde la ley anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 107 constitucional, fracción IX.

Ahora bien, por lo que se refiere al segundo de los requisitos antes mencionados, el propio punto primero del acuerdo en cita señala que, por regla general, se entenderá que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el problema de constitucionalidad hecho valer en la demanda de garantías, así como cuando no se hayan expresado agravios o, en su caso, éstos resulten ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes y no haya que suplir la deficiencia de la queja, o bien, en casos análogos.

Es de precisar también que la llamada "*cuestión de constitucionalidad*", para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se surte cuando su materia versa sobre la colisión entre una ley secundaria y un tratado internacional, o la interpretación de una norma de fuente convencional, y se advierta, prima facie, que existe un derecho humano en juego, como se desprende de la jurisprudencia P/J. 22/2014 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, consultable bajo el rubro: "CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO."¹⁵

¹⁵ Décima Época, tesis de jurisprudencia P/J. 22/2014 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 94, registro digital 2006223 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2015 a las 9:32 horas». El texto de la tesis dice: "Mediante la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en el amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante

Teniendo presente lo anterior, esta Primera Sala estima que resultan infundados, los argumentos contenidos en los agravios **segundo, tercero y cuarto**, sintetizados con antelación, pues no logran desvirtuar las consideraciones por las que el presidente de este Alto Tribunal, desechó el recurso de revisión interpuesto.

En efecto, por lo que hace a los argumentos de la recurrente, contenidos en el **segundo agravio**, en el que señala que en la demanda de amparo planteó la violación al artículo 20, apartado A, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal, ya que durante la fase de averiguación previa, en momento alguno, contó con la asistencia de defensor y que, al analizar dichos planteamientos el Tribunal Colegiado de Circuito, realizó una interpretación de dicho precepto, debe decirse que es infundado, en virtud de que, contrariamente a lo que sostiene, el órgano colegiado no realizó una interpretación directa del referido precepto constitucional, como se desprende de las consideraciones relativas contenidas en el considerando sexto de la sentencia recurrida, por las que estimó que el referido planteamiento era infundado, apoyando su conclusión en jurisprudencia emitida por esta Primera Sala, las cuales se sintetizan a continuación:

el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una 'devida aplicación de la ley' a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, prima facie, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí –los criterios relacionales de creación de normas–, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios."

- Estimó que fue infundado lo aducido, en cuanto a que durante la fase de averiguación previa la quejosa, en momento alguno, contó con la asistencia de defensor, cuenta habida que de la causa penal de la que deriva el acto reclamado, se desprende que, mediante diligencia de siete de octubre de dos mil doce, el agente del Ministerio Público de la Federación hizo saber a la ahora quejosa los derechos que en su favor tutela la Constitución Federal y la ley adjetiva penal, particularmente, que tiene derecho a contar con un defensor, cargo que confirió al licenciado ***** , en su carácter de defensor público federal, hasta en tanto compareciera su defensor particular, con quien, incluso, contrario a lo que se alegó, sostuvo una entrevista con dicho profesionista, en la que le explicó los alcances de su derechos, la naturaleza y causa de los hechos que se le atribuían.

- Aunado a ello, señaló que del acta en la que consta la declaración ministerial de la peticionaria del amparo, se obtiene que, de nueva cuenta, el órgano investigador le reiteró los derechos que en su favor establecen los ordenamientos apuntados, particularmente, el referente a que se le recibirían los testigos y demás pruebas que ofreciera y que se tomarían en cuenta para dictar la resolución que en derecho procediera y, en ejercicio de éstos, designó como defensora particular a la licenciada ***** .

- Por tanto, –concluyó– era evidente que, contrario a lo que afirmó la quejosa, durante la fase de investigación sí contó con un defensor, incluso, sostuvo una entrevista con aquel que designó en primer término, sin que en autos del sumario penal se advierta que haya solicitado expresamente una diversa entrevista con su defensa y el representante social, haya negado o impedido su verificativo, por lo cual, concluyó que eran infundados los conceptos de violación que sobre tales aspectos se hicieron valer.

- Precisó, además, que no era obstáculo para así considerarlo, la circunstancia de que el órgano técnico federal, no haya levantado acta respecto de los términos en los que se verificó dicha entrevista, pues atento a que ésta debe realizarse en privado entre la defensa y el inculpada, es claro que la intervención del Ministerio Público queda constreñida únicamente a facilitar su desahogo, sin que tampoco le sea imputable la omisión de su práctica, en caso de no haber sido expresamente solicitada.

- Precisó, igualmente, que era cierto lo alegado, en torno a que durante la averiguación previa se practicaron varias actuaciones sin la intervención del defensor de la entonces inculpada, entre ellas, la ratificación del parte informativo por sus emisores, diligencia en el que, además, se puso a la vista de la peticionaria de amparo a los elementos captadores, así como los paquetes

con droga asegurados, a efecto de que éstos los identificaran. Sin embargo, –señaló– contra lo que se adujo, el hecho de que algunas diligencias de la indagatoria se verificaran sin la presencia de la defensa de la peticionaria del amparo, no transgrede en su perjuicio garantías o derechos procesales, pues en esa etapa del procedimiento, el representante social, hace constar hechos para decidir sobre una conducta propia, lo que se traduce en la potestad de ejercer la acción penal; empero, la constatación de tales eventos no afecta, por sí misma, la esfera jurídica de la inculpada y, por tanto, no tiene por qué dársele invariablemente intervención durante el desarrollo de la misma.

• El Tribunal Colegiado de Circuito apoyó las consideraciones anteriores en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2004, de esta Primera Sala, publicada en la página 325, Tomo XIX, mayo de 2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, consultable bajo el rubro: "DEFENSA ADECUADA EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. SU EJERCICIO NO ESTÁ SUBORDINADO A QUE EL MINISTERIO PÚBLICO TENGA QUE DESAHOGAR TODAS LAS DILIGENCIAS QUE PRACTIQUE CON LA PRESENCIA DEL INculpADO O SU DEFENSOR (INTERPRETACIÓN DE LAS FRACCIONES IX Y X DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."

De la anterior síntesis se advierte que, en lo que hace particularmente a la violación aducida del artículo 20, apartado A, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal, contrariamente a lo aducido, en la sentencia recurrida no existen "*razonamientos de interpretación constitucional*" que justifiquen, como se pretende, la procedencia del recurso intentado en cuanto hace a este punto, ya que el fallo recurrido no decidió sobre la interpretación directa del referido precepto de la Constitución Federal, o de los derechos humanos relacionados establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, sino que resolvió las cuestiones de legalidad que le fueron planteadas, con base en las constancias de autos y con apoyo en la jurisprudencia que citó el propio órgano colegiado establecida por esta Primera Sala, sobre el tópico planteado, pero sin introducir oficiosamente –se reitera– la interpretación novedosa o propia del precepto constitucional invocado o de un derecho humano relacionado, pues adoptó, en lo conducente, al caso concreto, el referido criterio establecido por este Alto Tribunal sobre el tema, y de ahí lo infundado del agravio en estudio.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de esta Primera Sala, de rubro y texto siguientes:

"INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.—En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden detectarse, al

menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por 'interpretación directa' de un precepto constitucional, a saber: en cuanto a los criterios positivos: 1) la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Esto implica que la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito efectivamente debe fijar o explicar el sentido o alcance del contenido de una disposición constitucional; y, 2) la interpretación directa de normas constitucionales que por sus características especiales y el carácter supremo del órgano que las crea y modifica, además de concurrir las reglas generales de interpretación, pueden tomarse en cuenta otros aspectos de tipo histórico, político, social y económico. En cuanto a los criterios negativos: 1) no se considera interpretación directa si únicamente se hace referencia a un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en el que se establezca el alcance y sentido de una norma constitucional. En este caso, el Tribunal Colegiado de Circuito no realiza interpretación alguna sino que simplemente refuerza su sentencia con lo dicho por el Alto Tribunal; 2) la sola mención de un precepto constitucional en la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito no constituye una interpretación directa; 3) no puede considerarse que hay interpretación directa si deja de aplicarse o se considera infringida una norma constitucional; y, 4) la petición en abstracto que se le formula a un Tribunal Colegiado de Circuito para que interprete algún precepto constitucional no hace procedente el recurso de revisión si dicha interpretación no se vincula a un acto reclamado."

Las consideraciones hasta aquí expuestas, en cuanto hace a los supuestos de procedencia del recurso de revisión, permiten calificar también de infundados los argumentos aducidos por la recurrente en el **agravio tercero**, en el que sostiene que en la demanda de amparo se hizo el planteamiento de la violación a la cadena de custodia, en donde la quejosa argumentó violaciones a los artículos 14 y 20 constitucionales, en lo referente a la presunción de inocencia, debido proceso y defensa adecuada dentro de la averiguación previa, derivadas del incumplimiento que, a su juicio, existió respecto de los requisitos procedimentales relativos, señalando en dicho agravio que, al estudiar el mencionado argumento, el Tribunal Colegiado de Circuito realizó una mala interpretación del artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Penales.

Lo anterior se considera así, ya que el planteamiento e interpretación que refiere constituyen tan sólo cuestiones de mera legalidad, relativas al cumplimiento de requisitos o formalidades establecidas en el ordenamiento penal

adjetivo antes referido, sin que pueda desprenderse de ahí una interpretación directa de la Constitución, o de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales de los que México sea Parte, en los términos que ya se han señalado en este fallo, pues, como se desprende de las consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito, en la sentencia recurrida se concluyó, con base en el análisis e interpretación de los artículos 3o. y 123 al 123 Quintus del referido ordenamiento procesal, así como de las pruebas que obran en la causa penal, que las autoridades correspondientes, no vulneraron los preceptos relativos a la cadena de custodia, como lo pretendió la quejosa, lo que a juicio de esta Primera Sala, constituye una cuestión de mera legalidad, sin que se haya introducido de oficio alguna interpretación constitucional o de un derecho humano que a juicio de esta Sala justifique la procedencia del recurso de revisión.

Igualmente, resulta infundado el argumento contenido en el **segundo agravio**, consistente en que el presidente de este Alto Tribunal, se extralimitó en sus competencias, al realizar un ejercicio de revisión sustantiva de los argumentos de la demanda de amparo y de la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito, para determinar la improcedencia del recurso de revisión.

Se considera así, pues como se desprende del artículo 91 de la Ley de Amparo vigente, corresponde, entre otros, al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo, para lo cual debe examinar aquellos requisitos de procedencia que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, entre los que se encuentra la existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito), tal como se desprende de la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal número 1a./J. 101/2010 –por identidad de razones–, con el encabezado siguiente: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS."¹⁶ en que se apoya el auto combatido, el

¹⁶ Novena Época, registro digital 163235, tesis de jurisprudencia 1a./J. 101/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, cuyo texto dice: "Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el

cual se emitió, además, con fundamento en el precepto 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ así como en el punto segundo, fracción I, y primero transitorio del Acuerdo Número 5/1999, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, que le confieren la competencia para resolver como lo hizo; y de ahí lo infundado del agravio en estudio.

En este sentido, esta Primera Sala estima que son infundados también los argumentos contenidos en el **segundo agravio**, en los que la recurrente aduce que el hecho de que en el acuerdo recurrido no se realizó un estudio de convencionalidad y con perspectiva de género, hace procedente al recurso de revisión, porque de no ser así, se deja a la quejosa en estado de indefensión, violando los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como los artículos 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará".

Se considera infundado el argumento anterior, ya que si bien es cierto que en el auto recurrido no se realizó el estudio de convencionalidad que se pretende, no menos cierto es que el presidente de este Alto Tribunal, para decidir sobre la admisión o no del recurso de revisión, no se encontraba obligado a ello, si no advirtió esa necesidad, lo que no se traduce, como se afirma, en que la quejosa o los justiciables, en general, queden en estado de indefensión, por la circunstancia de que el juzgador no ejercite en un caso concreto –como aconteció en el presente asunto– su facultad de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, que le autoriza el

Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar al presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio".

¹⁷ **Artículo 14.** Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:

"...

"II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución. ..."

artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Federal, pues ni de este Máximo Ordenamiento, ni de los tratados internacionales en materia de derechos humanos se desprende que en las condiciones señaladas, el no ejercicio del control de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio* signifique una vulneración al derecho de acceso a la justicia, que deje en estado de indefensión a los justiciables, esto es, que el pleno ejercicio de este derecho humano no exige la condición de que en todos los casos la autoridad judicial realice un control de convencionalidad, como el que se aduce en el presente asunto.

Al respecto, cabe destacar que, como lo estableció la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 69/2014 (10a.), consultable bajo el encabezado: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.",¹⁸ que esta Sala comparte en lo sustancial, que aunque los tribunales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la resolución respectiva que en ejercicio de su función jurisdiccional deban emitir, tal obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, lo que debe entenderse en el sentido de que la autoridad judicial, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control y, entonces, ejercerlo, pues de lo contrario, esto es, cuando el juzgador no lo estime así, en razón de que una norma no le genera sospechas de invalidez, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, debe abstenerse de ejercer ese control, a fin de evitar una carga innecesaria en la labor jurisdiccional

¹⁸ Décima Época, registro digital 2006808, tesis de jurisprudencia 2a./J. 69/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 555 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas», cuyo texto dice: "El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito."

que en nada beneficiaría al quejoso, pero que sí incidiría en la pronta y expedita administración de justicia, y de ahí lo infundado del argumento examinado.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis 1a. LXVII/2014 (10a.), de esta Primera Sala, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. La autoridad judicial, para ejercer el control ex officio en los términos establecidos en el expediente varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto."¹⁹

Lo anterior se traduce en que en todos los casos en que el presidente de este Alto Tribunal no advierta, de oficio, la necesidad de realizar un control de constitucionalidad o convencionalidad en un caso concreto, en el que deba resolver sobre la admisión o no de un recurso de revisión en amparo directo, deberá revisar únicamente –como ya se estableció con antelación en este fallo– el cumplimiento de los requisitos de procedencia que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como lo son: i) la oportunidad del recurso; ii) la existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa

¹⁹ Décima Época, registro digital 2005622, tesis 1a. LXVII/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 639 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas».

por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, iii) la falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado.

Finalmente, resulta igualmente infundado el argumento contenido en el **cuarto agravio**, en el que la recurrente se duele de que el presidente de este Alto Tribunal, no advirtió en el auto combatido que el asunto es de trascendencia jurídica, ya que se plantean diversas violaciones constitucionales dentro de la averiguación previa.

Lo anterior es así, pues como ya se ha señalado, y se desprende de la ya citada jurisprudencia 1a./J. 101/2010, de esta Primera Sala, el presidente de este Alto Tribunal, al resolver sobre la admisión o desechamiento del recurso de revisión, sólo debe ocuparse de revisar las cuestiones de inmediata apreciación, entre las que no se encuentra la importancia y trascendencia del asunto, que requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que, en tal supuesto, corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a las Salas respectivas la realización del tal estudio, y de ahí que –contrariamente a lo argumentado– en el auto combatido no se haya omitido considerar o se haya dejado de advertir la posible trascendencia del asunto a que alude el recurrente.

Lo anterior, con independencia de que la importancia y trascendencia del asunto, que como requisito de procedencia se exige en el amparo directo en revisión, son una cuestión que se examina siempre y cuando se cumpla con el primer requisito de procedencia, esto es, que en el caso exista una cuestión de constitucionalidad, en los términos en que se han expuesto con antelación; de manera que aunque el estudio de las violaciones constitucionales dentro de la averiguación previa pudiera constituir una cuestión trascendente en un asunto determinado, lo cierto es que ello no justifica, per se, la procedencia del recurso de revisión.

Por lo expuesto –como se adelantó–, se concluye que los argumentos planteados por el recurrente antes estudiados, contenidos en los agravios segundo, tercero y cuarto de su escrito de reclamación son infundados, ya que no logran desvirtuar las consideraciones del auto recurrido por las que se concluyó que en el caso no se colman los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 81, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y a que se refieren las jurisprudencias que se invocan en el referido auto.

En cambio, esta Primera Sala estima que es **fundado el primer agravio** hecho valer por la recurrente, en el que sostiene que el acuerdo que se combate es ilegal, pues en el caso sí se satisface lo establecido por los artículos

81, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación e, incluso, se cumple con el contenido de las jurisprudencias que se invocan en el referido auto, ya que en la demanda de amparo se planteó la violación al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal, debido a que, en el caso, existió —a juicio de la entonces quejosa— una detención prolongada, cuando en la Constitución se establece que debe ser sin dilaciones injustificadas, señalando, al respecto, que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento realizó una interpretación de dicho precepto.

Al respecto, conviene tener presentes los planteamientos contenidos en la demanda de amparo a que se refiere la recurrente, así como las consideraciones que sobre el particular realizó el Tribunal Colegiado de Circuito en la sentencia recurrida:

Demanda de amparo. Como se desprende del primer concepto de violación, efectivamente —como lo aduce sustancialmente la hoy recurrente—, en su demanda planteó que la autoridad responsable realizó una mala valoración de todas y cada una de las pruebas que se obtuvieron en la fase de averiguación previa y en la etapa de instrucción, en donde, a su juicio, se violaron los derechos humanos, al no tomarse en cuenta que tanto la quejosa, como su coacusada y los hijos de ésta, fueron detenidos el siete de octubre de dos mil doce, a la una hora con treinta minutos, en el entronque de la carretera a Naco, Sonora, tramo Agua Prieta-Cananea, por elementos del Ejército Mexicano, y fueron puestos a disposición del Ministerio Público de la Federación, hasta las cinco horas con treinta minutos de la misma fecha, es decir, cuatro horas después de su detención, por lo que considera que se violó el artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal, ya que su detención —desde su perspectiva— fue prolongada.

Sentencia recurrida. En el considerando sexto, el órgano colegiado atendió al planteamiento antes sintetizado, señalando lo que a continuación se transcribe:

"SEXTO.—Los conceptos de violación hechos valer son infundados.— En efecto, la ahora quejosa afirma, sustancialmente, que el Juez de Distrito vulneró en su perjuicio las reglas que rigen el procedimiento penal, pues, desde su perspectiva, considera que fue ilegalmente retenida debido a que, del parte informativo, se desprende que fue detenida a la una hora con treinta minutos del siete de octubre de dos mil doce, en el entronque de la carretera ******, con la diversa que conduce a ******; no obstante, aduce, fue puesta a disposición del Ministerio Público de la Federación hasta las cinco horas con treinta minutos de la aludida fecha.—Es infundado el concepto de

violación antes reseñado, pues aun cuando es cierto que la detención de la impetrante de garantías se verificó en la hora, fecha y lugar que refiere, y que efectivamente fue hasta las cinco horas con treinta minutos de la citada data en que fue puesta a disposición del Representante Social de la Federación (foja 6 de la causa penal), **lo cierto es que no puede considerarse que hubiese sido objeto de una detención prolongada injustificadamente, sino que dicho lapso es objetivamente razonable.—Debe precisarse que la retención prolongada de un inculpado debe analizarse objetivamente, pues no puede efectuarse a partir de parámetros generales, sino que debe atenderse a las particulares de cada caso**, como en la especie, que del documento informativo se advierte que los elementos castrenses trasladaron a los detenidos, el vehículo afecto y narcótico asegurado, a la ciudad de ***** , en principio, para certificar médicamente a las entonces inculpadas y elaborar la documentación pertinente, para posteriormente denunciar los hechos ante el Ministerio Público de la Federación.—Además, de los certificados médicos practicados (fojas 8 a 11 del sumario penal), se advierte que el primero de ellos se emitió a las tres horas con cinco minutos del siete de octubre de dos mil doce, es decir, poco más de una hora después de haberse efectuado la aprehensión, y el último se realizó a las cuatro horas con doce minutos de esa fecha, que adicionado al lapso que los elementos aprehensores requirieron para trasladarse del lugar de los hechos hasta sus instalaciones para la elaboración del parte informativo, el conteo, pesaje y fijación gráfica de la evidencia, así como el registro de la cadena de custodia, justifican las aproximadamente cuatro horas que mediaron entre la detención y la puesta a disposición de la ahora quejosa. **Por ende, dicho lapso se ubica dentro de los parámetros razonablemente adecuados, pues ello obedece a las actuaciones que los elementos militares efectuaron previo a formular su denuncia, necesarias para la debida integración de la investigación; de ahí lo infundado de los asertos hechos valer al respecto.**"

Del texto reproducido se advierte que el Tribunal Colegiado de Circuito, al examinar el planteamiento contenido en el primer concepto de violación, relativo al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal, estimó que no podía considerarse que la quejosa hubiese sido objeto de una *detención prolongada injustificadamente*, sino que dicho lapso fue "*objetivamente razonable*", precisando que: "*la retención prolongada de un inculpado debe analizarse objetivamente, pues no puede efectuarse a partir de parámetros generales, sino que debe atenderse a las particulares de cada caso*" y, con base en el análisis de las constancias de autos, concluyó que, en el caso concreto, el lapso de aproximadamente cuatro horas que mediaron entre la detención y la puesta a disposición de la ahora quejosa "... *se ubicó dentro de los parámetros razonablemente adecuados, pues ello obedeció a las actuaciones que los elementos militares efectuaron previo a formular su denuncia, necesarias para la debida*

integración de la investigación ...", concluyendo que no había existido vulneración al precepto constitucional, cuya violación examinó, lo que —a juicio de esta Primera Sala— constituye una interpretación directa de lo dispuesto en el precepto constitucional que se tildó como violado,²⁰ particularmente en lo que hace al sentido y alcance de la porción normativa, que dice: "... *poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público ...*", con referencia a la cual, la sentencia fijó o explicó un determinado sentido y alcance normativos, que no corresponden a la literalidad del precepto, en tanto en el mismo no se contienen expresamente las condiciones o categorías con base en las cuales el Tribunal Colegiado resolvió el caso concreto, tales como: "*objetivamente razonable*" o "*parámetros razonablemente adecuados*", además de que de la mera literalidad del precepto no se desprende que "*la retención prolongada de un inculpado debe analizarse objetivamente, pues no puede efectuarse a partir de parámetros generales, sino que debe atenderse a las particulares de cada caso*", como lo sostuvo, sin apoyarse para ello en alguna jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal, y de ahí lo fundado del agravio en estudio.

No pasa desapercibido que si bien las referidas o algunas de las consideraciones genéricas del Tribunal Colegiado de Circuito antes precisadas pudieran ser acordes, en lo sustancial, con ciertos pronunciamientos o criterios aislados que sobre el tema ha emitido este Alto Tribunal, al resolver diversos amparos directos en revisión, tales como, por ejemplo, los ***** y ***** , resueltos, respectivamente, por esta Primera Sala, en sesiones de veintitrés de enero y cuatro de diciembre, ambas de dos mil trece, lo cierto es que tal circunstancia no es óbice para considerar que en el caso sí existió una interpretación directa del precepto constitucional invocado por la recurrente, que hace procedente el recurso de revisión, en los términos que se han señalado.²¹

²⁰ **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.

"...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención. ..."

²¹ De los precedentes referidos emanaron las tesis aisladas 1a. CLXXV/2013 (10a.) y 1a. LIII/2014 (10a.), consultables bajo los títulos y subtítulos: "DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO A DISPOSICIÓN INMEDIATA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. ELEMENTOS QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR A FIN DE DETERMINAR UNA DILACIÓN INDEBIDA EN LA PUESTA A DISPOSICIÓN.". Décima Época, registro digital 2003545, tesis aislada 1a. CLXXV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Finalmente, dado que se trata de la materia penal, resta decir que esta Primera Sala, no advierte queja que suplir en cuanto a la existencia de una cuestión de constitucionalidad que, en adición a la ya expuesta, derive del análisis oficioso de los conceptos de violación que no fueron materia de estudio o de las consideraciones que respecto de ellos se hicieron en la sentencia recurrida.

En las relatadas circunstancias, al resultar sustancialmente fundados y suficientes los argumentos esgrimidos por la recurrente en su primer agravio, lo procedente es declarar fundado el presente recurso y revocar el auto recurrido, a fin de que se admita el recurso de revisión interpuesto y se le dé el trámite que corresponda.

Lo anterior, en la inteligencia de que la procedencia del recurso, en cuanto al cumplimiento del requisito de procedibilidad que fue materia de estudio, se establece con la reserva de la importancia y trascendencia que el asunto pudiera tener, y de que la determinación alcanzada en modo alguno prejuzga con lo que, en su caso, deba resolverse en cuanto al fondo en el recurso de revisión en amparo directo, pues es claro que la decisión que corresponda en torno al mismo se emitirá en su momento y conforme sea procedente en derecho.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es fundado el recurso de reclamación a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se revoca el auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, dictado por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente relativo al amparo directo en revisión *****.

Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 535 (Amparo directo en revisión 517/2011. 23 de enero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea formuló voto concurrente. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Javier Mijangos y González y Beatriz J. Jaimes Ramos) y "DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO SIN DEMORA A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. ALCANCES Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS GENERADAS POR LA VULNERACIÓN A TAL DERECHO.". Décima Época, registro digital 2003545, tesis aislada 1a. CLXXV/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 535 (Amparo directo en revisión 517/2011. 23 de enero de 2013. Mayoría de tres votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea formuló voto concurrente. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Javier Mijangos y González y Beatriz J. Jaimes Ramos).

TERCERO.—Devuélvanse los autos a la presidencia de este Alto Tribunal, para los efectos precisados en el último apartado de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a la presidencia de este Alto Tribunal 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 cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia de rubro: "INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave 1a./J. 63/2010, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 329.

La tesis aislada 1a. LIII/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 643.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. La autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de

constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.

1a./J. 4/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3200/2012. 8 de mayo de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

Amparo directo en revisión 3797/2013. 3 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: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Horacio Nicolás Ruiz Palma.

Amparo directo en revisión 2271/2014. Acumuladores, Filtros y partes eléctricas, S.A. de C.V. 24 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Amparo directo en revisión 925/2014. Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V. 4 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Recurso de reclamación 753/2014. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Armando Argüelles Paz y Puente.

Tesis de jurisprudencia 4/2016 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Nota: La ejecutoria relativa al expediente Varios 912/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL MINISTERIO PÚBLICO EJERCE ACCIÓN PENAL POR EL DELITO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 390/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2015. 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. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIA: ROSALÍA ARGUMOSA LÓPEZ.

CONSIDERANDO:

5 PRIMERO.—Este Alto Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver sobre 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 vigente; 21 fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario 5/2013; en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

6 SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, dado que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, a quienes les fue reconocida su legitimación por auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintiuno de noviembre de dos mil catorce.

7 TERCERO.—Mediante resolución de dos de octubre de dos mil catorce, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, pronunció sentencia en el conflicto competencial 15/2014, de la que se advierte como principales antecedentes, los siguientes:

- Los titulares de los Juzgados Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, y Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa, con sede en Culiacán, manifestaron expresamente carecer de competencia legal, para conocer de la causa penal (69/2014, del índice del Juzgado requirente, la cual fue registrada bajo el proceso 101/2014, por el órgano jurisdiccional requerido), en la que se solicitó orden de aprehensión contra *****, alias "*****" o "*****", ***** , alias "*****", y, ***** y/o ***** , alias "*****"; por su probable responsabilidad en la comisión de delincuencia organizada con la finalidad de cometer delitos contra la salud; también contra ***** , alias "*****", y, ***** , alias "*****", por su probable responsabilidad en la comisión del ilícito contra la salud, en su modalidad de posesión de los estupefacientes ***** (*****), ***** (*****) y ***** , con fines de comercio en su hipótesis de venta; y, ***** , alias "*****", por su probable responsabilidad en la comisión del delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

- **El Juez Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, el cual tiene jurisdicción en uno de los reclusorios de Máxima Seguridad existentes en el país, como lo es el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 "Altiplano"**, estimó carecer de competencia legal para conocer del asunto, en virtud de que el Agente del Ministerio Público de la Federación consignador, no precisó las hipótesis previstas para tal efecto, en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, aunado a que omitió exponer los racionios conducentes y suficientes para sustentar de manera incontrovertible que en el asunto de que se trata, efectivamente se surtía la nombrada hipótesis, por ende, decretó que por conducto del agente del Ministerio Público de la Federación consignador, se devolviera la causa penal 69/2014, para que la entregara al Juzgado de Distrito en el Estado de Sinaloa,

con residencia en Culiacán, que considerara conveniente, para avocarse inmediatamente al conocimiento del asunto.

• Por otra parte, la titular del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, al recibir la causa penal 69/2014, ordenó radicarlo bajo el proceso ***** y no aceptó la competencia propuesta, por estimar que en el pliego de consignación sí se establecieron los fundamentos y motivos por los que el agente del Ministerio Público de la Federación, consideró que se actualizaba el supuesto normativo del artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, para efecto de sustentar la competencia por excepción que dicho precepto prevé.

Resolución del conflicto competencial.—Con fecha dos de octubre de dos mil catorce, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, dictó sentencia en la cual en su parte conducente, textualmente determinó:

"QUINTO. Solución de la controversia competencial.

"Este Tribunal Colegiado de Circuito, considera que el conocimiento de la causa penal que dio origen al presente conflicto, **corresponde al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán,** por las razones que enseguida se exponen.

"Marco jurídico de referencia.

"En el particular, el punto a dilucidar, se constriñe al supuesto de competencia territorial de excepción, prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, como se desprende de los argumentos que dio el Juzgado de Distrito declinante, para no conocer de la causa penal respecto de la cual previno; por ende, es necesario transcribir el numeral en cita y mencionar las demás disposiciones normativas que en relación a dicho precepto, estableció el propio Consejo de la Judicatura Federal, a través de acuerdos generales, para fijar sus alcances en torno a la competencia de los órganos jurisdiccionales, pertenecientes a la Federación que en los mismos se señalan; pues así se podrá tener un marco jurídico de referencia que servirá de base para dilucidar el presente caso.

"Código Federal de Procedimientos Penales: (se transcribe).

"De lo transcrito se desprende lo siguiente:

"a) Una excepción a la regla general de la competencia territorial, referente a que el conocimiento legal de un asunto atañe a un Juez de Distrito distinto al del lugar en donde se perpetró el delito, cuando el Ministerio Público de la Federación considere necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro Juez de Distrito, o cuando la autoridad jurisdiccional estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad.

"b) Dicha excepción será aplicable, siempre que obedezca a las siguientes situaciones: las características del hecho imputado; las circunstancias personales del inculpado; las razones de seguridad de las prisiones; y, otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso.

"c) Tales exigencias deben satisfacerse de forma objetiva y eficaz; aunque de acuerdo con la redacción del párrafo tercero del invocado artículo 10, pueden acreditarse de manera autónoma, es decir, no será necesario satisfacer en su totalidad los mencionados aspectos para que se surta la competencia por excepción, pues bastará tan sólo con que se acredite cualquiera de ellos; de no ser así, en modo alguno procederá la declinatoria.

"d) Finalmente, para que se surta la aludida competencia por excepción, debe ser planteada por el Ministerio Público de la Federación, al ejercer la acción penal, o por la autoridad jurisdiccional, una vez iniciado el proceso penal, de oficio o a petición de parte.

"El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de precisar los alcances del párrafo tercero, del artículo 10 antes referido, y fijar la competencia de los Jueces de Distrito, cuando se actualice la hipótesis de excepción en comento, ha emitido los siguientes acuerdos generales, cuyos puntos específicos a continuación se transcriben:

"Acuerdo General 21/2008:

"SEGUNDO. Cuando el Ministerio Público Federal considere necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante un Juez de Distrito distinto al del lugar de comisión del delito, por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado de un proceso, se actualizará la excepción competencial prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.—
TERCERO. El Juez de Distrito que reciba una consignación, con o sin detenido, en la que se ejercite la acción penal por delito o delitos cometidos fuera de su jurisdicción, y se actualice la excepción competencial mencionada en el párrafo

que antecede, es el competente para conocer y resolver el asunto.—CUARTO. En los procesos penales federales, cuando por las razones precisadas en el punto segundo de este acuerdo, la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro federal de readaptación social de máxima seguridad, por escrito expresará los motivos por los que considera actualizada la excepción competencial prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales y declinará el conocimiento del asunto al Juzgado de Distrito del lugar en que se ubica el centro para que se avoque a su conocimiento.—QUINTO. En el caso del párrafo anterior, el Juez de Distrito que reciba un proceso penal federal en el que se hubiera dictado acuerdo por diversa autoridad judicial declarando actualizada la excepción competencial, prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, es el competente para conocer y resolver el asunto ...'

"Acuerdo General 82/2008:

"ÚNICO. Se reforma el punto séptimo del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se dota de competencia a los Juzgados de Distrito que se precisan para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones, para quedar como sigue: «SÉPTIMO. Se modifica el Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintitrés de agosto de dos mil seis, en el punto cuarto, al que se agrega una fracción más que corresponderá a la XXXI, en los siguientes términos: XXXI. Los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Primero y Segundo Circuito, los Penales del Tercer Circuito y los Mixtos, así como los de Procesos Penales Federales que en lo futuro se lleguen a crear en aquellos lugares donde exista un Centro Federal de Readaptación Social de máxima seguridad, ejercerán jurisdicción en toda la República para conocer de aquellos asuntos que se encuentren en la hipótesis del artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales.» ...'

"Acuerdo General 18/2009:

"ÚNICO. Se modifica el punto tercero del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se dota de competencia a los Juzgados de Distrito que se precisan para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones, para quedar como sigue: TERCERO. El Juez de Distrito que reciba una consignación, con o sin detenido, en la que se ejercite la acción penal por delito o delitos cometidos fuera de su jurisdicción, y se actualice la excep-

ción competencial mencionada en el párrafo que antecede, es el competente para conocer y resolver el asunto, con independencia, en su caso, del Centro Federal de Readaptación Social de máxima seguridad donde se encuentre recluido el detenido.—Bajo ningún supuesto podrá declinar su competencia el Juez de Distrito ante quien se lleve el ejercicio de la acción penal, cuando se actualice la excepción competencial invocada, sea cual fuere la etapa del procedimiento penal en que se encuentre el asunto. ...'

"Acuerdo General 2/2010:

"ÚNICO. Se adiciona el punto tercero del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se dota de competencia a los Juzgados de Distrito que se precisan para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones, para quedar como sigue: TERCERO. El Juez de Distrito que reciba una consignación, con o sin detenido, en la que se ejercite la acción penal por delito o delitos cometidos fuera de su jurisdicción, y se actualice la excepción competencial mencionada en el párrafo que antecede, es el competente para conocer y resolver el asunto, con independencia, en su caso, del Centro Federal de Readaptación Social de máxima seguridad donde se encuentre recluido el detenido.—Bajo ningún supuesto podrá declinar su competencia el Juez de Distrito ante quien se lleve el ejercicio de la acción penal, cuando se actualice la excepción competencial invocada, sea cual fuere la etapa del procedimiento penal en que se encuentre el asunto.—Cuando el representante social estime que han desaparecido las razones que lo llevaron a consignar a un reo ante un Juez cuya sede se encuentre en una cárcel de máxima seguridad, bastará su manifestación en ese sentido para que produzca los efectos legales conducentes, sin que sea necesario exigir la demostración de tal aseveración. ...'

"De los acuerdos transcritos, se advierte la precisión, en congruencia de la excepción a la regla general de la competencia territorial, prevista por el párrafo tercero del artículo 10 de la ley adjetiva penal federal, además de los supuestos en que aquélla podrá surtirse, de la prohibición expresa para los Jueces Federales de declinar su competencia, cuando se actualice alguno de aquellos casos de excepción; lo que se entiende en el sentido de que los juzgadores federales, una vez que reciban una consignación, con o sin detenido, en la que se ejerza acción penal por delito cometido fuera de su jurisdicción, pero se haga valer y se actualice la competencia excepcional establecida en el tercer párrafo del precepto legal referido, bajo ninguna circunstancia podrán declinarla, al margen del centro federal carcelario de máxima seguridad donde se encuentre recluido el detenido, sea cual fuese la etapa del procedimiento

penal; con la salvedad de que, una vez realizada la consignación relativa y encontrándose en marcha el proceso respectivo, si la autoridad investigadora manifiesta que, por las características del hecho imputado o las circunstancias personales, los encausados no afectan la seguridad de las prisiones, ni presentan circunstancias que impidiesen garantizar el desarrollo adecuado del proceso, ello bastará para que surta los efectos legales, entre otros, para que el Juez Federal, esté en aptitud de declinar la competencia por excepción que inicialmente hubiese sido fincada a su favor.

"También, a través del numeral inserto en primer término, se permite establecer que el legislador federal estableció que para la prisión preventiva y ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se requieren de medidas especiales de seguridad, por lo que para tal efecto, deben designarse centros especiales.

"En ese sentido, si bien no se precisa a qué se refiere con 'centros especiales', basta remitirnos a la exposición de motivos que dio origen a dicha reforma para concluir que tal carácter lo revisten las cárceles de máxima seguridad; sin embargo, la sola circunstancia de que la consignación efectuada por la institución ministerial esté relacionada con hechos constitutivos del delito de delincuencia organizada, no es razón suficiente para que de suyo actualice la hipótesis legal aludida.

"Lo anterior es así, porque al proponer la competencia excepcional, la institución ministerial está obligada a puntualizar el análisis de los hechos materia del ejercicio de la acción penal, así como las peculiaridades de los inculpadados, a efecto de concluir en forma razonada, lógica y congruente el motivo por el que finca la competencia de excepción.

"En base a las consideraciones expuestas, se comparten los argumentos expuestos por el Juez Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México, para no avocarse al conocimiento del asunto, en el entendido que lo trascendente, es que al Ministerio Público de la Federación, le correspondía la carga de justificar de manera razonada y objetiva, el por qué consideraba actualizada la hipótesis excepcional de competencia prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues fue éste quien en su pliego de consignación consideró necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante un Juez distinto de aquel que ejerce jurisdicción en donde ocurrieron los hechos delictivos.

"Para mejor entendimiento de lo anterior, es necesario recordar que de la primera parte del párrafo tercero del artículo 10 del ordenamiento legal en

cita, se pone de manifiesto que el legislador facultó al Ministerio Público de la Federación, para decidir si llevaba el ejercicio de la acción penal ante un Juez de Distrito diverso al del lugar donde ocurrieron los hechos; sin embargo, ello no debe entenderse en el sentido de que la sola estimación en ese sentido por parte del representante social sea suficiente para fincar la competencia por excepción, ya que al apartarse de la regla común deben exponerse los motivos y razonamientos lógicos y jurídicos necesarios para sustentar esa decisión y aportar las pruebas conducentes a ello, en virtud de que la actualización de la competencia por excepción, no puede derivar de una potestad indiscriminada, arbitraria, o meramente subjetiva por parte del consignador.

"Por el contrario, el ejercicio de esa potestad, debe implementarse con estricto apego a las normas de orden legal establecidas, así como a los parámetros de la lógica, racionalidad y congruencia a efecto de concluir la necesidad de fincar competencia a un Juzgado de Distrito distinto al del lugar de comisión del delito.

"Lo expuesto resulta acorde con la jurisprudencia 1a./J. 2/2000, con registro «digital» 192417, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 15, Tomo XI, febrero de 2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice:

"COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE RAZONARSE Y ACREDITARSE FUNDADAMENTE.—Si bien el tercer párrafo mencionado establece que: También será competente para conocer de un asunto, un Juez de Distrito distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro Juez, ello no debe entenderse en el sentido de que baste y sea suficiente para fincar la competencia por excepción ahí establecida el que el Ministerio Público estime necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro Juez de Distrito distinto al del lugar en que se cometió el delito, ya que al tratarse de una hipótesis de competencia por excepción deben exponerse los motivos y razonamientos lógicos que acrediten los supuestos exigidos por dicho numeral, debiendo aportar las pruebas conducentes de sus afirmaciones, en virtud de que la actualización de la competencia por excepción de que se trata no puede derivar de una potestad indiscriminada, arbitraria, o meramente subjetiva por parte del consignador, lo que no sería lógico ni jurídico. Por el contrario, el ejercicio de esa potestad

debe implementarse con estricto apego a las normas de orden legal establecidas, así como a los parámetros de la lógica y racionalidad a efecto de concluir en forma razonada, lógica y congruente la necesidad de fincar competencia a un Juzgado de Distrito distinto al del lugar de comisión del delito. En consecuencia, la sola pretensión del Ministerio Público de llevar el ejercicio de la acción penal ante un Juez de Distrito distinto al del lugar en que se cometió el delito, sin razonar en forma suficiente y adecuada dicha solicitud, no basta para surtir el supuesto de competencia por excepción establecido en el tercer párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.'

"Así, como en las consideraciones que da cuenta la tesis 1a. XII/98, con registro «digital» 196582, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 249, Tomo VII, marzo de 1998, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice:

"COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN. EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL ESTÁ OBLIGADO A SATISFACER LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.—Si el tercer párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales establece determinados requisitos para que surta la competencia territorial de excepción ante un determinado Juez, y el agente del Ministerio Público Federal consigna la averiguación a uno diferente al del lugar en que se cometieron los hechos delictivos, está obligado a satisfacer tales requisitos. De no ser así, debe estimarse incompetente la autoridad judicial ante quien consignó y rehusó seguir conociendo de la causa penal de que se trata y, en consecuencia, remitir los autos del juicio al del lugar en que se cometieron los hechos, pues, de aceptar lo contrario, bastaría la apreciación subjetiva del representante social para determinar el lugar de radicación de las causas penales, contrariando las reglas de competencia que establece el ordenamiento legal antes mencionado.'

"Ahora, de la interpretación sistemática de los numerales y de los acuerdos generales citados, se sigue que para hacer valer la competencia excepcional, la autoridad judicial tiene que cumplir con determinadas reglas, a saber:

"1) Al invocar una o varias de las hipótesis de las contenidas en el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, deberá exponer los razonamientos por los que, a su juicio, se actualizan tales hipótesis, mediante ponderaciones objetivas y sustentadas, aun de manera presunta o probable con las constancias de autos y no concretarse a realizar exposiciones dogmáticas o subjetivas.

"2) Citar las pruebas que sustenten sus razonamientos, las cuales, deben ser indicios suficientes que permitan estimar la actualización de alguno de aquellos supuestos normativos; es decir, éstos deberán de ser emitidos bajo estándares de comprobación, en un menor grado que el utilizado para los elementos de fondo (cuerpo del delito y probable responsabilidad penal).

"Ahora, no es óbice a lo anterior, la circunstancia de que el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, básicamente estableciera que por disposición expresa del artículo 18 constitucional, reformado, al actualizarse en un asunto la delincuencia organizada, es competente para conocerlo el Juez Federal que tenga residencia donde exista un penal de máxima seguridad.

"...

"Ahora, de la anterior ejecutoria derivó la tesis XXXI. 5 P, con registro «digital» 166218, sustentada por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, publicada en la página 1405, Tomo XXX, octubre de 2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice:

"COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN EN DELITOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE LOS LUGARES DONDE EXISTA UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL DE MÁXIMA SEGURIDAD, EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO.— La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 1a./J. 2/2000, visible a página 15 del Tomo XI, febrero de 2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: «COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE RAZONARSE Y ACREDITARSE FUNDADAMENTE.»; determinó que para que un Juez de Distrito distinto al del lugar de la comisión del delito conozca de la causa penal correspondiente deben exponerse los motivos y razonamientos lógicos que acrediten los supuestos exigidos para ello; sin embargo, de conformidad con el principio de supremacía constitucional y orden jerárquico normativo que rigen en el derecho mexicano, tratándose del delito de delincuencia organizada, la competencia territorial de excepción prevista en el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, se surte a favor de los Jueces de Distrito de los lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad. Lo anterior es así, en virtud de las actuales reformas al artículo 18, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos (decreto publicado el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación), y del contenido de la fracción XXXI del Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito; agregada en el punto cuarto del citado acuerdo que fue modificado por el diverso Acuerdo General 21/2008, del propio órgano colegiado de mérito, por el que se dota de competencia a los Juzgados de Distrito que se precisan para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones; modificado a su vez, por el Acuerdo 82/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforma el diverso Acuerdo General 21/2008 antes citado que, en la parte conducente de su punto único señala: «XXXI. Los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Primero y Segundo Circuito, los Penales del Tercer Circuito y los Mixtos, así como los de Procesos Penales Federales que en lo futuro se lleguen a crear en aquellos lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad, ejercerán jurisdicción en toda la República para conocer de aquellos asuntos que se encuentren en la hipótesis del artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales.»; facultad que podrá ejercerse sin necesidad de practicar un análisis sobre las circunstancias personales del indiciado, las circunstancias del hecho imputado o las razones de seguridad en las prisiones que puedan impedir el desarrollo adecuado del proceso.'

"Así, se reitera, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, básicamente estableció que por disposición expresa del artículo 18 constitucional, reformado, al actualizarse la existencia del delito de delincuencia organizada, resulta competente para conocer del asunto el Juez Federal que tenga residencia donde exista un penal de máxima seguridad.

"Sin embargo, este Tribunal Colegiado de Circuito considera que la sola circunstancia de que la consignación efectuada por la institución ministerial, esté vinculada con hechos constitutivos del delito de delincuencia organizada, no es razón suficiente para que de suyo se actualice la competencia por excepción a que se contrae el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues para ello, se requiere que la institución ministerial exponga los razonamientos por los que, a su juicio, se actualizan tales hipótesis, mediante ponderaciones objetivas y sustentada, aun de manera presunta o probable con las constancias de autos; además, de citar las pruebas que sustenten sus afirmaciones.

"Conforme a tales precisiones, para resolver el presente conflicto, es necesario considerar los motivos y fundamentos vertidos por el Ministerio Público de la Federación, al ejercer la acción penal, relacionados con la actualización de la hipótesis de competencia territorial de excepción prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, en confrontación con lo determinado por el Juez declinante, quien estimó que el agente del Ministerio Público de la Federación consignador, no precisó con qué razonamientos jurídicos y medios de convicción acreditaba fehacientemente las hipótesis previstas, para tal efecto, por la citada porción normativa, aunado a que no se satisfacían los presupuestos requeridos.

"En ese orden de ideas, el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, de forma genérica consideró actualizados los supuestos establecidos en la primera parte del artículo 10 en comento, para fincar la competencia a un Juzgado de Distrito distinto al del lugar en que ocurrieron los hechos, esto es:

- "a) Las características del hecho imputado;
- "b) Las circunstancias personales del inculpado,
- "c) Por razones de seguridad en las prisiones; y,
- "d) Otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso.

"Luego, debe analizarse si es correcta la actuación de dicho representante social en los términos precisados; en la inteligencia que de resultar acreditado sólo uno de ellos, bastará para que el Juez Federal que previno, le resulte competencia para conocer de la causa."

8 Del criterio anterior, derivó la tesis aislada II.3o.P.42 P (10a.), del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, consultable en el Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, visible en la página 2541, materia penal, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas» de título y subtítulo:

"COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIEN-

TOS PENALES. EL HECHO DE QUE LA CONSIGNACIÓN EFECTUADA POR EL MINISTERIO PÚBLICO ESTÉ VINCULADA CON EL DELITO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA, NO ES SUFICIENTE PARA SU ACTUALIZACIÓN. El hecho de que la consignación efectuada por la institución ministerial esté vinculada con el delito de delincuencia organizada, no es suficiente para que se actualice la competencia territorial de excepción prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues se requiere que el fiscal consignador, mediante ponderaciones objetivas, con las constancias de autos y citando las pruebas que sustenten sus afirmaciones, exponga los razonamientos por los que, a su juicio, se actualiza -presunta o probablemente- tal hipótesis. Lo anterior es así, en virtud de que si bien el Ministerio Público tiene la facultad de ejercer la acción penal ante un Juez de Distrito de un lugar distinto al de la comisión del delito y que las disposiciones mencionadas impiden al juzgador, ante el cual se lleve el ejercicio de la acción penal, declinar la competencia, esa posibilidad está condicionada a que se actualice el supuesto de la competencia territorial de excepción a que alude el párrafo tercero del artículo 10 en cuestión, el que, en caso de no haberse acreditado en sus términos bajo los argumentos reseñados, la competencia para conocer del asunto debe regirse por el artículo 6o., párrafo primero, del propio código, que señala que es tribunal competente para conocer de un delito, el del lugar en que se comete."

9 CUARTO.—En veintiséis de agosto de dos mil nueve, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, dictó sentencia en el conflicto competencial 02/2009, del que se advierten los antecedentes siguientes:

1. Mediante pliego de consignación de veintiséis de julio de dos mil siete, el agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos de la Procuraduría General de la República, consignó ante el Juez de Distrito en Turno, con residencia en San Francisco de Campeche, Campeche, la averiguación previa ***** y ejerció acción penal en contra de ***** ,
 ||***** y/o *****||, ***** alias "*****" , *****
 ||*****|| ***** ||*****|| ***** ||*****||, ***** ,
 ***** , ***** , ***** , **como probables responsables de la comisión del delito de Delincuencia Organizada y Violación a la Ley General de Población**, y para ***** alias "*****" y ***** ,
 como probables responsables de la comisión del delito de violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en la modalidad de posesión de armas de fuego, de uso exclusivo del ejército y fuerza aérea.

2. Con fecha veintisiete de julio de dos mil siete, el secretario del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Campeche, en funciones de Juez, libró orden de aprehensión contra los indiciados citados con antelación.

3. En auto de treinta y uno de julio de dos mil siete, el secretario del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Campeche, en funciones de Juez decretó auto de formal prisión al indicado ***** alias "*****", por los delitos de violación a la Ley Federal de Delincuencia Organizada y violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en la modalidad de posesión de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

4. Mediante interlocutoria de veinticuatro de noviembre de dos mil ocho, dictada por la Juez de Distrito mencionada en el incidente de incompetencia por declinatoria, 3/2008 de su índice, en la **que declinó competencia a favor del Juez de Distrito en turno, de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, quien tiene jurisdicción en uno de los reclusorios de máxima seguridad existentes en el país, como lo es el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 "Altiplano"**, para seguir conociendo de los hechos a que se contrae la causa penal 50/2007, y ordenó remitir el duplicado de la precitada causa penal, así como el expediente formado con motivo de la orden de aprehensión librada contra diversos indiciados y el original del incidente de competencia.

5. El secretario del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Procesos Penales en el Estado de México, con residencia en Toluca, encargado del despacho por vacaciones del titular, a quien tocó conocer de la competencia declinada, mediante acuerdo de cinco de enero de dos mil nueve ordenó registrar el cuaderno de incompetencia bajo el número 1/2009-V, y procedió a su trámite.

6. El veintisiete de enero de dos mil nueve, el Juzgado Cuarto de Distrito mencionado emitió interlocutoria en la que determinó no aceptar la competencia declinada y ordenó devolver las constancias que le fueron remitidas al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Campeche.

7. El Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, **a quien por turno, «le tocó» conocer** el conflicto competencial citado, por acuerdo de once de marzo de dos mil nueve, lo admitió a trámite y ordenó registrarlo en el libro de gobierno bajo el número de expediente 2/2009.

10 **Resolución del conflicto competencial.**—Con fecha veintiséis de agosto de dos mil nueve, el órgano colegiado mencionado dictó sentencia en la que en su parte conducente, textualmente determinó lo siguiente:

"... CUARTO. Es procedente el conflicto competencial entre el Juez Primero de Distrito en el Estado y el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales, en turno, del Estado de México, con residencia en Toluca, que tocó conocer por turno al Juez Cuarto de Distrito de procesos Penales Federales en esa entidad federativa.

"Previo a establecer la procedencia del conflicto en cuestión, es menester destacar los preceptos legales que conforman el fundamento legal.

"Así, se tiene que los artículos 6o. y 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, establecen:

"Artículo 6o. Es tribunal competente para conocer de un delito, el del lugar en que se comete, salvo lo previsto en los párrafos segundo y tercero del artículo 10 si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas, será competente el Juez de cualquiera de éstas o el que hubiera prevenido."

"Artículo 10. ...

"También será competente para conocer de un asunto, un Juez de Distrito, distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro Juez. Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones, la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se ubica dicho centro."

"Del análisis practicado a los numerales transcritos, se puede advertir que la legislación secundaria (Código Federal de Procedimientos Penales), prevé para el caso de transferir la competencia de un Juez de Distrito en el que se produjo el delito, tres condiciones que se actualizan por razones de seguridad de las prisiones, y que son:

"1. Las características del hecho imputado;

"2. Las circunstancias personales del inculpaado; y,

"3. Otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso.

"Requisitos respecto de los cuales, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 2/200, visible a página 15 del Tomo XI, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a febrero de 2000, Novena Época, bajo el rubro: 'COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE RAZONARSE Y ACREDITARSE FUNDADAMENTE.', sostuvo el criterio de que, no basta para fincar competencia de excepción ante Juez de Distrito distinto al del lugar donde se cometió el delito, que se estime tal circunstancia, sino que, al ser una hipótesis de competencia por excepción, no puede hacerse derivar de una facultad indiscriminada, arbitraria o meramente subjetiva, sino que es necesario exponer los motivos y razones lógicas que actualicen los requisitos del mencionado artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, así como aportar las pruebas necesarias que acrediten tales afirmaciones.

"No obstante lo asentado, este tribunal constitucional estima necesario analizar el tópico planteado (conflicto competencial), a la luz de las actuales reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la reglamentación establecida por el propio Consejo de la Judicatura Federal mediante Acuerdos Generales, donde otorga competencia a ciertos Juzgados de Distrito para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones.

"Lo anterior se hace patente, no obstante que el citado precepto 10 del código adjetivo penal federal no ha sido modificado, ya que, el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Carta Magna y el consecuente orden jerárquico de los ordenamientos legales en nuestro sistema legal, obligan al análisis de la legislación secundaria, en forma armónica con el contenido de la reforma al artículo 18 de nuestra Carta Magna.

"Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 80/2004, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 264 del Tomo XX, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a octubre de 2004, Novena Época, materia constitucional, que a la letra dice:

"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. (se transcribe texto)."

"Así, se tiene que el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos penúltimo y último disponen:

"Artículo 18. ...

"Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar 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."

"La hermenéutica de la parte considerativa del precepto transcrito, permite colegir sin lugar a dudas, lo siguiente:

"a) Que los reos sentenciados por delitos de delincuencia organizada, no gozarán de la facultad para purgar sus condenas en los centros penitenciarios cercanos a su domicilio; y

"b) Que para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinarán centros especiales, donde se podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial;

"c) Que lo anterior podrá aplicarse por excepción, a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, de acuerdo con la ley.

"Sentado lo anterior, es por demás obvio, que el procedimiento penal respecto de delitos de delincuencia organizada, constituye el requisito míni-

mo establecido en nuestra Carta Magna para que, la autoridad que conozca del asunto imponga al reo la internación preventiva y, en su caso, la ejecución de sentencias en centros de reclusión especial, donde se podrán restringir las comunicaciones e imponer medidas de vigilancia especial, esto es, deberán ser internados obligatoriamente, según la reforma constitucional, en centros de reclusión de máxima seguridad, atendiendo a la gravedad de la ofensa que ese tipo de ilícitos genera sobre la sociedad, así como al enorme riesgo de que por su poderío económico o influencia con otras bandas delictivas, puedan evadirse de un centro de reclusión de mediana o mínima seguridad; circunstancias de valoración que se desprenden de la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional, donde en lo que interesa, se planteó:

"La pena de prisión afecta uno de los mayores bienes que tiene el ser humano: la libertad. Sin embargo, en ocasiones, el ciudadano que viola la ley, debe ser sancionado, restringiéndole ese preciado bien. Pero no podemos considerar que todos los sentenciados han ofendido a la sociedad de la misma manera o con igual intensidad. Por eso hay prisiones de diferentes niveles de seguridad. **Los penales de máxima seguridad, deben estar reservados para los delincuentes que con su actuar, han ofendido gravemente a la sociedad o que exista el enorme riesgo de que por su poderío económico o influencia con otras bandas delictivas puedan evadirse de un centro de reclusión de media o mínima seguridad.**

"Pero en los últimos tiempos hemos visto cómo luchadores sociales que no representan un peligro para la sociedad, han sido internados en los centros federales de máxima seguridad, **sin cumplir el perfil criminológico que se requiere para ello**, únicamente porque no están de acuerdo con las políticas sociales y económicas de las autoridades administrativas.

"Por eso, se propone modificar el artículo 18 constitucional, a fin de evitar que luchadores sociales o, incluso, sentenciados por delitos del orden común o federal que, no cumplan el perfil criminológico exigido para ser internado en un penal de máxima seguridad, sean victimizados por las autoridades administrativas y puedan cumplir sus condenas en penales de tratamiento adecuadas a su peligrosidad o perfil criminológico.'

"En efecto, atendiendo el legislador al perfil criminológico de aquellos delincuentes procesados por delitos de delincuencia organizada, consideró procedente su reclusión en centros penitenciarios de máxima seguridad, sin dejar arbitrio a la autoridad para ponderar si aquella pudiera corresponder a centros de reclusión de mediana o de mínima seguridad, pues es claro el texto de la reforma donde se enfatiza de manera directa y sin dejar espacio a

la interpretación, que 'Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinarán centros especiales.'

"Consecuentemente, es inconcuso que siendo el precepto constitucional, la Ley Suprema de la Unión, las autoridades a quienes corresponda su aplicación están conminadas a observarlas, incluso en aquellos casos en que, como en la especie, la legislación secundaria no hubiera sido reformada, pues es inobjetable que en éstos, debe prevalecer la constitución sobre cualquier otra norma ordinaria.

"Lo anterior es además acorde con el contenido del Acuerdo General 21/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se dota de competencia a ciertos Juzgados de Distrito para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones, donde dicho cuerpo colegiado, en el punto séptimo consideró modificar la competencia de los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Primero y Segundo Circuito, los Penales del Tercer Circuito y los Mixtos, así como los de procesos penales federales que en lo futuro se lleguen a crear en aquellos lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad, en los siguientes términos:

"SÉPTIMO. Se modifica el Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintitrés de agosto de dos mil seis, en el punto cuarto, al que se agrega una fracción más que corresponderá a la XXXI, en los siguientes términos:

"XXXI. Los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Primero y Segundo Circuito, los Penales del Tercer Circuito y los Mixtos, así como los de procesos penales federales que en lo futuro se lleguen a crear en aquellos lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad, ejercerán jurisdicción en toda la República para conocer de aquellos asuntos que se encuentren en la hipótesis del artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales.' ...

"Establecido lo anterior, es obvio que en la causa penal 50/2007, se está ante la presencia de un procedimiento penal seguido en contra de ***** , alias ***** y/o ***** , alias ***** , alias ***** , alias ***** , alias ***** y ***** , como probables responsables de la comisión del delito de delincuencia organizada; circunstancia que, como ya se dijo, constituye el presupuesto que prevé el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, para considerar actualizada la hipótesis de competencia especial por excepción, prevista por el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual se constriñe en términos del punto séptimo, del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a favor entre otros, de los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Primero y Segundo Circuito.

"Lo anterior, sin que obste el contenido del precepto legal 10 del código adjetivo penal federal, pues como ya quedó asentado en párrafos precedentes, el principio de supremacía constitucional obliga a la aplicación de la norma suprema, aún cuando no se haya adecuado la legislación secundaria. ..."

11 Ahora bien, del criterio citado con antelación derivó la tesis XXXI.5 P, con registro digital 166218, sustentada por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, publicada en la página 1405, Tomo XXX, octubre de 2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que dice:

"COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN EN DELITOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA. SE SURTE A FAVOR DE LOS JUECES DE DISTRITO DE LOS LUGARES DONDE EXISTA UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL DE MÁXIMA SEGURIDAD, EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 1a./J. 2/2000, visible a página 15 del Tomo XI, febrero de 2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, bajo el rubro: 'COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE RAZONARSE Y ACREDITARSE FUNDADAMENTE.'; determinó que para que un Juez de Distrito distinto al del lugar de la comisión del delito conozca de la causa penal correspondiente deben exponerse los motivos y razonamientos lógicos que acrediten los supuestos exigidos para ello; sin embargo, de conformidad con el principio de supremacía constitucional y orden jerárquico normativo que rigen en el derecho mexicano, tratándose del delito de delincuencia organizada, la competencia territorial por excepción prevista en el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, se surte a favor de los Jueces de Distrito de los lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad. Lo anterior es así, en virtud de las actuales reformas al artículo 18, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (decreto publicado el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación), y del contenido de la fracción XXXI del Acuerdo General 57/2006, del Pleno del

Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito; agregada en el punto cuarto del citado acuerdo que fue modificado por el diverso Acuerdo General 21/2008, del propio órgano colegiado de mérito, por el que se dota de competencia a los Juzgados de Distrito que se precisan para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones; modificado a su vez, por el Acuerdo 82/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se reforma el diverso Acuerdo General 21/2008 antes citado que, en la parte conducente de su punto único señala: 'XXXI. Los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales del Primero y Segundo Circuito, los Penales del Tercer Circuito y los Mixtos, así como los de Procesos Penales Federales que en lo futuro se lleguen a crear en aquellos lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad, ejercerán jurisdicción en toda la República para conocer de aquellos asuntos que se encuentren en la hipótesis del artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales.'; facultad que podrá ejercerse sin necesidad de practicar un análisis sobre las circunstancias personales del indiciado, las circunstancias del hecho imputado o las razones de seguridad en las prisiones que puedan impedir el desarrollo adecuado del proceso."

12 QUINTO.—Por cuestión de orden, es oportuno establecer si en el presente caso existe contradicción entre el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito; cuyas consideraciones esenciales se precisarán a continuación, ya que sólo bajo ese supuesto es posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar cuál es el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

13 Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se apoya en el criterio sustentado por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo—cuyo contenido es similar a los artículos 225 y 226 de la ley de la materia en vigor y por ello se considera aplicable el referido criterio jurisprudencial—; 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—los Plenos de Circuito—, o los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias."

14 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.

15 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.

16 Que, por tanto, es de precisar 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.

17 De lo anterior se sigue, que la actual integración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

18 a) 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; y

19 b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

20 La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis, y no para buscar diferencias de detalle que impidan analizar dicha cuestión.

21 Al respecto tienen aplicación los criterios sustentados por el Tribunal Pleno en las tesis de jurisprudencia y aislada de rubros: "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."⁵ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE

⁵ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXII, agosto de 2010; tesis P./J. 72/2010; página 7; texto: 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.

ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.¹⁶

22 En el mismo sentido, se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹⁷

⁶ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXX, julio de 2009; tesis P. XLVII/2009, página 67, texto: El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.

⁷ Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010; tesis 1a./J. 22/2010, página 122; texto: Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

23 SEXTO.—Establecido lo anterior, es necesario analizar las ejecutorias destacadas en el considerando tercero, que fueron remitidas en copias certificadas por los correspondientes Tribunales Colegiados, con valor probatorio pleno, en términos del artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por tratarse de documentos públicos; ello con el objeto de determinar si existe la contradicción planteada.

24 Al respecto, es relevante precisar que, es criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para tener por configurada la contradicción de tesis, que es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar, sea discordante esencialmente, lo que en el caso aconteció como se expone a continuación:

25 **El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, al resolver el conflicto competencial 15/2014, suscitado entre los **Juzgados Sexto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de México en cuya jurisdicción se encuentra el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 Altiplano, y el Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa**, con sede en Culiacán, determinó que el órgano jurisdiccional citado en último término, era el competente para conocer del proceso penal respectivo, **así como para resolver la solicitud de la orden de aprehensión respectiva**, toda vez que el agente del Ministerio Público Federal, no estudió, ni demostró de manera pormenorizada los motivos y razonamientos lógicos que acreditaban los requisitos exigidos por el tercer párrafo, del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, para que se actualizara la competencia territorial de excepción.

26 Asimismo, consideró que no se soslayaban los argumentos de la Juez federal requerida, para fundamentar la competencia territorial de excepción; sin embargo, dicha línea argumentativa no podía atenderse en un conflicto competencial, atento a que la carga de demostrar la actualización de aquélla, corresponde al órgano consignador.

27 En ese contexto, estimó que no era procedente adoptar el criterio del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, en cuanto al tema de la competencia por excepción, ya que la sola circunstancia de que la consignación de la institución ministerial esté vinculada con hechos constitutivos del delito de delincuencia organizada, no es razón suficiente para que de suyo se actualice la competencia territorial de excepción, a que se contrae el párrafo

tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues para ello, se requiere que la institución ministerial exponga los razonamientos por los que a su juicio, se actualizan tales hipótesis, mediante ponderaciones objetivas y sustentadas, aún de manera presunta o probable con las constancias de autos; además, de citar las pruebas que justifiquen sus afirmaciones.

28 Por su parte, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 02/2009, sustentado entre el Juez Primero de Distrito en el Estado de Campeche y el Juez Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales, en el Estado de México, en cuya jurisdicción se encuentra el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 Altiplano consideró que era el último de los órganos jurisdiccionales descritos, el competente para continuar con el proceso penal respectivo, toda vez que se dictó en contra de los procesados, quienes se encontraban privados de su libertad, auto de formal prisión por su posible participación en un delito de delincuencia organizada.

29 Lo anterior, porque acorde con lo dispuesto por los artículos 6o. y 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, se advierte que, prevén para el caso de transferir la competencia de un Juez de Distrito, en el que se produjo el delito, tres condiciones que se actualizan por razones de seguridad de las prisiones y que son: a. las características del hecho imputado; b. las circunstancias personales del inculpadado; y, c. otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso.

30 De la hermenéutica de la parte considerativa del artículo 18, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos penúltimo y último, se colige sin lugar a dudas, que: a) los sentenciados por delitos de delincuencia organizada, no gozarán de la facultad para compurgar sus condenas en los centros penitenciarios cercanos a su domicilio; b) para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinarán a centros especiales, donde se podrán restringir las comunicaciones de los inculpadados y sentenciados, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial; y, c) lo anterior podrá aplicarse por excepción, a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, de acuerdo a la ley.

31 Por tanto, el procedimiento penal respecto de delitos de delincuencia organizada, constituye el requisito mínimo establecido en la Carta Magna, para que la autoridad que conozca del asunto imponga al imputado la internación preventiva y, en su caso, la ejecución de sentencias en centro de reclusión especial, donde se podrán restringir las comunicaciones e imponer medidas de vigilancia especial, esto es, deberán ser internados obligatoria-

mente, según la reforma constitucional, en centros de reclusión de máxima seguridad, atendiendo a la gravedad de la ofensa que este tipo de ilícitos genera sobre la sociedad, así como al enorme riesgo de que, por su poderío económico o influencia con otras bandas delictivas, puedan evadirse de un centro de reclusión de mediana o mínima seguridad.

32 A juicio del órgano colegiado citado, lo anterior era así, ya que el legislador atendió al perfil criminológico de aquellos procesados por delitos de delincuencia organizada, y consideró procedente su reclusión en centros penitenciarios de máxima seguridad, sin dejar arbitrio a la autoridad para ponderar si aquéllos pudieran corresponder a centros de reclusión de mediana seguridad, pues era claro el texto de la reforma, donde se enfatizó de manera directa y sin dejar espacio a la interpretación que: *"Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales."*

33 También abundó en que era inconcuso que el precepto constitucional impuso que las autoridades a quienes correspondía su aplicación, están conminadas a observarlas, incluso en aquellos casos en que, como en la especie, la legislación secundaria no hubiera sido reformada, pues es inobjetable que, en éstos, debe prevalecer la constitución sobre cualquier otra norma ordinaria; lo que es acorde con el contenido del Acuerdo General 21/2008 del Pleno de la Consejo de la Judicatura Federal, por el que se dota de competencia a ciertos Juzgados de Distrito para conocer de delitos cometidos en lugar distinto al de su jurisdicción, por razones de seguridad en las prisiones, donde dicho cuerpo colegiado, en el punto séptimo consideró modificar la competencia de los Jueces de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales que en lo futuro se lleguen a crear en aquellos lugares donde exista un centro federal de readaptación social de máxima seguridad.

34 De lo reseñado, se aprecia que los Tribunales Colegiados en cita, sustentaron criterios opuestos, sobre un mismo tópico consistente en, el solo hecho de que el Ministerio Público ejerza acción penal por el delito de delincuencia organizada, es o no competente para conocer del asunto un Juzgado de Distrito, en cuya jurisdicción resida un Centro Especial de Máxima Seguridad.

35 En relación con lo anterior, uno de los órganos colegiados consideró que por disposición expresa del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse de delitos de delincuencia organizada, es competente para conocer del asunto, el Juez federal en cuya jurisdicción resida un penal de máxima seguridad.

36 Mientras que, en la misma circunstancia, el otro estimó que la sola circunstancia de que la consignación efectuada por el órgano consignador esté vinculada con hechos constitutivos del delito de delincuencia organizada, no es razón suficiente para que de suyo se actualice la competencia territorial por excepción a que se contrae el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues para ello, se requiere que la institución ministerial exponga los razonamientos por los que, a su juicio, se actualizan tales hipótesis, mediante ponderaciones objetivas y sustentadas, aún de manera presunta o probable con las constancias de autos; además, de citar las pruebas que sustenten sus afirmaciones.

37 En ese contexto, se estima que para dilucidar el tema de la presente contradicción de tesis, es necesario responder a la siguiente interrogante:

38 Tratándose de competencia territorial de excepción, en delitos de delincuencia organizada ¿es suficiente la consignación del Ministerio Público para que dicha hipótesis se actualice; o bien, si es necesario que éste exponga los razonamientos, por los que considera que se acredita tal hipótesis, así como citar pruebas contundentes?

39 SÉPTIMO.—**Consideraciones y fundamentos.** A fin de responder a la interrogante citada, es indispensable atender a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado.

40 Tal disposición constitucional textualmente dispone lo siguiente:

"Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"...

"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 inculcados 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."

41 Del texto constitucional transcrito, se erige el derecho fundamental de todo procesado, consistente en que la prisión preventiva a que se vea sometido, sea en el lugar en el que se sustancia el juicio; empero, no como un derecho absoluto e irrestricto, pues cuando se trata de conductas típicas relativas a la delincuencia organizada, el último párrafo del precepto invocado establece que para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias se destinarán centros especiales.

42 En ese sentido, acorde a la Norma Fundamental, la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias, tratándose de delitos de delincuencia organizada, debe realizarse en centros especiales, a efecto de contar con las medidas de seguridad e instalaciones necesarias para la protección integral de los propios procesados o sentenciados y la disminución de riesgos de fuga. Lo anterior, resulta igualmente aplicable respecto de aquellos internos que requieran medidas especiales de seguridad.

43 En relación con lo expuesto, debe destacarse la exposición de motivos del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional del artículo en cita, en la cual, en lo conducente, se expuso lo siguiente:

"Sobre el particular, cabe señalar que desde la década de los años noventa, cuando se incorporó por primera ocasión el concepto 'delincuencia organizada' en la Constitución, se tuvo el objetivo de establecer reglas particulares y en ocasiones excepciones a las disposiciones aplicables a la generalidad de los sujetos a procedimientos penales, derivado de la necesidad de contar con nuevas y más contundentes herramientas jurídicas que permitiesen a las autoridades responsables de la investigación, persecución y sanción de los miembros de verdaderas empresas delictivas, que venían adquiriendo mucho mayor influencia y poderío que las clásicas asociaciones delictivas.

"Lamentablemente, este fenómeno delictivo ha seguido creciendo, no sólo en nuestro país, sino a nivel global, lo que impulsó a la comunidad internacional a generar una convención que estableciera, homologara y coordinara los mecanismos de combate a ese tipo de delincuencia, que pone en riesgo la soberanía y viabilidad de los Estados; así se convino y ha entrado en vigor la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (Convención de Palermo). Esta convención ha sido ratificada por México y es un Estado Parte.

"La Convención de Palermo contempla medidas de diferente naturaleza, pero específicamente reglas para la investigación, persecución y sanción de

esa delincuencia que, por su fortaleza implican modalidades y acotaciones a las tradicionales libertades conferidas a un imputado en un proceso penal, en la legislación procesal, por lo que nuestro país optó por establecer la mayoría de las reglas particulares para ese delito en la ley especial que el Congreso de la Unión expidió, y sólo en algunos casos las elevó a nivel constitucional.

"Aun cuando la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de algunos artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ha sido en el sentido de que se ajustan a las garantías individuales, es cierto que al acentuarse de manera notable el carácter acusatorio del procedimiento penal delineado, al incorporarse explícitamente diversos principios y derechos fundamentales, que hasta ahora sólo se advertían implícitamente en la Carta Magna, 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."

44 Con base en lo expuesto, se considera que el legislador federal estableció que para la prisión preventiva y ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se requieren de medidas especiales de seguridad, por lo que para tal efecto, deben designarse centros especiales.

45 En ese sentido, cabe señalar que la norma citada no precisa a qué se refiere con "centros especiales", razón por la cual, es menester atender a las características que establece el propio numeral constitucional en comento, para determinar a que centros se refiere.

46 El último párrafo del artículo 18 constitucional prevé un derecho penal de excepción, conforme al cual, se faculta a la autoridad ejecutora de la sanción, a restringir la comunicación de los inculpados con terceros (salvo el acceso a su defensor), e imponer medidas de vigilancia especial, respecto de los inculpados y sentenciados por delitos de delincuencia organizada, y de aquellos internos que, requieran medidas especiales de seguridad.

47 Las características apuntadas, resultan relevantes para considerar que el dispositivo en consulta pretende que sean los sentenciados o procesados por el delito de delincuencia organizada, los que se encuentren privados de su libertad en lo referidos centros especiales, ya sea para la reclusión preventiva o para la compurgación de una sentencia.

48 En la exposición de motivos del precepto constitucional citado, se consideró que la característica principal de estos centros, la constituye su capacidad para garantizar la seguridad de las personas reclusas, en el entendido de que, en su mayoría, se tratara de procesados o sentenciados que por su índice de criminalidad se consideran de alto peligro, además de que en los casos de bandas del crimen organizado, puede existir la posibilidad de que coincidan con bandas rivales, aumentando la posibilidad de enfrentamientos internos; asimismo, que minimice el riesgo de que por el poderío económico o influencia de tales organizaciones delictivas, puedan evadirse de un centro de reclusión; y que, además, se cumpla con el mandato constitucional relativo a la limitación de la comunicación de los inculcados con terceros (salvo el acceso a su defensor), e imponer medidas de vigilancia especial, respecto de los inculcados y sentenciados por delitos de delincuencia organizada y de aquellos internos que requieran medidas especiales de seguridad.

49 Lo anterior, se ve igualmente robustecido con lo expuesto en el dictamen de la primera lectura realizada por el Senado –trece de diciembre de dos mil siete–, relativo a la reforma constitucional del artículo 18 de nuestra Carta Magna, en la que en la parte de interés consta lo siguiente:

"Centros especiales para reclusión preventiva y ejecución de sentencia.

"En cuanto a los centros de alta seguridad estas comisiones unidas, comparten el criterio de la legisladora en el sentido de que si bien la pena de prisión afecta a uno de los mayores bienes que tiene el ser humano como es la libertad, en ocasiones, la persona que viola la ley debe ser sancionada restringiéndosele ese preciado bien.

"Los penales de máxima seguridad deben estar reservados para aquellos procesados o sentenciados por delincuencia organizada y otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

"Con este último supuesto, nos referimos a los casos en que el delito no sea de los previstos para el régimen de delincuencia organizada, pero que

tal medida pueda justificarse dada la capacidad del interno para evadirse de la acción de la justicia o para seguir delinquiendo desde los centros penitenciarios, así como cuando algún interno esté en riesgo por la eventual acción de otros, como en el caso de ex miembros de instituciones policíacas o que haya una afectación psicológica que pueda poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria, entre otros supuestos, sin que nada pueda ser pretexto para aplicar este tipo de medidas especiales a luchadores sociales, por el solo hecho de serlo, situación que deberá estar prevista en la legislación secundaria.

"De igual manera, es acertado avalar restricciones a las comunicaciones con terceros (salvo el acceso a su defensor) e imponer medidas de vigilancia especial, respecto de los inculpados y sentenciados por delitos que son considerados como de delincuencia organizada así como de los referidos internos que requieran medidas especiales de seguridad.

"Ahora bien, estas comisiones consideran pertinente transformar el sistema penitenciario pero, esto no será posible si permanecen las prisiones bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo, es por tanto, que se acepta limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la organización de las prisiones y otorgar la facultad de ejecutar las sentencias al Poder Judicial..."

50 Con base en lo anterior, se considera que la intención del Legislador Federal, fue que los penales de máxima seguridad, se reserven para aquellos procesados o sentenciados por delincuencia organizada y otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

51 Ello se afirma, porque esos penales al haber sido consecuencia de la evolución del crimen organizado, motivó el "Programa de Máxima Seguridad 1987-1988", en el que se propuso la creación de módulos de alta seguridad en los centros de reinserción social estatales y centros regionales de máxima seguridad.⁸

52 El proyecto de máxima seguridad, se prolongó hasta la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, ya que "entre 1988 y 1990", se terminó el primer penal de máxima seguridad, marcado con el número 1, en el Municipio de Almoloya de Juárez, actualmente "Altiplano", en el Estado de México. En mil novecientos noventa y tres, se erigió también el segundo establecimiento

⁸ Manual de Organización General del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

penal federal de máxima seguridad, en Puente Grande, Jalisco, y en mil novecientos noventa y seis, el tercero, en Matamoros, en el Estado de Tamaulipas.⁹

53 Posteriormente, por acuerdo 4/2011, de cuatro de mayo de dos mil once, del secretario del Seguridad Pública, dentro del complejo penitenciario Islas Marías, se incorporó el Centro Federal de Reinserción Social de Seguridad Máxima "Laguna del Toro".¹⁰

54 Asimismo, el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, en los artículos 1o. y 3o. establece, respectivamente, que tiene por objeto regular la organización, operación y administración de los centros federales de Readaptación Social, en condiciones de seguridad, disciplina y orden; y para los efectos de ese reglamento, se entenderá por centro federal, cada uno de los centros federales de Readaptación Social destinados a la ejecución de penas privativas de libertad, así como a la prisión preventiva.

55 A su vez, el artículo 6o., del reglamento invocado prevé como está integrado el Sistema Federal Penitenciario, el cual textualmente establece lo siguiente:

"Artículo 6o. El Sistema Federal Penitenciario se integra con los siguientes Centros y Colonia Federales:

"I. Centro Federal de Readaptación Social número 1 'Altiplano';

"II. Centro Federal de Readaptación Social número 2 'Occidente';

"III. Centro Federal de Readaptación Social número 3 'Noreste';

"IV. Centro Federal de Readaptación Social número 4 'Noroeste';

"V. Colonia Penal Federal 'Islas Marías';

"VI. Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, y

⁹ Incera Diéguez José Alberto, Sánchez Galindo Antonio, Velasco Cruz José Luis y Zepeda Lecuona Guillermo, (2012). La Transformación del Sistema Penitenciario Federal: Una Visión de Estado. México. De http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2013/02/SISTEMA_PENITENCIARIO-SSP.pdf

¹⁰ "Acuerdo 4/2011 del secretario de Seguridad Pública, por el que se incorporan los Centros Federales de Readaptación Social que integran el complejo penitenciario Islas Marías.

"Acuerdo.

"PRIMERO. Se incorporan al complejo penitenciario Islas Marías, los centros federales siguientes:

"...

"Centro Federal de Readaptación Social de Seguridad Máxima "Laguna del Toro".4.

"VII. Los que por acuerdo del secretario se incorporen al Sistema Federal Penitenciario.

"El secretario podrá determinar mediante acuerdo el nivel de seguridad de los centros federales, así como que uno o más de éstos sean exclusivamente para procesados o sentenciados."

56 Por otra parte, cabe señalar que de conformidad con el artículo 5o. del Manual de Tratamiento de Internos en Centros Federales de Readaptación Social, para el ingreso y permanencia de los internos en un Centro Federal de Seguridad Máxima, debe observarse lo siguiente:

"Artículo 5o. ...

"I. Que se trate del cumplimiento a un mandamiento judicial o consignación con detenido, por delito o delitos considerados como graves en términos del Código Federal de Procedimientos Penales;

"II. Ser procesado o sentenciado por delito o delitos que se califiquen como graves en términos del "Código Federal de Procedimientos Penales;

"III. Que de conformidad con los estudios que se les practiquen en el centro federal, no manifiesten signos o síntomas psicóticos;

"IV. No padezcan enfermedad en fase terminal; y

"V. Que reúnan las características de alta peligrosidad del perfil clínico-criminológico o que por su entorno personal pongan en riesgo la seguridad del establecimiento penitenciario donde se encuentren reclusos."

57 En ese orden de ideas, se considera que por disposición expresa del último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reclusión preventiva y la ejecución de la sentencia, tratándose de delitos en materia de delincuencia organizada, debe realizarse en Centros Especiales, y los que revisten ese carácter, son los de Máxima Seguridad, por ser los que cuentan con las medidas de seguridad e instalaciones necesarias para la protección integral de los propios procesados o sentenciados y la disminución del riesgo de fuga.

58 Con base en lo expuesto, se concluye que tratándose de delitos de delincuencia organizada, por disposición expresa del artículo 18 Constitucional reformado, es competente para conocer de la consignación que el Ministerio Público formule, un Juez Federal en cuya jurisdicción resida un penal de máxima seguridad, sin que sea necesario que la institución ministerial exponga los razonamientos por los que, a su juicio, se actualiza la competencia

territorial de excepción, prevista por el tercer párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.

59 A fin de sustentar lo anterior, es menester referir lo que disponen los artículos 6o. y 10 párrafo tercero, ambos del Código Federal de Procedimientos Penales.

"Artículo 6o. Es tribunal competente para conocer de un delito, el del lugar en que se comete, salvo lo previsto en los párrafos segundo, tercero y quinto del artículo 10.

"Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas, será competente el Juez de cualquiera de éstas o el que hubiera prevenido; pero cuando el conflicto involucre como partes a indígenas y no indígenas, será tribunal competente el que ejerza jurisdicción en el domicilio donde radique la parte indígena."

60 Por otra parte, el artículo 10 del ordenamiento legal invocado prevé:

"Artículo 10. Es competente para conocer de los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o hayan realizado actos constitutivos de tales delitos.

"En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los Jueces Federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.

"También será competente para conocer de un asunto, un Juez de Distrito distinto al del lugar de comisión del delito, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, cuando el Ministerio Público de la Federación considere necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro Juez. Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se ubique dicho centro.

"En estos supuestos no procede la declinatoria".

61 De una interpretación sistemática de los numerales en cita, puede afirmarse que existen dos parámetros para fincar la competencia en materia

penal federal, a saber: en el primero, que constituye la regla general, se prevé como competente al tribunal que resida en el lugar en el que se cometió el delito; y en el segundo, se dispone la excepción a la competencia territorial, referida en razón de seguridad en las prisiones o de asegurar que no se impida garantizar el desarrollo adecuado del proceso, y al efecto establece la competencia a favor de un Juez diverso al residente en el lugar de la comisión de la conducta ilícita.

62 De la interpretación de esos preceptos, se colige que el primero establece el principio de competencia por territorialidad, conforme al cual, es tribunal competente para conocer de un delito, el del lugar en que se comenten.

63 Por su parte, el segundo numeral, en su párrafo tercero, regula una competencia especial, denominada territorial de excepción, la cual se refiere a la posibilidad de que un Juez de Distrito diverso al del lugar de la comisión del delito, pueda conocer del procedimiento seguido en contra de los inculcados, siempre y cuando, el proceso no se pueda llevar a cabo ante el órgano que ejerza jurisdicción en el lugar en que se ejecutó el ilícito con motivo de: a) las características del hecho imputado, b) las circunstancias personales del inculcado, c) por razones de seguridad en las prisiones, o d) otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del procedimiento.

64 En el entendido de que, no es necesario que se actualicen todos los supuestos antes precisados para que surta la competencia de excepción en estudio, pues basta con que se configure una de esas condiciones.

65 Asimismo, el mencionado artículo 10, párrafo tercero, establece dos formas en las que se puede actualizar la competencia territorial de excepción, a saber:

66 a) Siempre que el fiscal federal ejerza acción penal ante un Juez de Distrito, distinto al que tenga competencia territorial en el lugar en que se cometió el ilícito, por el hecho de que considera actualizado al menos uno de los presupuestos establecidos en el propio numeral; y,

67 b) Cuando la autoridad jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a un centro de reclusión de máxima seguridad, si también se configura una de las condiciones establecidas en aquella disposición.

68 En tales supuestos, será competente para conocer del asunto, el Juez de Distrito del lugar en el que se ubique el centro de reclusión de máxima seguridad, donde se interne al inculcado, pues la intención que subyace en la norma en análisis, es precisamente que si el sujeto activo debe ser internado en un centro de reclusión de máxima seguridad, por configurarse cual-

quiera de las hipótesis antes precisadas, en consecuencia, el Juez competente para tramitar la causa penal, debe ser el que ejerza jurisdicción en el lugar donde se ubique tal centro de reclusión, lo anterior a efecto de, salvaguardar el derecho del inculcado a una defensa adecuada, el principio de intermediación, así como la celeridad en la impartición de justicia.

69 Igualmente, cabe destacar que, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó,¹¹ que lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 10, del Código Federal de Procedimientos Penales, no debe entenderse en el sentido de que baste y sea suficiente para fincar la competencia por excepción ahí establecida, el que el Ministerio Público estime necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante un Juez de Distrito del distinto al del lugar en que se cometió el delito, ya que al tratarse de una hipótesis de competencia por excepción, debe exponerse los motivos y razonamientos lógicos que, acrediten los supuestos exigidos por dicho numeral, debiendo aportarse las pruebas conducentes de tales afirmaciones, pues el ejercicio de esa potestad, debe implementarse con estricto apego a las normas de orden legal establecidas, así como a los parámetros de la lógica y racionalidad, a efecto de concluir en forma razonada, lógica y congruente, la necesidad de fincar competencia a un Juzgado de Distrito, distinto al de lugar de comisión del delito.

70 En consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que la sola pretensión del Ministerio Público de ejercer acción penal ante un Juez de Distrito distinto al del lugar en que se cometió el delito, sin cumplir con las exigencias antes precisadas, no es suficiente para que se actualice la competencia por excepción en comento, pues para ello es necesario que funde y motive su petición.

71 Sin embargo, en atención a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 18 constitucional, reformado, tratándose del delito de delincuencia organizada, se actualiza la competencia territorial de excepción prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, a favor de los Jueces de Distrito que, ejerzan jurisdicción en los lugares donde se ubiquen centros federales de readaptación social con las características antes apuntadas, precisamente porque sólo en estos centros deberán ser internados los inculcados a quienes se les impute la probable comisión del delito en comento.

¹¹ Como se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 2/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 15, de rubro: "COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE RAZONARSE Y ACREDITARSE FUNDADAMENTE."

72 Ello es así, porque el sólo hecho de que el Ministerio Público ejerza acción penal por el delito de delincuencia organizada, es suficiente para que la competencia territorial de excepción, se actualice a favor de Juez de Distrito al del lugar de comisión del delito que ejerza jurisdicción en el lugar donde se ubique el centro de reclusión de máxima seguridad.

73 Aunado a lo expuesto, cabe señalar que la circunstancia de que el Ministerio Público ejerza acción penal por el delito de delincuencia organizada implica que en el pliego de consignación, debe exponer los motivos y razonamientos que, a su juicio, acreditan el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como invocar las pruebas correspondientes por las que arriba a esa conclusión, con lo que se considera que también se justifica el supuesto de procedencia de la competencia territorial de excepción, consistente en las características del hecho imputado; esto es, la sola acreditación del cuerpo del delito de delincuencia organizada, y la probable responsabilidad del imputado, hace patente que también se acredita uno de los supuestos exigidos por el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, para la procedencia de la competencia excepcional en estudio, consistente en las características del hecho imputado, en atención al tipo de delito materia de la consignación, que en el caso es el delito de delincuencia organizada.

74 Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, 218, 225 y 226 de la Ley de Amparo en vigor, a partir del tres de abril de dos mil trece, se sostiene que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con los siguientes rubro y texto:

COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL MINISTERIO PÚBLICO EJERCE ACCIÓN PENAL POR EL DELITO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA. Por disposición expresa del artículo 18, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinarán centros especiales, y los que revisten este carácter son los centros de reclusión de máxima seguridad, por contar con las medidas de seguridad e instalaciones necesarias para la protección integral de los procesados o sentenciados, y la disminución del riesgo de fuga. En congruencia con lo anterior, si el Ministerio Público ejerce la acción penal por el delito de delincuencia organizada, el juez competente para tramitar la causa penal es el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar donde se ubique el Centro Federal de Readaptación Social con las características señaladas, sin que para ello sea necesario que esta institución exponga los razonamientos que a su juicio actualizan la competencia territorial de excepción prevista en el artículo 10, párrafo tercero, del

Código Federal de Procedimientos Penales, pues al ejercer la acción penal por el delito indicado, debe exponer, en el pliego de consignación, los motivos y razonamientos que, a su juicio, acreditan el cuerpo del delito y su probable comisión, así como invocar las pruebas correspondientes por las que arriba a esa conclusión, con lo cual justifica el supuesto de procedencia de la competencia territorial de excepción.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 390/2014, se refiere.

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 de la tesis redactada en el último apartado del presente 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 en vigor.

Notifíquese; envíense 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho de formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en estos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 72/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 672.

CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO. A LA ACCIÓN DE VENCIMIENTO ANTICIPADO Y PAGO NO ES OPONIBLE LA EXCEPCIÓN DE CONTRATO NO CUMPLIDO POR LA FALTA DE CONTRATACIÓN DE SEGUROS, A MENOS QUE SE EXPONGA Y DEMUESTRE QUE LA CAUSA DE LA ACCIÓN DERIVA DE ALGUNO DE LOS SINIESTROS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 419/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 28 DE OCTUBRE 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: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

III. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 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 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

IV. LEGITIMACIÓN

7. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por la Magistrada de un Tribunal Unitario de Circuito, y si bien no aparece

¹ Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época.

expresamente señalada entre los sujetos legitimados para hacer dicha denuncia, en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal,² y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,³ debe considerarse legítima su denuncia por encontrarse en una situación análoga a la del Juez de Distrito, que fue incluido en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once.

8. Así se considera, ya que tanto el Juez de Distrito como los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito comparten la misma jurisdicción para el conocimiento de asuntos de orden federal, en primera y segunda instancias, respectivamente, así como para el conocimiento de juicios de amparo indirecto en sus respectivas competencias;⁴ y en el ejercicio de su labor jurisdiccional se encuentran sujetos a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los tribunales federales, de acuerdo a lo establecido en el artículo

² "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ... XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.—Cuando los Plenos de Circuito de distintos circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.—Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.—Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

³ "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. "

⁴ Artículos 29 y 50 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

217 de la Ley de Amparo,⁵ por lo cual comparten idéntico interés en la uniformidad de los criterios para resolver los casos sometidos a su consideración y, por tanto, de conocer la tesis que debe prevalecer ante una discrepancia.

9. En tales condiciones, su legitimación debe admitirse.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

10. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, son los siguientes:⁶

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

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 decreta 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.

⁶ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

11. Para determinar si en el caso se reúnen tales requisitos en el tema de contradicción denunciado, se procederá a hacer referencia a los criterios de los Tribunales Colegiados.

12. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este requisito se cumple pues los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

13. El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, resolvió el juicio de amparo directo 297/2012, con las siguientes características:

14. ***** , entidad regulada, ***** , por conducto de su apoderado, en la vía especial hipotecaria demandó de ***** la declaración de vencimiento anticipado de un contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria; el pago de ***** por concepto de suerte principal; así como intereses ordinarios, intereses moratorios y el pago de las primas de seguro, más gastos y costas.

15. El Juez dictó sentencia condenatoria, pero absolvió a la demandada del pago de las primas de seguro, en razón de que la actora no demostró haber contratado los seguros de daños, vida e invalidez, y de desempleo, a que se refiere el contrato.

16. La sentencia fue confirmada en segunda instancia, con motivo del recurso de apelación interpuesto por la demandada.

17. Dicha parte promovió juicio de amparo directo contra esa resolución, del cual conoció el Tribunal Colegiado en cuestión, con el número de expediente DC. 297/2014. El tribunal concedió el amparo con base en las siguientes consideraciones:

- Es fundado el tercer concepto de violación, donde la quejosa alega que como la actora no demostró haber cumplido la obligación de contratar diversos seguros, el contrato de apertura de crédito simple con interés y garantía hipotecaria no es suficiente para justificar la acción.

- Conforme en la cláusula décima del contrato de crédito, la acreditante contrataría a nombre y cuenta del acreditado un seguro contra daños del inmueble hipotecado, un seguro de vida e invalidez total y permanente que asegure el equivalente del saldo insoluto, así como un seguro de desempleo que cubra la pérdida de empleo sin causa justificada por seis pagos mensuales fijos. En todos los casos, el acreditado pagaría las primas y la acreditante sería la beneficiaria.

- Asimismo, se tuvo en cuenta que el Juez de primera instancia consideró no acreditado que la actora hubiera contratado los seguros y con base en eso, absolvió del pago de las primas correspondientes.

- Sentado lo anterior, dice el tribunal, conforme al artículo 1949 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al Código de Comercio, en los contratos bilaterales o sinalagmáticos sólo el que cumple con su obligación o se allana al cumplimiento puede exigir a la otra parte lo que le incumbe; pues siendo recíprocas las obligaciones, ninguno de los obligados incurre en mora mientras el otro no efectúe lo que le compete.

- El tribunal estima que los contratos sinalagmáticos imperfectos o unilaterales, son aquellos que sólo producen obligaciones a cargo de uno de los contratantes, aunque puedan nacer obligaciones a cargo de la otra parte, durante la vigencia del contrato.

- Los contratos bilaterales o sinalagmáticos perfectos, producen obligaciones al mismo tiempo o de manera simultánea, mientras que los sinalagmáticos imperfectos, producen obligaciones sucesivas.

- En el caso, considera el tribunal, la acreditante se obligó a contratar diversos seguros, por lo cual, para reclamar la resolución de la obligación del contrato o las prestaciones que reclamó en la demanda, debió acreditar

que contrató los mencionados seguros, porque en los contratos donde se pactan obligaciones recíprocas, un celebrante no incurre en mora si la otra no cumple o se allana debidamente con lo que se obligó, por ser un principio de equidad, dado que las partes se comprometen en la medida y alcance en que su contraparte se obliga en la relación contractual.

- El tribunal consideró incorrecta la consideración hecha por la Sala responsable, consistente en que, a pesar de no haberse demostrado la contratación de seguros, esto no trajera como consecuencia la improcedencia de la acción, sino solamente la absolución del pago de la prestación correspondiente a las primas, que es accesorio.

- Lo anterior, dijo el tribunal, porque aun cuando la cláusula sobre la contratación de seguros es accesorio, tratándose de contratos que impliquen derechos y obligaciones recíprocas entre las partes, para la procedencia de la acción, es necesario que el demandante justifique hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden por constituir un requisito *sine qua non* para exigir el cumplimiento o la resolución del contrato.

- Por tanto, dice, no procede eximir a la actora del cumplimiento de su obligación de contratar los seguros, aunque sea accesorio, porque se dejaría a su arbitrio el cumplimiento del contrato de crédito, en contravención al artículo 1797 del Código Civil Federal; además de que la contratación del seguro no está condicionada al cumplimiento previo de las obligaciones del acreditado, pues las obligaciones iniciaron en el momento en que se firmó el contrato, en términos del artículo 1796 del mismo ordenamiento. Se cita la jurisprudencia de la Tercera Sala: "CONTRATOS BILATERALES, MORA EN LOS."⁷

18. En cumplimiento con dicha ejecutoria, la Quinta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, emitió una sentencia en la que revocó la de primera instancia y absolvió de todas las prestaciones reclamadas.

⁷ "CONTRATOS BILATERALES, MORA EN LOS.—Tratándose de un contrato que establece obligaciones bilaterales para las partes, si éstas no cumplen con las que son a su cargo, resulta evidente que ninguna de las dos incurre en mora, porque en los contratos donde se estipulan obligaciones recíprocas, un celebrante no incurre en mora si la otra parte no cumple o no se allana debidamente con lo que se obligó, siendo éste un principio de equidad, en virtud de que ambas partes se comprometen en la medida y alcance en que su contraparte se obliga, de tal suerte que si existe incumplimiento de ambos celebrantes debe eximirseles de las prestaciones que se reclamen, pues es requisito indispensable para demostrar la rescisión o el cumplimiento, el que la parte que lo intente cumpla con las obligaciones a su cargo.". Tesis 181 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice de 1995*, Séptima Época, Tomo IV, Parte SCJN, página 124.

19. Dicho fallo fue materia del juicio de amparo directo DC. 495/2012, promovido por la parte actora, en el cual se declararon inoperantes los conceptos de violación referentes a la procedencia de la acción, en razón de que ya habían sido materia de estudio en el anterior juicio de amparo.

20. El **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, resolvió el juicio de amparo directo 87/2013, con las siguientes características:

21. ***** , en representación de ***** , actuando como fiduciaria del fideicomiso número ***** , reclamó en la vía ordinaria mercantil de ***** y ***** el pago de ***** por concepto de suerte principal; así como diversas cantidades por concepto de comisión de administración, comisión de apertura, intereses ordinarios, pena de mora, intereses moratorios, gastos y costas.

22. La causa de pedir se fundó en un contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria celebrado entre los demandados e ***** , quien cedió el crédito a ***** .

23. Los demandados opusieron, entre otras, la excepción de contrato no cumplido.

24. La Juez Mercantil de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, con sede en Playa del Carmen, Quintana Roo, dictó sentencia condenatoria.

25. La demandada promovió juicio de amparo directo contra esa resolución, del cual conoció el Tribunal Colegiado en cuestión, con el número de expediente DC. 87/2013. Los conceptos de violación referentes a la excepción de contrato no cumplido, fueron desestimados de la siguiente manera:

- Son infundados los motivos de disenso en los cuales se alega que para acoger la pretensión de la actora, ésta debió demostrar haber cumplido su obligación de contratar los seguros contra daños, vida e invalidez total y permanente, así como de desempleo, porque ante obligaciones bilaterales, sólo el que cumple o se allana al cumplimiento puede exigir a su contraparte el cumplimiento o la resolución del contrato, y porque las obligaciones iniciaron en forma mutua desde el momento de la firma del contrato.

- Así se estima, porque la excepción de contrato no cumplido, sólo es admisible respecto de las obligaciones integrantes del sinalagma y no de las ajenas a él.

- Un contrato es bilateral, no porque intervengan dos partes, sino por la pluralidad de sus efectos, caracterizados por la existencia de un vínculo recíproco entre la prestación y la contraprestación.

- Cuando falta esa recíproca dependencia entre las obligaciones de los contratantes o sinalagma, no se tiene un contrato bilateral, aunque del acuerdo de voluntades surjan obligaciones a cargo de las partes.

- El sinalagma se distingue entre el genético y el funcional. El primero se refiere a las obligaciones recíprocas surgidas del contrato al momento de celebrarlo. El funcional está en orden a la continuidad de la relación contractual. En ambos casos, se refiere a obligaciones principales que caracterizan al contrato.

- Así, en el contrato de apertura de crédito simple previsto en el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el sinalagma genético se da entre la obligación del acreditado de restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y la obligación del acreditante de poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que se haga uso del crédito concedido.

- En cuanto a la continuidad de la relación contractual, debe precisarse que se está en presencia de un contrato de tracto sucesivo, porque el acreditado debe pagar mediante amortizaciones mensuales vencidas, por lo que hay interdependencia entre la amortización del crédito y la disposición del crédito, pues aquélla no se causará si no se pone a disposición del acreditado la cantidad acordada, o no se contrae por cuenta del acreditado una obligación.

- Por tanto, es claro que la obligación de contratar diversos seguros no es recíproca a la amortización del préstamo, sino que es una obligación accesoría, que para ser considerada como parte del sinalagma funcional entre el pago del crédito y el derecho de disposición de la cantidad acordada, precisa de la expresión del hecho y la demostración en autos, de que la falta de contratación de los diversos seguros impidió la disposición de la suma de dinero o que la acreditante contrajera una obligación por cuenta del acreditado.

- Por consiguiente, el mero incumplimiento de contratar los seguros no es apto para demostrar la excepción de contrato no cumplido.

26. Conforme a dicho criterio, el Tribunal Colegiado elaboró y publicó la siguiente tesis:

"CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO SIMPLE. LA OBLIGACIÓN DE CONTRATAR DIVERSOS SEGUROS NO ES RECÍPROCA A LA AMORTIZACIÓN DEL PRÉSTAMO. En el contrato de apertura de crédito simple previsto por el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se presenta una recíproca dependencia entre la obligación del acreditado de restituir al acreditante las sumas de que disponga o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y la obligación del acreditante de poner una suma de dinero a disposición del acreditado o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido (sinalagma genético). Además, al ser un contrato de tracto sucesivo en que el acreditado debe pagar el importe del crédito ejercido, en la forma y términos pactados, esto es, mediante amortizaciones mensuales vencidas, la continuidad de la relación contractual queda patentizada (sinalagma funcional). De esta manera se hace evidente la interdependencia entre la amortización del crédito y la disposición del crédito, pues aquélla no se causará si no se pone a disposición del acreditado la cantidad acordada, o no se contrae por cuenta del acreditado una obligación. En este contexto, debe ser claro que la obligación de contratar diversos seguros (contra daños, vida e invalidez total y permanente, etcétera), no es recíproca a la amortización del préstamo, sino que es una obligación accesoria, que para ser considerada como parte del sinalagma funcional entre el pago del crédito y el derecho de disposición de la cantidad acordada, precisa de la expresión del hecho y la demostración en autos, de que la falta de contratación de los diversos seguros impidió la disposición de la suma de dinero o que la acreditante contrajera una obligación por cuenta del acreditado. Por consiguiente, el mero incumplimiento de contratar los seguros aludidos no es apto para demostrar la excepción de contrato no cumplido, opuesta por el contratante a quien se le demanda el cumplimiento o la rescisión de un contrato sinalagmático, porque eso sólo es admisible respecto de las obligaciones integrantes del sinalagma, no así de las ajenas a él."⁸

27. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito queda

⁸ Tesis aislada, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, julio de 2014, página 1119 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas». Amparo directo 87/2013. ***** y otra. 13 de marzo de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Édgar Bruno Castrezana Moro, secretario del tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Gustavo Valdovinos Pérez.

cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes existe disenso en la cuestión jurídica analizada.

28. En efecto, mientras el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito consideró que contra la acción derivada de un contrato de apertura de crédito simple con garantía hipotecaria, resulta fundada la excepción de contrato no cumplido referente a los contratos bilaterales, si el acreditante no demuestra haber contratado los seguros a los que se obligó en el contrato; el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito consideró lo contrario, sobre la base de que no existe reciprocidad entre la obligación de pago del crédito, respecto a la de contratar los seguros, cuyo incumplimiento se atribuye al acreditante.

29. Para sostener sus respectivas posturas, el tribunal del primer circuito, se fundó en el artículo 1949 del Código Civil Federal, y dicho que es suficiente la existencia de diversas obligaciones en un contrato bilateral, para considerar su obligatoriedad desde la celebración del contrato, por lo cual, para exigir el cumplimiento de las obligaciones de la otra parte mediante una acción, el actor debe demostrar que cumplió las suyas propias o se allanó al cumplimiento de éstas.

30. Por su parte, el tribunal del vigésimo séptimo circuito, se fundó en la naturaleza del sinalagma para estimar necesaria la mutua interdependencia que debe haber entre las obligaciones para la procedencia de la excepción de contrato no cumplido en los contratos bilaterales, y consideró que no había mutua interdependencia entre la obligación de pagar el crédito y la de contratar los seguros, ya que esta última es accesoría en tanto la otra es principal. Así como también se fundó en la distinción del sinalagma genético y el funcional, con base en la cual consideró que el primero tiene lugar entre la obligación de dar el crédito y la de restituirlo en términos de lo pactado en el contrato, y que el sinalagma funcional se mantiene de la misma manera, durante la vida del crédito, porque el pago se hace mediante amortizaciones mensuales, de manera que para que la obligación de contratar los seguros fuera parte del sinalagma funcional, habría sido necesario expresar y demostrar en autos, que la falta de contratación de los seguros impidió el acceso al crédito.

31. Lo anterior demuestra la divergencia de los criterios asumidos por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito ante el mismo problema jurídico, referente a si procede o no la excepción de contrato no cumplido o *non adimpleti contractus*, frente a la acción de pago o cumplimiento de un contrato

de crédito, por la circunstancia de que no se haya demostrado que la acreditante hubiere contratado los seguros a que se hace referencia en dicho contrato, sea de daños, vida e invalidez, o de desempleo. Respecto del cual se dieron posiciones opuestas.

32. En este sentido, el punto de contradicción radica en resolver si a la acción de cumplimiento de un contrato de apertura de crédito, es oponible la excepción de contrato no cumplido o *non adimpleti contractus* por la circunstancia de que el actor o acreditante no demuestre haber contratado los seguros de daños, vida e invalidez, o de desempleo, a que se obligó dentro del contrato; y, en su caso, precisar los supuestos en los cuales el incumplimiento de esta última obligación podría dar lugar a la procedencia de la mencionada excepción.

33. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes y la materia que debe resolverse en esta contradicción, cabe formular las siguientes interrogantes: ¿La obligación del acreditante de contratar diversos seguros a nombre y cuenta del acreditado, es recíproca de la obligación de pago del crédito? ¿En qué casos podría resultar oponible la excepción de contrato no cumplido cuando no se demuestra que el acreditante haya contratado los seguros?

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

34. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de que no hay reciprocidad entre la obligación del acreditado de pagar el crédito, respecto a la obligación del acreditante de contratar ciertos seguros por cuenta del acreditado, sino que la obligación recíproca directa e inmediata de esta última obligación es la de pago de las primas de seguro a cargo del acreditado; por lo cual, la falta de comprobación del cumplimiento a la obligación de contratar los seguros no daría lugar a la excepción de contrato no cumplido o *non adimpleti contractus*, para desvirtuar la acción principal de pago del crédito; salvo en cierto caso en que la reciprocidad entre ambas obligaciones sí se actualiza: cuando la acción de vencimiento anticipado y cumplimiento del crédito tenga lugar con motivo de un incumplimiento que obedezca a la actualización de alguno de los siniestros o situaciones de riesgo por los cuales se convino la contratación de los seguros, es decir, ya sea porque el bien hipotecado se hubiere dañado, porque hubiere muerto el acreditado, porque éste presente invalidez total y permanente, o porque injustificadamente quedó sin empleo, y siempre que

el acreditado haya pagado las primas correspondientes; caso en el cual se requiere que el demandado, al oponer la excepción de contrato no cumplido, exponga los hechos respectivos a la actualización del riesgo y los pruebe.

35. Para demostrar dicho criterio, se hace necesario dar una explicación de las obligaciones recíprocas en los contratos bilaterales, así como de las asumidas en un contrato de apertura de crédito y la función que tiene en éste la contratación de ciertos seguros.

36. De acuerdo con el artículo 1836 del Código Civil Federal, supletorio al de comercio, el contrato es bilateral cuando las partes se obligan recíprocamente.

37. En ese tipo de contratos se entiende implícita la facultad de resolver las obligaciones, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe. Ante ese incumplimiento, el perjudicado puede optar por exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación y, en ambos casos, pedir el resarcimiento de los daños y perjuicios; así como puede pedir la resolución luego de haber exigido el cumplimiento, si éste resultare imposible. Todo lo cual se prevé en el artículo 1949 del mismo ordenamiento.

38. Esta última disposición es la que sirve de fundamento para la excepción de contrato no cumplido o *non adimpleti contractus*, sobre la base de que sólo el que cumple o se allana al cumplimiento, puede exigir a la otra parte lo que le corresponde.

39. Conforme a dicho fundamento, el perjudicado con el incumplimiento de una obligación recíproca, a quien se faculta en el precepto para escoger entre pedir el cumplimiento o la resolución de las obligaciones, debe ser la parte que, habiendo cumplido sus propias obligaciones o habiéndose allanado a su cumplimiento, no recibe a cambio la obligación recíproca a cargo de su contraparte.

40. En cambio, no le asiste el derecho de acción a la parte que incumple o no demuestra haber satisfecho sus propias obligaciones, pues en ese supuesto no se encuentra en posición de exigir a su contraria cumplimiento alguno, o bien, de atribuirle cumplimiento culpable que dé lugar a la resolución del contrato, ya que el contratante que incumple, pierde su derecho a la contraprestación.

41. En todo lo dicho, se tiene que el elemento central para identificar un contrato bilateral, así como para que opere la excepción de contrato no

cumplido, es la **reciprocidad de las obligaciones**, entre aquéllas cuyo incumplimiento se atribuye al actor y las imputadas al demandado, que motivan la acción de cumplimiento o la de resolución.

42. Dicha reciprocidad tiene lugar cuando se forma el *sinalagma* entre las obligaciones que corresponden a cada una de las partes,⁹ el cual constituye el ligamen entre la prestación y la contraprestación, por el cual existe entre éstos una relación de interdependencia o de dependencia mutua.

43. Esto es, la obligación de una de las partes, que al mismo tiempo constituye la prestación en favor de la otra, tiene una correspondencia y justificación en la obligación/prestación que, a cambio, recibirá de la contraparte.

44. Normalmente se identifica ese ligamen o vínculo entre las obligaciones principales que definen a un contrato. Por ejemplo, el artículo 2248 del Código Civil Federal señala que habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero; aquí claramente se advierte el sinalagma o relación de interdependencia entre la obligación del vendedor de transferir la propiedad de una cosa o un derecho al comprador, respecto a la obligación de éste de entregar al vendedor, a cambio, un precio cierto y en dinero. Así, hay una mutua dependencia o correspondencia entre el bien que se recibe (la cosa o el precio), con el gravamen que se debe dar o satisfacer (el precio o la cosa).

45. Lo mismo ocurre con el contrato de permuta, definido en el artículo 2327 del Código Civil Federal, como aquél por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra; donde la relación de interdependencia tiene lugar en cada una de las obligaciones de dar una cosa, a cambio de recibir otra de la contraparte. También el contrato de mutuo, donde el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad (artículo 2385 del Código Civil Federal). El contrato de arrendamiento, en el cual el arrendador se obliga a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y el arrendatario, a pagar por ese uso o goce un precio cierto (artículo 2398 del Código Civil Federal). El comodato, definido como un contrato por el cual uno de los contratantes (comodante), se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro (comodatario), contrae

⁹ De ahí que a los contratos bilaterales también se les conozca como sinalagmáticos.

la obligación de restituirla individualmente (artículo 2497 del Código Civil Federal). O el contrato de hospedaje, que tiene lugar cuando alguno presta a otro albergue, mediante la retribución convenida, comprendiéndose o no, según se estipule, los alimentos y demás gastos que origine el hospedaje (artículo 2666 del mismo ordenamiento), entre otros supuestos.

46. Ahora bien, la doctrina distingue entre el *sinalagma genético*¹⁰ y el sinalagma funcional. El primero atiende a las obligaciones que animan la celebración del contrato por las partes y que se justifican mutuamente al estipularlas, según sus elementos definitorios; así, en un contrato de permuta no puede estipularse la obligación de entregar una cosa, sin la correspondiente obligación del otro de entregar otra cosa a cambio; en un contrato de mutuo no puede establecerse la obligación de transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles, sin la correspondiente obligación de devolver otro tanto de la misma especie y calidad, etcétera.

47. El *sinalagma funcional* atiende a la vida del contrato o a la continuidad de la relación contractual. Esto se refiere a que la obligación de una parte se encuentra ligada, no sólo a la existencia originaria de la obligación de la otra parte, sino también al hecho de que esta última perdure y, por ello, al cumplimiento o a la posibilidad de dicho cumplimiento¹¹. En este tipo de sinalagma la interdependencia entre las obligaciones debe permanecer durante la vida y funcionamiento del contrato, de suerte que el vendedor estará obligado a transferir la propiedad de la cosa o derecho, siempre y cuando reciba del comprador el precio fijado; o uno de los permutantes estará obligado a la entrega de la cosa, en la medida en que reciba de su contraparte la que éste se obligó a entregarle a cambio, el arrendatario estará obligado al pago de la renta mientras se mantenga en el uso de la cosa, sin que éste se estorbe, etc.

48. Con estas bases, se analiza la reciprocidad de las obligaciones en el contrato de apertura de crédito, en el cual se pacta la contratación de ciertos seguros.

¹⁰ Alberto Trabucchi lo define como: *aquel que alude a la relación recíproca de justificación causal que media entre las obligaciones derivadas del contrato en el momento en que éste se estipula*, por lo que si, por ejemplo, *falta el precio en la venta, faltará también la justificación de la obligación que tiene el vendedor de entregar la cosa, por lo que el contrato será nulo*. *Instituciones de Derecho Civil*, T. II, trad. Luis Martínez-Calcerrada, Ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1967, página 208.

¹¹ *Idem*, página 208.

49. El contrato de apertura de crédito se encuentra definido en el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en los siguientes términos: *"En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen."*

50. De acuerdo con su definición, las obligaciones principales en este contrato son las siguientes:

1) La de poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación para que haga uso del crédito concedido. Esta obligación corre a cargo del acreditante.

2) La del acreditado de restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrir a éste el importe de la obligación contraída; más las prestaciones accesorias: intereses, gastos y comisiones que se estipulen.

51. Entre ambas obligaciones existe una relación de interdependencia, ya que al beneficio de disponer de una suma de dinero o de hacer uso del crédito mediante la obligación que contrae el acreditante por cuenta del acreditado, corresponde la obligación de restituir el importe respectivo al uso del crédito, más los accesorios. Aquí, por tanto, se encuentra presente el sinalagma y existe reciprocidad entre esas obligaciones.

52. En este tipo de contrato pueden estipularse diversas obligaciones accesorias con su correspondiente contraprestación, cuya identificación depende de la verificación de una liga o vínculo de interdependencia entre ellas.

53. En lo que interesa a este asunto, se hace referencia a la obligación de contratar seguros por cuenta del acreditado.

54. En efecto, en este tipo de contrato y sobre todo en los que llevan a cabo las instituciones bancarias, que suelen ser a largo plazo, es común una estipulación según la cual, se autoriza al acreditante a contratar por cuenta del acreditado, diversos seguros de los cuales es beneficiario el propio acreditante; principalmente los siguientes: a) seguro contra daños del inmueble hipotecado, cuando se presta esa garantía; b) seguro de vida e invalidez

total y permanente del acreditado, que asegure el equivalente al saldo insoluto; c) seguro de desempleo del acreditado que cubra la pérdida del empleo sin causa justificada, por una suma asegurada hasta por el importe de seis pagos mensuales o amortizaciones.

55. Por su parte, el acreditado queda obligado a pagar las primas de seguro correspondientes, ya que la contratación de éstos son por su cuenta, aunque el beneficiario sea el acreditante.

56. De acuerdo con el artículo 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro, por virtud de dicho acuerdo de voluntades, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero, al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

57. Así, con motivo de los contratos de seguro que suscriba el acreditante por cuenta del acreditado, si durante la vigencia del contrato se actualiza alguna de las eventualidades o siniestros por los cuales se dispuso la contratación de los seguros, el acreditante puede reclamar a la aseguradora el pago de la suma asegurada para efectos de la reparación correspondiente, es decir: a) si se trata del daño al inmueble hipotecado, la suma asegurada servirá para resarcir de la parte destruida del inmueble, a efecto de que éste pueda seguir garantizando el crédito; b) si se trata de la muerte del acreditado o de su invalidez total y permanente, para satisfacer el saldo insoluto del crédito; y, c) si lo ocurrido fue el desempleo injustificado del acreditado, para cubrir hasta seis mensualidades de pago del crédito.

58. La función de esta cláusula es la de asegurar o garantizar al acreditante la satisfacción de las obligaciones del acreditado, ante el riesgo de que éste quede desempleado sin causa justificada (hasta por un plazo de seis meses), muera o presente invalidez total y permanente, o bien, para asegurar el bien dado en garantía de cualquier daño que represente la pérdida de su valor. De igual forma, dicha cláusula sirve de garantía al deudor de que no dejará deudas a su muerte o si llega a presentar una invalidez total y permanente, así como de que se salvaguarde el bien hipotecado y pueda mantenerse al corriente en el pago de su crédito hasta por seis meses siguientes a un despido sin causa justificada, para tener oportunidad, en ese tiempo, de acceder a otra fuente de ingresos.

59. Lo anterior obedece a que, como se indicó, esta cláusula suele pactarse en créditos a largo plazo, es decir, donde el plazo para el pago se fija en varios años, de manera que aumentan las posibilidades de que se presente alguna de las situaciones de riesgo señaladas.

60. Desde el punto de vista de las obligaciones principales del contrato de crédito, que han quedado definidas anteriormente, esta obligación de contratar seguros aparece como accesorio, ya que sirve de instrumento para cubrir una eventualidad riesgosa para la recuperación del crédito, a favor del derecho del acreditante, así como en beneficio de la obligación de pago del deudor; cuya reciprocidad directa tiene lugar respecto de una contraprestación, accesorio también, a cargo del acreditado, de pagar las primas de seguro correspondientes y que ordinariamente forman parte de las mensualidades.

61. En ese sentido, y tomando en cuenta el sinalagma genético, es decir, el que animó la celebración del contrato de crédito, puede establecerse que la obligación de contratar los seguros por el acreditante, por sí sola, no tiene una correspondencia o interdependencia directa con la obligación del acreditado de pagar el crédito en los términos pactados, ya que esta última obligación obedece a la circunstancia de que el acreditante puso a su disposición una suma de dinero o contrajo una obligación por cuenta de tal acreditado, de modo que éste debe restituirla con sus accesorios.

62. Así, la excepción de contrato no cumplido que el demandado acreditado pretendiera oponer a la acción de cumplimiento del crédito, fundándose simplemente en la falta de comprobación de la contratación de seguros por parte del acreditante, no podría prosperar, dado que no hay una reciprocidad directa entre la obligación exigida al demandado, y aquella cuyo incumplimiento se atribuye al acreditante actor, la cual es accesorio.

63. No obstante, existe la posibilidad de que entre ambas obligaciones se forme un sinalagma o relación de interdependencia que haga admisible la excepción de contrato no cumplido.

64. En efecto, si bien puede considerarse que el sinalagma funcional en el contrato se mantiene entre las mismas obligaciones principales del contrato, pues la del acreditante (poner a disposición del acreditado una suma de dinero o contraer una obligación por cuenta de éste) se cumple ordinariamente en la etapa inicial de la vigencia del contrato, en tanto que el resto del plazo sirve para que el acreditado cumpla la suya de restituir el importe del crédito con las prestaciones accesorias (intereses, comisiones, gastos, etc.), es factible que el sinalagma o ligamen se forme respecto a la obligación de contratar los seguros, por ser necesaria para el funcionamiento del contrato, cuando el incumplimiento del deudor, por el cual se le reclame en juicio el vencimiento anticipado del crédito y el cumplimiento de las obligaciones de pago, tenga su causa en la actualización de alguna de las eventualidades por las cuales se convino contratar los seguros, bajo el entendido de que el acreditado pagó las primas de seguro correspondientes para que tal con-

tratación se llevara a cabo; es decir, que el incumplimiento que motiva la demanda tenga su origen en la muerte del deudor, en su invalidez total o permanente, en el daño al inmueble hipotecado, o en el desempleo injustificado del acreditado.

65. Lo anterior es así, ya que en tal supuesto, el incumplimiento del deudor no es culpable, en la medida en que pagó las primas de seguro a efecto de que las eventualidades de riesgo fueran cubiertas. Aquí el cumplimiento de la obligación de pago está directamente relacionada con la de contratar los seguros, ya que a través de éstos se garantizaría, precisamente, dicho cumplimiento.

66. Por tanto, el acreditante que no contrata los seguros o no acredita haberlo hecho, no tiene derecho de reclamar por un incumplimiento que debió quedar asegurado con las primas pagadas por el acreditado. Y de haber cumplido esa obligación, ni siquiera procedería que dirigiera su acción contra la parte acreditada, ya que, ante la actualización del siniestro, lo procedente sería hacer efectivo el seguro para cubrir el saldo insoluto (en el caso de muerte o invalidez del acreditado), o para cubrir hasta seis mensualidades (en el caso del desempleo injustificado del acreditado), o para mantener cubierto el bien hipotecado, en caso de que se dañe, a efecto de no dar lugar al supuesto de vencimiento anticipado respectivo.

67. De ahí que en este caso, la obligación de contratar los seguros por parte del acreditante, sí forma parte del sinalagma o ligamen recíproco respecto a la obligación de pago exigida en la demanda y, por ende, es procedente en su contra la excepción de contrato no cumplido.

68. Evidentemente, para que en tal caso proceda la excepción mencionada, es necesario que el demandado exprese como hecho y pruebe que el incumplimiento imputado en la demanda tiene su origen en la actualización de alguno de las eventualidades o siniestros, por los cuales se convino la contratación de los seguros.

69. De todo lo dicho puede concluirse que, en términos generales, la contratación de seguros por parte del acreditante no es una obligación recíproca de la obligación de pago del crédito, a cargo del acreditante, ya que la primera es una obligación accesoria, que para ser considerada como parte del sinalagma funcional entre la disposición del crédito y su pago, precisa de la expresión del hecho y la demostración en autos, de que el incumplimiento o el hecho por el cual se promueve la acción, tiene su causa en la actualización de alguno de los supuestos de riesgo por los cuales se convino la contratación de seguros a cargo del acreditado, y en beneficio de la acreditante.

70. En esta última parte el criterio asumido por esta Sala, se aparta de lo establecido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, ya que dicho tribunal consideró que para formar parte del sinalagma funcional la obligación de contratar seguros, era necesario alegar y probar que la falta de contratación de seguros impidió acceder al crédito, lo cual muy difícilmente podría tener lugar, si se toma en cuenta que los seguros actúan respecto a la etapa de pago del crédito, que generalmente ocurre después de haberse dispuesto de éste.

71. Por lo expuesto, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria el siguiente criterio:

CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO. A LA ACCIÓN DE VENCIMIENTO ANTICIPADO Y PAGO NO ES OPONIBLE LA EXCEPCIÓN DE CONTRATO NO CUMPLIDO POR LA FALTA DE CONTRATACIÓN DE SEGUROS, A MENOS QUE SE EXPONGA Y DEMUESTRE QUE LA CAUSA DE LA ACCIÓN DERIVA DE ALGUNO DE LOS SINIESTROS. De la interpretación de los artículos 1836 y 1949 del Código Civil Federal, supletorio del Código de Comercio, en relación con los artículos 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro, se advierte que frente a la acción de vencimiento anticipado y pago derivada de un contrato de apertura de crédito, no es oponible la excepción de contrato no cumplido o *non adimpleti contractus* basada en la sola circunstancia de que el actor acreditante no hubiere contratado ciertos seguros, ya que esta última obligación no es recíproca de la de pago del crédito exigida en la demanda, pues por ser accesoria, no forma parte del sinalagma entre las obligaciones principales que definen al contrato de crédito: la de poner a disposición del acreditado una suma de dinero o contraer por su cuenta una obligación (a cargo del acreditante) y la de restituir las sumas dispuestas o el importe de la obligación, más los intereses, prestaciones, gastos y comisiones (a cargo del acreditado), de forma que, en su caso, la excepción fundada en el hecho mencionado podría servir sólo para oponerse a la prestación accesoria de pago de las primas de seguro. Sin embargo, para que la obligación de contratar los seguros referida forme parte del sinalagma y sea recíproca de la diversa de pago del crédito, precisa de la expresión del hecho y la demostración en autos, de que el incumplimiento o el hecho por el cual se promueve la acción, tiene su causa en la actualización de alguno de los supuestos de riesgo o siniestros por los cuales se convino la contratación de seguros, ya sea la muerte del acreditado, su invalidez total y permanente, su desempleo injustificado, el daño al inmueble hipotecado, etcétera, según lo acordado en el contrato de crédito, y siempre que se hubieran pagado las primas de seguro correspondientes. Lo anterior es así, ya que en ese supuesto, la obligación de pago del crédito está ligada por una relación de interdependencia con la de contratar los seguros, ya que por medio de éstos se garantizaría el cumplimiento de la pri-

mera; de modo que el incumplimiento atribuido al deudor no es exigible, en la medida en que pagó las primas de seguro a efecto de que las eventualidades de riesgo fueran cubiertas.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado V de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 220 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), por lo que respecta 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que se refiere al fondo del asunto.

En términos de lo previsto en el artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en ese supuesto normativo.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 75/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 675.

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. ES COMPETENTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN; DE NO EXISTIR ESPECIALIZADO, SERÁ EL QUE CONOCIÓ DE AQUÉL Y, DE NO HABERSE INTERPUESTO EL RECURSO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE SE ENCUENTRE EN TURNO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 319/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON SEDE EN NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO Y EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE 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: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: FRANCISCO OCTAVIO ESCUDERO CONTRERAS.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 225 y 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 Plenario **5/2013**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferente circuito y respecto de asuntos del orden común, materia de la competencia de esta Sala. Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. I/2012, 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)."

6. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, frac-

ción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, dado que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, a los que les fue reconocida su legitimación por auto de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

7. TERCERO.—El Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, al resolver la inconformidad 12/2014, en el considerando segundo, resolvió lo siguiente:

"Este Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, advierte que carece de competencia legal para resolver el planteamiento de la recurrente, de conformidad con lo que enseña se expone.—En primer término, debe decirse que la normatividad aplicable a la solución de recursos de inconformidad deriva de la facultad otorgada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en el artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se le faculta para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución de los asuntos entre sus Salas, así como para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o conforme a los referidos acuerdos determine para una mejor impartición de justicia.—En uso de esa facultad, el trece de mayo de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo 5/2013, en cuyo punto cuarto, fracción IV, y el diverso instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil trece, por el que se modifican los puntos segundo, fracción XVI, cuarto, fracción IV, octavo, fracción I, noveno, al que se adiciona un párrafo segundo y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, por el que delegó en los Tribunales Colegiados el conocimiento, entre otros, de las inconformidades a que se refiere el artículo 201, fracciones I y III, de la Ley de Amparo vigente.—Del punto octavo, fracción I, del referido instrumento normativo aprobado por el Pleno del Alto Tribunal, se advierte un orden para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de inconformidad promovidos en términos de las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, y al efecto dispone que para establecer la competencia de los Tribunales Colegiados, en los casos en que existan dos o más en el circuito, deberá remitirse, en primer lugar, a los tribunales especializados en la materia del juicio; en segundo, al órgano que hubiese prevenido en el conocimiento del recurso de revisión y, en tercero, al que se encuentre en turno.—Por otra parte, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el once de junio de dos

mil catorce, publicó en Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, así como la designación, supervisión y responsabilidades de los servidores públicos que las integran, del que destaca para efectos de resolver la competencia legal de este órgano colegiado, lo establecido en el artículo 21, fracción II, del capítulo octavo, denominado 'Del turno aleatorio y relacionado de asuntos.' (se transcribe).—Las razones que dieron lugar a la emisión de dicho acuerdo general, en lo que interesa, se encuentran plasmadas en los considerandos cuarto y quinto del mismo, cuyo contenido es el siguiente: 'CUARTO.—El dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que incide en diversos aspectos relativos a la recepción, horario y formas de turno de los asuntos que realizan las oficinas de correspondencia común, lo que hace necesario adecuar el marco normativo.—En este sentido, debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito (sic) en los cuales se dictan resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento, no se ingresan por conducto de la oficina de correspondencia común sino a través de las propias oficialías de partes de cada órgano judicial, es necesaria la implementación de medidas tendentes a uniformar el registro en el sistema computarizado, a fin de que se refleje la actividad sustantiva llevada a cabo; ejemplo de ello son, entre otros, la reclamación, inconformidad e incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión a que se refieren los artículos 104, 201 y 206 de la Ley de Amparo vigente, respectivamente—QUINTO.—En el artículo 9 del citado Acuerdo General 13/2007, se regulan los tres sistemas de turno de asuntos: aleatorio, de relación y secuencial. En el antepenúltimo párrafo de dicho numeral, se establece que cualquier cuestión no prevista se resolverá de plano por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, mediante consulta, sin suspender trámite, ni generar conflicto por razón de turno.—En la práctica, en algunos casos, los titulares de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito plantean consultas de turno y suspenden los procesos o procedimientos jurisdiccionales mientras se resuelven, por lo tanto, para dar mayor celeridad a la impartición de justicia, y preservar las garantías del artículo 17 constitucional, en términos del presente acuerdo, se suprime el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directo e indirecto y recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca.—El sistema aleatorio se puede implementar de manera general para la mayoría de los asuntos, favoreciendo su turno inmediato; no obstante, se debe considerar que existen ciertas disposiciones legales que señalan el conocimiento conjunto a cargo de un solo

tribunal, por lo que es procedente que sea el Consejo de la Judicatura Federal, el que regule la atención de ese aspecto desde su presentación en las oficinas de correspondencia común, a fin de que administrativamente se asignen los asuntos por el sistema computarizado al órgano jurisdiccional correspondiente que deba conocer en forma relacionada.—En este sentido, el sistema computarizado debe configurarse para que las oficinas de correspondencia común turnen al mismo Tribunal Colegiado, los amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia concedida para efectos, a fin de favorecer el estudio de fondo sobre los de violaciones al procedimiento y de forma, de conformidad con el artículo 189 de la Ley de Amparo vigente.—De la transcripción anterior se desprende que los recursos derivados de un juicio de amparo se turnarán de manera aleatoria al órgano jurisdiccional que asigne el sistema computarizado que se tiene para la distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales federales, sin tomar en cuenta el conocimiento previo que ya se haya tenido por una autoridad jurisdiccional.—Sin embargo, al establecer que se turnarán al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten en contra de la sentencia dictada en cumplimiento de la ejecutoria protectora, dicho acuerdo general también reconoce el principio de reserva de ley, el cual, consiste en evitar que un reglamento aborde novedosamente materias reservadas exclusivamente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión; ello, pues en el considerando quinto establece que se suprime el sistema de asuntos relacionados en el juicio de amparo y los recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca; de ahí que la Ley de Amparo establece cuál es el órgano jurisdiccional que debe conocer del recurso de inconformidad.—Se insiste en que el citado acuerdo general privilegia el principio de reserva de ley debido a que su finalidad no fue la de establecer nuevas competencias para los órganos jurisdiccionales federales, sino la medición sustantiva de su actividad, respecto de los asuntos que se presentaban directamente ante los tribunales que conocían del juicio de amparo.—Ante ese panorama, es necesario remitirnos al contenido de los artículos 192, 193, 196 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, de los cuales se advierte el procedimiento que debe seguirse para la determinación de cumplimiento de las ejecutorias de amparo, mismo que deberá llevarse conforme a lo siguiente: 1. Toda vez que las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.—2. En la notificación de la ejecutoria se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo que se le hubiese otorgado, para ello, tomando en cuenta su complejidad o dificultad, fijará un plazo razonable y estrictamente determinado,

apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se iniciará el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación, y en aquellos casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga.—3. Una vez transcurrido el plazo fijado a la responsable para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo indirecto, se pueden presentar tres panoramas, a saber: a) La autoridad no haya dado cumplimiento; b) Se acredite que la ejecutoria está en vías de cumplimiento; y, c) Remita informe con el cumplimiento de la ejecutoria.—En aquellos casos en que no se hubiese dado cumplimiento a la ejecutoria dentro del plazo fijado, se hará el pronunciamiento respectivo, se impondrán las multas que procedan y se remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.—Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formarán un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.—El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.—Por otro lado, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados.—Finalmente, cuando se reciba informe de la autoridad responsable, en el sentido que ya cumplió con la ejecutoria, se dará vista a las partes del juicio para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.—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, y si en esos 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.—4. Contra la determinación que declare cumplida la ejecutoria de amparo procederá recurso de inconformidad.—De lo anterior se obtiene que será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo, el que deberá pronunciarse

respecto al cumplimiento de la ejecutoria recaída al juicio de control constitucional, debido a que es éste quien conoce los alcances protectores de su sentencia, ya que de no haberse cumplido, encontrarse en vías de cumplimiento o encontrarse cumplida, le corresponderá realizar las declaratorias correspondientes o, en su caso, iniciar los procedimientos legales que correspondan.— En ese sentido, es claro que la Ley de Amparo en vigor privilegia el conocimiento previo del asunto, en pro del principio de seguridad jurídica; por tanto, en los casos en que el amparo se haya concedido en el recurso de revisión, será el órgano jurisdiccional que conoció de dicho recurso, quien debe pronunciarse si es correcta o no la declaración de cumplimiento realizada por el Juez de Distrito pues, como se dijo, conoce los alcances que pretendió darle a su sentencia de amparo.—Por su parte, en aquellos casos en que un Juez de Distrito haya concedido el amparo solicitado y no se recurrió dicha sentencia, corresponderá conocer del recurso de inconformidad en contra de la declaración de cumplimiento, al Tribunal Colegiado que ejerza jurisdicción sobre él, de acuerdo a la competencia por materia que tenga asignada, si es que la hay; en virtud de que, en esos casos, no existe un conocimiento previo del asunto, por lo cual, el órgano jurisdiccional a quien se le asigne el recurso de inconformidad, estará en posibilidad de analizar con libertad los efectos del amparo concedido por el Juez de Distrito.—Además, es conveniente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si con posterioridad al dictado de la sentencia respectiva se establecen en un circuito judicial federal dos o más Tribunales Colegiados que deban conocer de una misma materia, corresponde al tribunal que conoció del juicio de amparo en revisión resolver los medios de defensa o incidencias relativos al cumplimiento y/o ejecución del fallo protector ya que, en esos supuestos nadie mejor que el tribunal que resolvió el amparo, estará en aptitud para dilucidar sobre el cumplimiento y/o ejecución de la sentencia pronunciada.—Entonces, atento al principio de seguridad jurídica, así como al de reserva de ley, que se encuentran inmersos dentro del Acuerdo General 14/2014, del Consejo de la Judicatura Federal, debe considerarse que para determinar el Tribunal Colegiado que resulte legalmente competente para conocer de los recursos de inconformidad interpuestos contra la declaración de cumplimiento de ejecutoria, cuando la concesión se haya dictado en el recurso de revisión, será el órgano jurisdiccional que concedió la protección constitucional.—Lo anterior atiende a que es el órgano jurisdiccional competente para establecer, al igual que en aquellos casos en donde se prevé el turno relacionado al mismo Tribunal Colegiado de aquellos amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia, a fin de favorecer el estudio de fondo sobre los de violaciones al procedimiento, y de forma con motivo de un segundo juicio de garantías, esto es, se favorece el conocimiento previo adquirido por el Tribunal

Colegiado que conoció del primer juicio de garantías para resolver el segundo.—Máxime que el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, con relación a los recursos de inconformidad, sólo determinó su remisión a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiado de la Materia Especializada, para efecto de llevar a cabo una implementación de medidas tendentes a uniformar el registro en el sistema computarizado que refleje la actividad sustantiva llevada a cabo por cada órgano jurisdiccional, debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito requieren del dictado de resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento, que no se ingresan por conducto de la oficina de correspondencia común, sino a través de las propias oficialías de partes de cada órgano judicial, entre éstos, los recursos de inconformidad.—Sin que dicha remisión a la oficina de correspondencia común implique desconocer el conocimiento originario que le corresponde al órgano jurisdiccional que emitió la ejecutoria de amparo, pues el propio considerando quinto del Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal señala: ‘... se suprime el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directo e indirecto y recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca ...’ (principio de reserva de ley).—En ese tenor, el artículo 192 de la Ley de Amparo vigente determina que: ‘... Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes ...’.—De dicha porción normativa debe entenderse que el órgano jurisdiccional encargado de pronunciarse respecto del cumplimiento a la ejecutoria de amparo y del recurso de inconformidad que en su caso se tramite, será aquel que concedió la protección constitucional, y si la misma fue otorgada a través del recurso de revisión tramitado por la parte quejosa, quien deberá conocer del recurso de inconformidad interpuesto contra el auto que declara cumplida la sentencia de amparo, será el Tribunal Colegiado que concedió dicha protección en segunda instancia, pues se considera el más apto para analizar los efectos de su propia ejecutoria.—Entonces, para que un tribunal tenga competencia respecto de un determinado asunto, es preciso que, bajo la premisa de que se encuentra dentro de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás órganos jurisdiccionales del mismo grado; en consecuencia, se estima que los amparos indirectos que se encuentren en cumplimiento o ejecución, deben ser conservados por los juzgados y tribunales de origen, dado que ello incide a los medios de defensa o cuestiones que pudieran presentarse en el trámite de ese cumplimiento o ejecución.—Argumento que se sustenta en la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido

de que, si con posterioridad al dictado de la sentencia respectiva se establecen en un circuito judicial federal dos o más Tribunales Colegiados que deban conocer de una misma materia, corresponde al tribunal que conoció del juicio de amparo en revisión, resolver los medios de defensa o incidencias relativos al cumplimiento y/o ejecución del fallo protector ya que, en esos supuestos, nadie mejor que el tribunal que resolvió el amparo estará en aptitud para dilucidar sobre el cumplimiento y/o ejecución de la sentencia pronunciada.—Se estima que tal postura del Alto Tribunal, se ve reflejada en los criterios siguientes: 'QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN. CORRESPONDE RESOLVER DICHO RECURSO AL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN, AUNQUE, POR ACUERDO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, HAYA CAMBIADO SU DENOMINACIÓN O SU COMPETENCIA.—Conforme a lo dispuesto en el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión; de lo que se desprende que en aquellos casos en que un Tribunal Colegiado haya conocido de un juicio de amparo directo o en revisión en que se haya otorgado la protección constitucional, corresponde al propio tribunal resolver los recursos de queja interpuestos en ese juicio, en razón de que en tal supuesto, nadie mejor que el tribunal que resolvió el amparo para dilucidar si en la ejecución de la sentencia pronunciada se incurrió o no en exceso o en defecto; por lo que, en estas circunstancias, aun cuando el Tribunal Colegiado que conoció del juicio de amparo directo o en revisión haya cambiado de denominación y especialización, en virtud de un acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal, y que, en dicho acuerdo se establezca que los asuntos que no sean de su competencia se remitan al de la especialidad que corresponda, con excepción de los que ya hubieran sido listados, debe entenderse que no resulta aplicable la regla que ordena la remisión de los asuntos al tribunal de la especialidad, puesto que si el propio acuerdo establece como excepción que los asuntos previamente listados no serán enviados a otro tribunal, no obstante que sean de una materia distinta a la de su actual especialidad, con mayor razón debe entenderse que cualquier promoción o recurso que se haga valer en los asuntos resueltos con anterioridad, debe ser analizada en el tribunal que originalmente lo resolvió.'—'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA EN AMPARO INDIRECTO. EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN.—Con motivo de la reforma al párrafo séptimo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de junio de 1999, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la

Nación a expedir acuerdos generales a efecto de remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos los asuntos en los que se hubiere establecido jurisprudencia, los que no revistan interés o trascendencia, o en los que el mismo Alto Tribunal estime innecesaria su intervención. En ejercicio de tal facultad, el 21 de junio de 2001 el Tribunal Pleno emitió el Acuerdo General 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y al envío de los de su competencia originaria a los Tribunales Colegiados de Circuito. Entre estos últimos se encuentran los incidentes de inejecución a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se concede el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios, conforme al punto quinto, fracción IV, que en relación con el punto décimo, fracción I, del mismo Acuerdo General, se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano jurisdiccional que hubiese dictado la sentencia respectiva, o al especializado que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión, cuando en el circuito existan dos o más tribunales, o en su caso, al que se encuentre en turno. En consecuencia, si se suscita un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito especializados, pero uno de ellos previno en el conocimiento del amparo en revisión en que se concedió la protección constitucional, a éste compete conocer del incidente de inejecución de sentencia respectivo, debiendo atenderse para ello al acuerdo general referido, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, como son los de retorno que emite el Consejo de la Judicatura Federal, que no pueden estar por encima de un acuerdo general plenario de este Alto Tribunal, como lo es el 5/2001, que desarrolla una facultad derivada directamente de la Constitución Federal, relacionada con la delegación de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Tribunales Colegiados de Circuito.’.—‘COMPETENCIA. TRATÁNDOSE DE CUESTIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS EJECUTORIAS DE AMPARO, RECAE EN EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE RESOLVIÓ EL JUICIO DE GARANTÍAS O LA REVISIÓN RELACIONADA CON AQUÉL AUN CUANDO HAYA CAMBIADO SU DENOMINACIÓN O SU COMPETENCIA POR MATERIA.—El Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió un amparo o un recurso de revisión es competente para conocer de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las ejecutorias de amparo. Lo anterior es así, dado que en dichas cuestiones resulta necesario no sólo hacer un análisis de lo efectivamente planteado, sino de la ejecutoria a través de la cual se resolvió lo conducente, con el objeto de que no existan resoluciones contradictorias, y además porque su cumplimiento es una cuestión de orden público cuyo estudio debe efectuarse aun de oficio, de ahí que resulte indispensable que el Tribunal Colegiado que haya conocido del asunto respectivo, sea también quien se pronuncie en cuanto a las cuestiones relacionadas con su cumplimiento, aun cuando por acuerdo del Consejo de

la Judicatura Federal haya cambiado su denominación o su competencia por materia.'—Del primero de los invocados criterios se desprende que uno de los argumentos torales que sostuvo el Alto Tribunal, al dilucidar sobre la competencia para conocer del recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento, contemplado en la legislación de amparo abrogada, radicó en que el órgano de control constitucional que conoció del amparo en revisión era el más apto para determinar si el cumplimiento del fallo se había dado con exceso o defecto, dado el conocimiento pleno que sobre el asunto había adquirido al resolver el medio de impugnación.—En ese tenor, la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece, establece en su artículo 196, específicamente, en su párrafo tercero, que en la resolución que decida si el fallo protector fue acatado de manera cabal, la autoridad judicial deberá pronunciarse si ese cumplimiento se otorgó sin exceso o defecto, lo que la anterior legislación reservaba para el aludido recurso de queja; mientras que la normativa vigente obliga al juzgador a definir ese aspecto en el mismo momento de determinar si la autoridad responsable dio o no debido cumplimiento a una ejecutoria amparadora.—Lo que robustece las razones sostenidas por este tribunal para considerar que corresponde al Tribunal Colegiado que haya conocido o debió conocer de la revisión contra la sentencia protectora, resolver el recurso de inconformidad planteado contra el proveído que la declara cumplida, es decir, el nuevo sistema legal del juicio de amparo comprende un espectro más amplio de pronunciamiento en el acuerdo de cumplimiento, pues la autoridad de amparo, conforme a lo dispuesto en el artículo mencionado, para declarar el cabal cumplimiento de una ejecutoria de amparo, debe revisar además, oficiosamente, si existe o no exceso o defecto; tema que, ya se dijo con anterioridad, correspondía examinar con motivo del recurso de queja a petición de parte, y que a la luz de la Ley de Amparo abrogada daba competencia legal para conocer de ese recurso al Tribunal Colegiado que conoció o debió conocer de la revisión contra la sentencia de fondo; por ende, de acuerdo con todas las razones expuestas, es dable considerar que hoy por hoy, es el Tribunal Colegiado que conoció o debió conocer del recurso de revisión contra la sentencia de fondo, el legalmente competente para conocer de la inconformidad planteada contra la resolución del Juez de amparo que tiene por cumplida la sentencia de amparo sin exceso ni defecto ..."

8. En similares términos, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver la inconformidad 7/2014, sostuvo en lo que interesa:

"SEGUNDO.—Incompetencia legal. En el presente asunto se advierte que éste órgano jurisdiccional carece de legal competencia para resolver lo planteado por la parte recurrente, de acuerdo a las consideraciones del orden

siguiente: La normativa que debe acatarse para la solución de los recursos de inconformidad deriva de la facultad otorgada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en el artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, por el que se le faculta para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre sus Salas, así como para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho, aquellos asuntos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que conforme a los referidos acuerdos, determine para una mejor impartición de justicia.—Así, en uso de esa facultad, el trece de mayo de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo 5/2013, en cuyo punto cuarto, fracción IV, y el diverso instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nueve de septiembre de dos mil trece, por el que se modifican los puntos segundo, fracción XVI, cuarto, fracción IV, octavo, fracción I, noveno, al que se adiciona un párrafo segundo y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, por el que delegó en los Tribunales Colegiados el conocimiento, entre otros, de las inconformidades a que se refiere el artículo 201, fracciones I y III, de la Ley de Amparo vigente.—Ahora bien, del punto octavo, fracción I, del instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil trece ya referido, se advierte un orden para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de inconformidad promovidos en términos de las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, señalándose al efecto, que para establecer la competencia del Tribunal Colegiado, en los casos en que en el circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados deberá remitirse, en primer lugar, a los Tribunales Colegiados especializados en la materia del juicio; en segundo, al órgano que hubiese prevenido en el conocimiento del recurso de revisión, y en tercero, al que se encuentre en turno.—Por otra parte, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el once de junio de dos mil catorce publicó en (sic) Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, así como la designación, supervisión y responsabilidades de los servidores públicos que las integran, del que destaca, para efectos de resolver la competencia legal de este órgano colegiado, lo establecido en el artículo 21, fracción II, del capítulo octavo, denominado 'Del turno aleatorio y relacionado de asuntos', cuyo contenido señala: 'Artículo 21. Los asuntos se turnarán mediante el sistema computarizado que determine la Dirección General de Estadística Judicial, previa aprobación de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de la siguiente manera: I. Forma aleatoria.—Tratándose de amparos directos e indirectos, juicios federales, sus recursos, conflictos competenciales, así como la denuncia por

incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, se turnarán en forma aleatoria mediante el sistema computarizado, de tal manera que se logre una distribución equilibrada de las cargas de trabajo entre los órganos jurisdiccionales federales.—Como regla general para el turno, no se tomará en cuenta el conocimiento anterior por determinado órgano jurisdiccional; una vez turnado de manera aleatoria un asunto no podrá ser motivo de consulta ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos. ... II. Forma relacionada.—El sistema computarizado de las oficinas de correspondencia común facilitará la relación de expedientes en aquellos casos excepcionales en los que por disposición legal se establece el conocimiento de asuntos diversos a cargo de un solo órgano jurisdiccional.—En el caso del amparo adhesivo se turnará al órgano jurisdiccional que reciba el amparo principal; de igual forma, se turnarán al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia, de conformidad con el artículo 189 de la Ley de Amparo. ... Cualquier cuestión no prevista se resolverá de plano y en breve tiempo por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos mediante consulta, sin suspender trámite ni generar conflicto por razón de turno; para su solución deberá remitirse únicamente copia certificada de las constancias que se estimen indispensables. ...'.—Las razones que atendieron a la emisión de dicho acuerdo general, en lo que interesa, se encuentran plasmadas en los considerandos cuarto y quinto del mismo, cuyo contenido es el siguiente: (se transcribe).—De lo antes reproducido se advierte que los recursos que deriven de un juicio de amparo se turnarán de manera aleatoria al órgano jurisdiccional que asigne el sistema computarizado que se tiene para la distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales federales, sin tomar en cuenta el conocimiento previo que ya se haya tenido por una autoridad jurisdiccional.—Sin embargo, al establecer que se turnarán al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten en contra de la sentencia dictada en cumplimiento de la ejecutoria protectora; dicho acuerdo general también reconoce el principio de reserva de ley, el cual consiste en evitar que un reglamento aborde novedosamente materias reservadas exclusivamente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión; ello, pues en el considerando quinto establece que se suprime el sistema de asuntos relacionados en el juicio de amparo y los recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca. De ahí que la Ley de Amparo establece cuál es el órgano jurisdiccional que debe conocer del recurso de inconformidad.—Aunado a que, como se dijo, el citado acuerdo general privilegia el principio de reserva de ley, debido a que su finalidad no fue la de establecer nuevas competencias para los órganos jurisdiccionales federales, sino la medición sustantiva de su actividad, respecto de los asuntos que se presentaban directamente ante los tribunales que conocían del juicio de garantías.—Ante ese panorama, es necesario remitirnos al contenido de los artículos 192, 193, 196

y 201, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, de los cuales se advierte el procedimiento que debe seguirse para la determinación de cumplimiento de las ejecutorias de amparo, mismo que deberá llevarse conforme a lo siguiente: 1. Toda vez que las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.—2. En la notificación de la ejecutoria, se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo que se le hubiese otorgado para ello, tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado, apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se iniciará con el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación, y en aquellos casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga.—3. Una vez transcurrido el plazo fijado a la responsable para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo indirecto, se pueden presentar tres panoramas, que la autoridad no haya dado cumplimiento, que se acredite que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o que remita informe con el cumplimiento de la ejecutoria.—3.1. En aquellos casos en que no se hubiese dado cumplimiento a la ejecutoria dentro del plazo fijado, se hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.—Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.—El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.—3.2. Si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el numeral 3.1.—3.3. Cuando se reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, se dará vista a las partes del juicio para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.—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.—4. Contra la determinación que declare cumplida la ejecutoria de amparo procederá recurso de inconformidad.—Del procedimiento antes reseñado, se obtiene que será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo, quien debe pronunciarse respecto al cumplimiento de la ejecutoria de amparo, debido a que es éste quien conoce los alcances protectores de su sentencia, ya que de no haberse cumplido, encontrarse en vías de cumplimiento o encontrarse cumplida, le corresponderá realizar las declaratorias correspondientes o en su caso, iniciar los procedimientos legales que correspondan.—Como se ve, la Ley de Amparo vigente privilegia el conocimiento previo del asunto, en pro del principio de seguridad jurídica; por tanto, en los casos en que el amparo se haya concedido en el recurso de revisión, será el órgano jurisdiccional que conoció de dicho recurso, quien debe pronunciarse si es correcta o no la declaración de cumplimiento realizada por el Juez de Distrito, pues como se dijo, conoce los alcances que pretendió darle a su sentencia de amparo.—Mientras que, en aquellos casos en que un Juez de Distrito haya concedido el amparo solicitado y no se recurrió dicha sentencia, corresponderá conocer del recurso de inconformidad en contra de la declaración de cumplimiento, al Tribunal Colegiado que ejerza jurisdicción sobre él, de acuerdo a la competencia por materia que tenga asignada, si es que la hay; en virtud de que, en esos casos, no existe un conocimiento previo del asunto, por lo cual, el órgano jurisdiccional a quien se le asigne el recurso de inconformidad, estará en posibilidad de analizar con libertad los efectos del amparo concedido por el Juez de Distrito.—En adición a lo anterior, es oportuno señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, si con posterioridad al dictado de la sentencia respectiva se establecen en un circuito judicial federal dos o más Tribunales Colegiados que deban conocer de una misma materia, corresponde al tribunal que conoció del juicio de amparo en revisión, resolver los medios de defensa o incidencias relativos al cumplimiento y/o ejecución del fallo protector ya que, en esos supuestos, nadie mejor que el tribunal que resolvió el amparo, estará en aptitud para dilucidar sobre el cumplimiento y/o ejecución de la sentencia pronunciada.—Luego, atento al principio de seguridad jurídica, así como al de reserva de ley, que se encuentran inmersos dentro del Acuerdo General 14/2014, del Consejo de la

Judicatura Federal, debe considerarse que para determinar el Tribunal Colegiado que resulte legalmente competente para conocer de los recursos de inconformidad interpuestos contra la declaración de cumplimiento de ejecutoria, cuando la concesión del juicio de garantías se haya dictado en el recurso de revisión será el órgano jurisdiccional que concedió la protección constitucional.—Lo anterior atiende a que es el órgano jurisdiccional competente para establecer, al igual que en aquellos casos en donde se prevé el turno relacionado al mismo Tribunal Colegiado de aquellos amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia, a fin de favorecer el estudio de fondo sobre los de violaciones al procedimiento y de forma con motivo de un segundo juicio de garantías, esto es, se favorece el conocimiento previo adquirido por el Tribunal Colegiado que conoció del primer juicio de garantías para resolver el segundo.—Máxime que el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal con relación a los recursos de inconformidad, sólo determinó su remisión a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiado, de la materia especializada para efecto de llevar a cabo una implementación de medidas tendentes a uniformar el registro en el sistema computarizado que refleje la actividad sustantiva llevada a cabo por cada órgano jurisdiccional, debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito requieren del dictado de resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento, que no se ingresan por conducto de la oficina de correspondencia común, sino a través de las propias oficialías de partes de cada órgano judicial, entre éstos, los recursos de inconformidad.—Sin que dicha remisión a la oficina de correspondencia común implique desconocer el conocimiento originario que le corresponde al órgano jurisdiccional que emitió la ejecutoria de amparo, pues el propio considerando quinto del Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal señala: ‘... se suprime el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directo e indirecto y recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca ...’ (principio de reserva de ley).—Luego, toda vez que el artículo 192 de la Ley de Amparo vigente determina que: ‘... Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes ...’, debe entenderse que el órgano jurisdiccional encargado de pronunciarse respecto del cumplimiento a la ejecutoria de amparo y del recurso de inconformidad que en su caso se tramite, será aquel órgano jurisdiccional que concedió la protección constitucional, y si como en el caso, la concesión de la protección constitucional fue otorgada a través del recurso de revisión tramitado por la parte quejosa, quien deberá conocer del recurso de

inconformidad interpuesto contra el auto que declara cumplida la sentencia de amparo, será el Tribunal Colegiado que concedió dicha protección en segunda instancia, pues se considera el más capacitado para analizar los efectos de su ejecutoria.—Como base de la postura anotada, debe fijarse que, para que un tribunal tenga competencia respecto de un determinado asunto, es preciso que, hallándose éste dentro de la órbita de su jurisdicción, la ley le reserve su conocimiento, con preferencia a los demás órganos jurisdiccionales del mismo grado.—Bajo este enfoque, se estima que los amparos indirectos que se encuentren en cumplimiento o ejecución, deben ser conservados por los juzgados y tribunales de origen, dado que ello incide a los medios de defensa o cuestiones que pudieran presentarse en el trámite de ese cumplimiento o ejecución.—Argumento que se sustenta en la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, si con posterioridad al dictado de la sentencia respectiva se establecen en un circuito judicial federal dos o más Tribunales Colegiados que deban conocer de una misma materia, corresponde al tribunal que conoció del juicio de amparo en revisión, resolver los medios de defensa o incidencias relativos al cumplimiento y/o ejecución del fallo protector ya que, en esos supuestos, nadie mejor que el tribunal que resolvió el amparo, estará en aptitud para dilucidar sobre el cumplimiento y/o ejecución de la sentencia pronunciada.—Algunos de los diversos criterios que reflejan tal pauta son los siguientes: La jurisprudencia P./J. 20/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Volumen XI, del mes de marzo de dos mil, página setenta y dos, de contenido: 'QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN. CORRESPONDE RESOLVER DICHO RECURSO AL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN, AUNQUE, POR ACUERDO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, HAYA CAMBIADO SU DENOMINACIÓN O SU COMPETENCIA.' (se transcribe).—La jurisprudencia 2a./J. 137/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Volumen XXVIII, del mes de octubre de dos mil ocho, página cuatrocientos cuarenta y dos, de contenido: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA EN AMPARO INDIRECTO. EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN.' (se transcribe).—La tesis 1a. XI/97, emitida por 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, Volumen V, del mes de marzo de mil novecientos noventa y siete, página trescientos cuarenta y uno, de contenido: 'COMPETENCIA. TRATÁNDOSE DE CUESTIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS EJECUTORIAS DE AMPARO, RECAE EN EL

ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE RESOLVIÓ EL JUICIO DE GARANTÍAS O LA REVISIÓN RELACIONADA CON AQUÉL AUN CUANDO HAYA CAMBIADO SU DENOMINACIÓN O SU COMPETENCIA POR MATERIA.' (se transcribe).— Las circunstancias precisadas son relevantes, porque al fallo protector con el que se relaciona la presente inconformidad, le es aplicable el artículo 217 de la Ley de Amparo vigente, cuyo contenido es del tenor siguiente: '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 decreta 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.'.—Por tanto, las jurisprudencias P./J. 20/2000 y 2a./J. 137/2008, antes transcritas, resultan obligatorias para este Tribunal Colegiado, no obstante que se emitieron al tenor de la anterior Ley de Amparo; sin embargo, resultan aplicables por continuar el sentido de la ley que regulan dichos numerales en los que se ha hecho referencia en la presente ejecutoria, de conformidad con lo establecido en el sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente.—De ahí que, en congruencia con el punto cuarto del acuerdo general ya referido, y el invocado artículo 217 de la Ley de Amparo en vigor, en estricta observancia de las referidas jurisprudencias y por las razones que informan éstas, así como los diversos criterios transcritos, se estima que el órgano jurisdiccional que conoció y resolvió el recurso de revisión de la sentencia protectora, cuyos efectos son motivo de la presente inconformidad, es al que corresponde conocer de ésta pues, bajo la propia línea argumentativa del Alto Tribunal del País, nadie mejor que aquél para establecer los alcances de su fallo ..."

9. Por otro lado, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el incidente de inconformidad 7/2014, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

"PRIMERO.—Este Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer y resolver el presente recurso de inconformidad, de conformidad con lo dispuesto en el punto cuarto, fracción IV, del instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil trece, por el que se modifican los puntos segundo, fracción XVI, cuarto, fracción IV, octavo, fracción I, y noveno, al que se adiciona un párrafo segundo, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, pues fue interpuesto contra una resolución por

la que un Juez de Distrito en Materia Civil se pronunció sobre el cumplimiento dado a la ejecutoria de amparo indirecto dictada en el territorio en el cual ejerce jurisdicción este órgano colegiado ..."

10. CUARTO.—Por cuestión de orden sistemático, antes de proceder al análisis correspondiente, es oportuno establecer si en el caso sujeto a estudio existe contradicción entre los criterios sustentados por el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México**, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, y el sustentado por el **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, cuyas consideraciones esenciales se precisarán a continuación, ya que sólo bajo ese supuesto es posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar cuál es el criterio que debe prevalecer.

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoya en el criterio sustentado por el Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, cuyo contenido es similar a los artículos 225 y 226 de la ley de la materia actualmente en vigor y, por ello, se considera aplicable el referido criterio jurisprudencial; 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 –los Plenos de Circuito– o los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias".

12. 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.

13. 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 ocasio-

nes 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.

14. Que, por tanto, es de precisar 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.

15. De lo anterior se sigue, que la actual integración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

16. a) 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; y,

17. b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

18. La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la figura jurídica de la contradicción de tesis, y no para buscar diferencias de detalle que impidan analizar dicha cuestión.

19. Al respecto, tienen aplicación los criterios sustentados por el Tribunal Pleno en las tesis de jurisprudencia y aislada, de rubros: "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.¹⁴ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."¹⁵

¹⁴ 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, Texto: "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.

¹⁵ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones,

20. En el mismo sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia, de rubro "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁶

21. QUINTO.—Precisado lo anterior, lo que procede es examinar si, en la especie, existe o no la contradicción de tesis sustentadas entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

22. Para ello, resulta necesario hacer referencia a los antecedentes del caso, y sintetizar las consideraciones de cada una de las ejecutorias en contienda, a fin de establecer si existe o no la contradicción de criterios.

23. En principio, es relevante precisar que es criterio de este Tribunal Pleno 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 ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.

⁶ Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, tesis 1a./J. 22/2010, página 122, Texto: "Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

24. Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

25. En el caso del **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México**, de acuerdo con los antecedentes narrados en el resultando primero de la sentencia materia de la contradicción, la quejosa promovió juicio de amparo indirecto contra actos del **secretario de Transporte del Gobierno del Estado de México** y otras autoridades, consistentes en el otorgamiento de concesiones a la tercero perjudicada *****, bajo cualquier figura, o que inminentemente se fueran a otorgar a partir del treinta y uno de mayo de dos mil seis a la fecha de la presentación de la demanda, así como los estudios y dictámenes inherentes a esa concesión.

26. La demanda quedó registrada con el número de juicio **768/2011**, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de México, con sede en esta ciudad, dentro del cual, en resolución terminada de engrosar el veintidós de julio de dos mil trece, se concedió a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la responsable dejara insubsistentes las concesiones otorgadas a la tercero interesada, y le otorgara su derecho de audiencia.

27. Inconforme con el mencionado fallo, la tercero interesada interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, bajo el número **RA. 3/2013** de su índice, dentro del cual, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil trece, dictó ejecutoria confirmando la sentencia recurrida.

28. Luego de diversos requerimientos, el veintitrés de junio de dos mil catorce, el Juez de Distrito consideró que la responsable había cumplido con el fallo parcialmente.

29. Inconforme con esa decisión, el dos de julio del mismo año, con apoyo en el artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, la quejosa, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de inconformidad ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con sede en Nezahualcóyotl.

30. Dicha promoción fue remitida al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de México el día tres siguiente, que en proveído de esa misma fecha, ordenó la remisión del juicio al Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, en turno, para la sustanciación del

recurso, mismo que el primero de agosto siguiente fue turnado al Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México.

31. Por proveído de cinco de agosto del año en curso, el presidente de dicho órgano de control constitucional ordenó formar y registrar el expediente como recurso de inconformidad **12/2014**, anunció la legislación aplicable al caso, se pronunció competente para conocer del medio de impugnación y lo admitió; turnando el asunto a la ponencia del Magistrado Jorge Arturo Sánchez Jiménez, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

32. El once de septiembre de dos mil catorce, el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, dictó sentencia, declarándose incompetente para conocer del asunto**, al estimar que, si bien la sentencia protectora se había dictado por el Juez de Distrito ante el cual el recurso en cuestión había sido interpuesto, **de la revisión había conocido el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México**, el cual confirmó el sentido de dicho fallo amparador, y para sostener su incompetencia, debía tomarse en cuenta la facultad de la Suprema Corte para emitir acuerdos generales conforme al artículo 94 constitucional, en concreto el Acuerdo General 5/2013, el cual, en su punto octavo, fracción I, determinó enviar a los Tribunales Colegiados, entre otros recursos, el de inconformidad, en términos del artículo 201 de la Ley de Amparo, precisando que para establecer la competencia de los Tribunales Colegiados, en los casos en que existan dos o más en el circuito, debería remitirse, en primer lugar, a los tribunales especializados en la materia del juicio; en segundo lugar, al órgano que hubiera prevenido en el conocimiento del recurso de revisión, y el tercero, al que se encuentre en turno; que conforme al Acuerdo General 14/2014, que regula el funcionamiento de la oficinas de correspondencia común a los tribunales y juzgados, así como la designación, supervisión y responsabilidades de los servidores públicos, del que destaca el artículo 21, fracción II, del capítulo octavo, denominado "Del turno aleatorio y relacionado de asuntos". Que las razones de ese acuerdo general descansan en los considerandos cuarto y quinto; que en el punto cuarto se precisó **que debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados, en los que se dictan resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento no se ingresan por conducto de la oficina de correspondencia común sino a través de las propias oficinas de partes de cada órgano judicial**, era necesario implementar medidas para uniformar el registro en el sistema computarizado, a fin de reflejar la actividad sustantiva llevada a cabo, que ejemplo de ello eran, entre otros, los recursos de inconformidad a que se refiere el artículo 201 de la Ley de Amparo; que conforme al punto quinto señala que el artículo 9 del Acuerdo General 13/2007, regula tres sistemas de turno: el aleatorio, de relación y secuencial y cualquier situación

no prevista se resolvería por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos. Que en la práctica los titulares de Tribunales Colegidos y Juzgados de Distrito plantean consultas de turno y suspenden los procesos, y para cumplir con el artículo 17 constitucional, **se suprimía el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directo e indirecto y recursos que de ellos derivaran, salvo que por disposición expresa de la ley así se estableciera.** Que el sistema aleatorio puede implementarse de manera general para la mayoría de los asuntos, favoreciendo su turno inmediato; no obstante, debe considerarse que existen ciertas disposiciones legales que señalan el conocimiento conjunto a cargo de un solo tribunal, por lo que el Consejo de la Judicatura deberá regular la atención de ese aspecto desde su presentación en las oficinas de correspondencia común, a fin de que se asignen de manera computarizada al órgano jurisdiccional correspondiente que deba conocer en forma relacionada. **Que en ese sentido, el sistema computarizado debe configurarse para que las oficinas de correspondencia común turnen al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de una sentencia de amparo. Que de lo anterior se advierte que los recursos derivados de un juicio de amparo se turnaran de manera aleatoria al órgano jurisdiccional que asigne el sistema computarizado, sin tomar en cuenta el conocimiento previo que ya se haya tenido por una autoridad jurisdiccional.** Que al establecer lo anterior, el acuerdo general reconoce el principio de reserva de ley –explica en qué consiste–, porque en el considerando quinto establece que se suprime el sistema de asuntos relacionados en el juicio de amparo y los recursos que de ellos deriven, salvo que por mandato de ley así se establezca; que de ahí, la Ley de Amparo establece qué órgano debe conocer del recurso de inconformidad. Que el acuerdo privilegia la reserva de ley, no trata de establecer nuevas competencias, si no medir su actividad respecto de los asuntos que se presentaban directamente ante los tribunales que conocían del juicio de amparo. Que para ello, era necesario hacer referencia a diversos artículos de la Ley de Amparo, entre otros, el 192, 193, 196 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo, de los que se apreciaba el procedimiento a seguir para el cumplimiento de las ejecutorias de amparo –explica el procedimiento– para, enseguida señalar **que será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo el que debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, pues es el que conoce de los alcances protectores;** que es claro que la ley privilegia el conocimiento previo, **por lo que en los casos en que se haya concedido el amparo en el recurso de revisión, será el órgano que conoció de ese recurso el que debe pronunciarse si es correcta o no la declaratoria de cumplimiento decretada por el Juez de Distrito, ya que conoce los alcances que pretendió darle a su sentencia de amparo.** Que en aquellos casos en que un Juez de Distrito hubiera amparado sin recurrirse, corresponderá a un Tribunal Colegiado que ejerza jurisdicción sobre él, de acuerdo a la competencia por materia

que tenga asignada, por no existir conocimiento previo, así, el órgano jurisdiccional en posibilidad de analizar con libertad los efectos del amparo concedido por el Juez de Distrito. Que, además, conforme a lo determinado por la Suprema Corte, en el sentido de que si con posterioridad al dictado de la sentencia se establecen en un circuito dos o más Tribunales Colegiados que deban conocer de una misma materia, corresponde al tribunal que conoció del amparo en revisión resolver los medios de defensa o incidencias relativos al cumplimiento o ejecución, y en ese supuesto nadie mejor que el tribunal que resolvió amparar estará en aptitud de pronunciarse sobre el cumplimiento. Que, en consecuencia, conforme al Acuerdo General 14/2014, del Consejo de la Judicatura, debe considerarse que para determinar el Tribunal Colegiado que resulte legalmente competente para conocer del recurso de inconformidad interpuesto contra el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, cuando la concesión se haya dictado en el recurso de revisión, será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo, lo que es congruente cuando se trata del segundo amparo en el que se favorece el conocimiento previo adquirido por el tribunal que conoció del primer juicio de amparo. Más aún, porque dicho acuerdo tuvo la finalidad de reflejar la actividad sustantiva llevada a cabo por cada órgano jurisdiccional, debido a que algunos asuntos no ingresaban por la oficialía de partes común, sino directamente en la del propio órgano, sin que la remisión a la oficialía común desconozca el conocimiento previo. Citó diversos criterios relacionados con la competencia para conocer de la queja por exceso o defecto del incidente de inejecución en que se involucró el conocimiento previo de un Tribunal Colegiado. En conclusión, el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, estimó que era el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, pues era este último, quien tenía pleno conocimiento de los efectos para los que se concedió la protección constitucional a la quejosa, habiendo conocido del juicio en segunda instancia, de ahí que era el tribunal más apto para pronunciarse sobre el cumplimiento otorgado por la responsable**, aprovechando el estudio realizado al confirmar la resolución combatida.

33. En consecuencia, determinó declinar a favor del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, y remitir a ése las constancias inherentes, para que se avocara al conocimiento del medio de impugnación respectivo.

34. Asimismo, en similares términos se pronunció **el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver la inconformidad 7/2014, derivada de la demanda de garantías presentada por *****; en contra de la sentencia dictada el veintiocho de octubre de dos mil trece, en el toca de apelación 892/2013, del índice de la Novena Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

35. En este caso, previo recurso de queja interpuesto contra el desechamiento de la demanda de garantías, el Juez Quinto de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, en audiencia constitucional celebrada el veinte de marzo de dos mil catorce, dictó sentencia, en la que negó el amparo a la quejosa, tras considerar que había sido correcto que la responsable confirmara el desechamiento del incidente de nulidad de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, habiendo estimado legal el emplazamiento practicado en el lugar donde el demandado tenía el principal asiento de sus negocios.

36. Inconforme con dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión del que conoció el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, bajo el toca **RC. 113/2014**, y por sentencia emitida el veintinueve de mayo de dos mil catorce determinó revocar la sentencia recurrida tras considerar que la postura del Juez Federal resultaba incorrecta, puesto que el lugar donde se practicó la diligencia no podía considerarse el principal asiento de negocios del quejoso, concediéndole la protección constitucional solicitada, para los efectos de que se deje insubsistente el acto reclamado, y dicte nueva sentencia en sustitución de la anterior, en la cual, realizara la valoración de las pruebas exhibidas con la promoción del incidente, resolviendo el recurso de apelación con plenitud de jurisdicción.

37. El once de junio de dos mil catorce, la Sala responsable dejó insubsistente el acto reclamado, y el diecinueve del mismo mes y año emitió nuevamente sentencia en cumplimiento a la ejecutoria de amparo, en la que resolvió con plenitud de jurisdicción el recurso de apelación interpuesto, en los términos ordenados en la sentencia de amparo.

38. En consecuencia, con posterioridad a la vista otorgada a las partes del juicio con el cumplimiento de mérito, por auto de cuatro de julio de dos mil catorce, el Juez Federal tuvo por cumplida la sentencia de amparo.

39. Inconforme con lo anterior, por escrito presentado el treinta y uno de julio de dos mil catorce, la parte tercera interesada interpuso inconformidad contra la resolución que tuvo por cumplido el fallo protector, cuyo conocimiento, por razón de turno, correspondió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual, en auto de presidencia de siete de agosto de dos mil catorce, lo registró bajo el número **7/2014**, lo admitió a trámite y ordenó dar vista, con la admisión, a la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita, quien se abstuvo de intervenir.

40. Por auto de doce de agosto de dos mil catorce, se ordenó turnar los autos al Magistrado Víctor Francisco Mota Cienfuegos, para que formulara el

proyecto de resolución correspondiente, y por sentencia de veintiocho de agosto de dos mil catorce, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estimó que, al haber sido el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el órgano jurisdiccional que había concedido la protección constitucional solicitada, y que podría analizar los alcances de su resolución, le correspondía a éste su conocimiento**, por lo que, al ser el legalmente competente para conocer del recurso, ordenó que se le remitieran los autos de la inconformidad **7/2014**.

41. Por otro lado, con respecto al incidente de inconformidad **7/2014**, del índice del **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** derivó de la demanda de amparo contra actos de la Séptima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia y Juez Octavo de lo Civil, ambos del Distrito Federal, al dictar la sentencia de fecha veintitrés de agosto de dos mil trece, dictada dentro del toca de apelación **1055/2013**.

42. Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Juez Quinto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, quien lo radicó con el número **805/2013-V**, y en proveído de veinte de septiembre de dos mil trece, admitió la demanda de amparo y solicitó informe con justificación a las autoridades responsables.

43. El veintiuno de febrero de dos mil catorce, el Juez Federal dictó sentencia definitiva sobreseyendo en el juicio, y negando el amparo a la quejosa, por lo que, inconforme con ello, **interpuso recurso de revisión el once de marzo de dos mil catorce, radicado en el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, bajo el expediente RC. 84/2014-IV**, y resuelto el treinta de abril de dos mil catorce, en el sentido de que se modifique la resolución recurrida para, en una parte, sobreseer en el juicio de amparo promovido por la quejosa y, en otra, amparar y protegerla.

44. Tras requerir a las autoridades responsables para que dieran cumplimiento a la sentencia, la Sala responsable remitió copia certificada de las resoluciones de veintiocho de mayo de dos mil catorce, dictadas en cumplimiento a la ejecutoria de amparo; por su parte, el Juez Octavo de lo Civil y de Extinción de Dominio del Distrito Federal, se adhirió al cumplimiento dado por la propia Sala responsable, por lo que, una vez dada vista a las partes respectivas, por resolución de ocho de julio de dos mil catorce, el Juez Federal declaró cumplida la ejecutoria dictada en el juicio de amparo **805/2013-V**.

45. Inconforme con lo anterior, en escrito presentado el veintiocho de julio de dos mil catorce, en el juzgado federal del conocimiento, la parte tercero

interesada interpuso recurso de inconformidad en contra de la citada resolución de ocho de julio de dos mil catorce, la que fue remitida al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en turno.

46. Por cuestión de turno, correspondió conocer de ese recurso al **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, el que por auto de presidencia de seis de agosto de dos mil catorce, lo admitió a trámite, ordenó dar vista al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quien no formuló pedimento, y seguidos los correspondientes trámites de ley, por resolución de once de septiembre de dos mil catorce, dicho órgano colegiado se declaró competente –**fundando su competencia en el Acuerdo General Plenario 5/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**– para resolver el asunto, y emitió el pronunciamiento correspondiente, estimando infundado el recurso de inconformidad hecho valer.

47. Tomando en consideración que en el caso no existe controversia en la aplicación de la nueva Ley de Amparo, esta Primera Sala considera que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes, son idénticos y el criterio jurídico establecido por ellos son discordantes, como se explica.

48. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** estimaron declararse legalmente incompetentes para conocer de los recursos de inconformidad, interpuestos contra los autos dictados por los Jueces de Distrito que tuvieron por cumplida las sentencias de amparo, ya que, **al no haber tenido conocimiento previo de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias de amparo, debían declararse incompetentes para analizar los alcances de dicho cumplimiento**, y ordenar que los autos relativos fueran remitidos a los respectivos órganos colegiados que habían conocido de la revisión; mientras que el **Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al habersele turnado el recurso de inconformidad **7/2014**, derivado del recurso de revisión **RC. 84/2014-V**, del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, no obstante que no hubiese conocido del referido recurso de revisión, se declaró legalmente competente para conocer de la inconformidad, *sustentando su competencia en el Acuerdo General 5/2013, dictado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, procediendo a resolver con plenitud de jurisdicción lo que estimó conducente.

49. En esas condiciones, a juicio de esta Primera Sala, se estima que sí existe la contradicción de tesis denunciada, ya que mientras unos Tribunales

Colegiados se declararon legalmente incompetentes para conocer del recurso de inconformidad –por no haber tenido conocimiento previo del recurso de revisión–, intentado contra la sentencia dictada por el Juez de Distrito; el diverso Tribunal Colegiado –en contienda–, sin haber tenido conocimiento previo del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada por el Juez de Distrito –del que tuvo conocimiento otro Tribunal Colegiado–, se declaró legalmente competente para conocer de la inconformidad interpuesta contra el acuerdo dictado por el Juez de Distrito que tuvo por cumplida la sentencia de amparo, por lo que es claro que los elementos fácticos analizados son iguales y sus conclusiones son discrepantes, en consecuencia, la temática de la contradicción de tesis denunciada se puede sintetizar así:

50. ¿Determinar a qué órgano colegiado le corresponde conocer del recurso de inconformidad interpuesto contra el auto del Juez de Distrito que tuvo por cumplida la sentencia de amparo, si al que tuvo conocimiento previo del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia del Juez de Distrito o a cualquier Tribunal Colegiado que ejerza jurisdicción sobre él?

51. SEXTO.—Estudio de fondo. Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a las razones que a continuación se expresan:

52. Precisado lo anterior y en lo tocante a la materia de la presente contradicción de criterios, con la finalidad de resolver esta contradicción de tesis, es necesario y conveniente hacer referencia a los acuerdos generales involucrados en esta contienda, que son el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y el Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si la facultad para conocer de los recursos de inconformidad interpuestos en contra del acuerdo de cumplimiento de una ejecutoria de amparo dictada por un Juez de Distrito, debe permanecer o no reservada de manera exclusiva, para el órgano colegiado que conoció previamente del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia de amparo del Juez de Distrito, o bien, si dicho recurso debe ser turnado de manera aleatoria al órgano colegiado de circuito al que, por razón de turno le toque conocer del mismo.

53. Ahora bien, el Acuerdo General **14/2014**, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil catorce, que regula el funcionamiento de las Oficinas de Correspondencia Común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, así como la designación, supervisión y responsa-

bilidades de los servidores públicos que las integran, en lo relevante para la presente contradicción, en su artículo 21, fracción II, del capítulo octavo, denominado "**Del turno aleatorio y relacionado de asuntos**", establece lo siguiente:

"Artículo 21. Los asuntos se turnarán mediante el sistema computarizado que determine la Dirección General de Estadística Judicial, previa aprobación de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de la siguiente manera:

"I. Forma aleatoria.

"Tratándose de amparos directos e indirectos, juicios federales, sus recursos, conflictos competenciales, así como la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, se turnarán en forma aleatoria mediante el sistema computarizado, de tal manera que se logre una distribución equilibrada de las cargas de trabajo entre los órganos jurisdiccionales federales.

"Como regla general para el turno, no se tomará en cuenta el conocimiento anterior por determinado órgano jurisdiccional; una vez turnado de manera aleatoria un asunto no podrá ser motivo de consulta ante la Comisión de Creación de Nuevos Órganos.

" ...

"II. Forma relacionada.

"El sistema computarizado de las oficinas de correspondencia común facilitará la relación de expedientes en aquellos casos excepcionales en los que por disposición legal se establece el conocimiento de asuntos diversos a cargo de un solo órgano jurisdiccional.

"En el caso del amparo adhesivo se turnará al órgano jurisdiccional que reciba el amparo principal; de igual forma, se turnarán al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia, de conformidad con el artículo 189 de la Ley de Amparo.

" ...

"Cualquier cuestión no prevista se resolverá de plano y en breve tiempo por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos mediante consulta, sin suspender trámite ni generar conflicto por razón de turno; para su solución deberá

remitirse únicamente copia certificada de las constancias que se estimen indispensables."

54. Las razones que dieron lugar a la emisión de dicho acuerdo general, en lo que interesa, se encuentran plasmadas en los considerandos cuarto y quinto del mismo, cuyo contenido es el siguiente:

"Cuarto. El dos de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que incide en diversos aspectos relativos a la recepción, horario y formas de turno de los asuntos que realizan las oficinas de correspondencia común, lo que hace necesario adecuar el marco normativo.

"En este sentido, debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en los cuales se dictan resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento, no se ingresan por conducto de la oficina de correspondencia común sino a través de las propias oficialías de partes de cada órgano judicial, es necesaria la implementación de medidas tendentes a uniformar el registro en el sistema computarizado, a fin de que se refleje la actividad sustantiva llevada a cabo; ejemplo de ello son, entre otros, la reclamación, inconformidad e incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, a que se refieren los artículos 104, 201 y 206 de la Ley de Amparo vigente, respectivamente. ..."

"Quinto. En el artículo 9 del citado Acuerdo General 13/2007, se regulan los tres sistemas de turno de asuntos: aleatorio, de relación y secuencial. En el antepenúltimo párrafo de dicho numeral, se establece que cualquier cuestión no prevista se resolverá de plano por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, mediante consulta, sin suspender trámite, ni generar conflicto por razón de turno.

"En la práctica, en algunos casos, los titulares de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito plantean consultas de turno y suspenden los procesos o procedimientos jurisdiccionales mientras se resuelven, por lo tanto, para dar mayor celeridad a la impartición de justicia, y preservar las garantías del artículo 17 constitucional, en términos del presente acuerdo, se suprime el sistema de asuntos relacionados en los juicios de amparo directo e indirecto y recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca.

"El sistema aleatorio se puede implementar de manera general para la mayoría de los asuntos, favoreciendo su turno inmediato; no obstante se debe

considerar que existen ciertas disposiciones legales que señalan el conocimiento conjunto a cargo de un solo tribunal, por lo que es procedente que sea el Consejo de la Judicatura Federal el que regule la atención de ese aspecto desde su presentación en las oficinas de correspondencia común, a fin de que administrativamente se asignen los asuntos por el sistema computarizado al órgano jurisdiccional correspondiente que deba conocer en forma relacionada.

"En este sentido, el sistema computarizado debe configurarse para que las oficinas de correspondencia común turnen al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten por segunda ocasión en cumplimiento de la ejecutoria de una sentencia concedida para efectos, a fin de favorecer el estudio de fondo sobre los de violaciones al procedimiento y de forma, de conformidad con el artículo 189 de la Ley de Amparo vigente. ..."

55. De la transcripción anterior se desprende que, a efecto de lograr una distribución equilibrada de las cargas de trabajo entre los órganos jurisdiccionales federales, el acuerdo en cita tuvo por objeto regular el turno de los recursos derivados de un juicio de amparo, ordenando que fuere realizado de manera aleatoria, al órgano jurisdiccional que fuese asignado por el sistema computarizado para la distribución de asuntos entre los órganos jurisdiccionales federales, sin tomar en cuenta el conocimiento previo que ya se hubiere tenido por una autoridad jurisdiccional.

56. Sin embargo, al establecer que se turnarán al mismo Tribunal Colegiado los amparos que se presenten en contra de la sentencia dictada en cumplimiento de la ejecutoria protectora, dicho acuerdo general también reconoce el principio de reserva de ley, el cual consiste en evitar que un reglamento aborde novedosamente materias reservadas exclusivamente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión; ello, pues en el considerando quinto establece que se suprime el sistema de asuntos relacionados en el juicio de amparo y los recursos que de ellos deriven, salvo en los casos en que por mandato legal así se establezca; de ahí que la Ley de Amparo establezca cuál es el órgano jurisdiccional que debe conocer del recurso de inconformidad.

57. Además, en el citado acuerdo se aprecia que su finalidad no fue la de establecer nuevas competencias para los órganos jurisdiccionales federales, sino **la medición sustantiva de su actividad, respecto de los asuntos que se presentaban directamente ante los tribunales que conocían del juicio de amparo**, como eran las inconformidades, quejas, incidentes de inejecución de sentencia, las cuales no eran registradas en la oficialía de partes común, sino sólo en las oficialías de partes de dichos órganos de amparo.

58. Para tales efectos, conviene transcribir los artículos 192, 193, 196 y 201 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, los cuales rigen el supuesto y términos en que, a partir del tres de abril siguiente, dicho recurso se habría de interponer, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 192. Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.

"En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

"Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquélla, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico.

"El órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga."

"Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

"Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

"En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.

"En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

"Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

"El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

"Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."

"Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."

"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

59. De lo anterior, se pone de manifiesto que será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo, el que deberá pronunciarse respecto de la ejecutoria recaída al juicio de amparo, ello, dado que es éste quien conoce los alcances protectores de su sentencia, pues de no haberse cumplido, encontrarse en vías de cumplimiento o encontrarse cumplida, le corresponde hacer las declaratorias correspondientes o, en su caso, iniciar los procedimientos correspondientes.

60. En este sentido, con claridad se aprecia que la Ley de Amparo vigente privilegia el conocimiento previo del asunto, en aras del principio de seguri-

dad jurídica, lo que permite establecer que cuando en una sentencia de amparo dictada por un Juez de Distrito, es recurrida y de ese recurso de revisión conoce un Tribunal Colegiado, es evidente que cuando el Juez de Distrito dicte el acuerdo que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo y el mismo es recurrido a través del recurso de inconformidad, sin lugar a duda quien debe conocer de la inconformidad planteada debe ser el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto a través del recurso de revisión, ello, en aras de favorecer el conocimiento previo adquirido por dicho tribunal, dando mayor celeridad a la impartición de justicia y preservar las garantías del artículo 17 constitucional.

61. Más aún, porque el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, respecto de los recursos de inconformidad, sólo determinó su remisión a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados especializados, para llevar a cabo una implementación de medidas tendentes a uniformar el registro en el sistema computarizado, que reflejara la actividad sustantiva llevada a cabo por cada órgano jurisdiccional, debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito –requieren del dictado de resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento– que no se ingresan por conducto de la oficialía de correspondencia común, sino a través de las propias oficialías de partes de cada órgano judicial, entre otros, los recursos de inconformidad. Sin que dicha remisión a través de la oficialía de correspondencia común implique desconocer el conocimiento previo del asunto que le corresponda al órgano jurisdiccional que emitió la ejecutoria de amparo.

62. En congruencia con lo anterior, esta Primera Sala estima hacer referencia al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rige la organización y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, en su párrafo octavo, y que faculta al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para expedir acuerdos generales, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, aquellos asuntos respecto de los cuales ya se haya establecido jurisprudencia o que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine, en los siguientes términos:

"Artículo 94. ...

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribuna-

les Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

63. En uso de esa facultad, el trece de mayo de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número **5/2013**, por el que delegó en los Tribunales Colegiados, la facultad para conocer, entre otros, de las inconformidades a que se refiere el artículo 201, fracciones I y III, de la Ley de Amparo vigente; y el diverso instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de septiembre siguiente, en que se modificaron los puntos segundo, fracción XVI, cuarto, fracción IV, octavo, fracción I, y noveno, al que se adicionó un párrafo segundo, en los siguientes términos:

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"XVI. Los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones II y IV del artículo 201 de la Ley de Amparo, cuando así lo requiera la Sala en la que esté radicado el asunto respectivo y el Pleno lo estime justificado."

"Cuarto. **De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este acuerdo general, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:**

"...

"IV. Los incidentes de inejecución derivados del incumplimiento de una sentencia de amparo, del incidente de repetición del acto reclamado y del incidente de inejecución derivado de la falta de acatamiento de lo resuelto en un incidente para la determinación de la forma y cuantía de la restitución correspondiente al cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, conforme a lo dispuesto en el acuerdo general plenario respectivo, **así como los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo.**"

"Octavo. **La remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetará, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, a las reglas siguientes:**

"I. Los amparos en revisión y **los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que hubiese dictado la sentencia respectiva.**

"Cuando en el Circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno.

"Cuando los asuntos sean numerosos se distribuirán equitativamente."

"Noveno. En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del punto cuarto del presente acuerdo general, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:

"...

"En el caso de las inconformidades interpuestas en términos de lo previsto en el artículo 201, fracción III, de la Ley de Amparo, los Tribunales Colegiados de Circuito, en ejercicio de la competencia delegada, podrán:

"I. Desecharlas, declararlas improcedentes o sin materia;

"II. Ordenar la reposición del procedimiento respectivo;

"II. Declararlas infundadas, o

"III. Emitir dictamen en el que se consideren fundadas y, por ende, se remitan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se resuelva lo conducente. Previamente a la remisión, se ordenará la notificación del dictamen a las partes por conducto del Juzgado de Distrito o del Tribunal Unitario de Circuito, según corresponda, recabando las constancias que lo acrediten."

"Décimo tercero. Los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito comunicarán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto

de la Secretaría General de Acuerdos, a más tardar dentro de los primeros diez días hábiles de cada mes, los ingresos, egresos y existencia de asuntos de la competencia originaria de este Alto Tribunal, incluyendo aquellos que con anterioridad se les hubiesen enviado, así como copia electrónica de las sentencias dictadas y engrosadas en el mes inmediato anterior. ..."

64. De la anterior transcripción, se advierte que en el punto octavo, fracción I, prevé un orden para enviar a los Tribunales Colegiados de Circuito los recursos de inconformidad promovidos en términos de las fracciones I y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, disponiendo al efecto, que para establecer la competencia de los Tribunales Colegiados, en los casos en que existan dos o más en el circuito, deben remitirse, en primer lugar, a los tribunales especializados en la materia del juicio; en segundo lugar, al órgano que hubiese prevenido en el conocimiento del recurso de revisión y, en tercero, al que se encuentre en turno.

65. Ahora bien, en el caso, el tema a dilucidar es con respecto a qué órgano colegiado debe conocer del recurso de inconformidad que se interpone en contra del auto dictado por un Juez de Distrito que tiene por cumplida una ejecutoria de amparo, cuando la parte afectada, ya sea el quejoso o el tercero interesado, no están de acuerdo con el cumplimiento dado a la misma.

66. En ese tenor, en relación con el cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo, es necesario remitirnos –nuevamente– al contenido de los artículos 192, 193, 196 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo vigente, que establecen lo siguiente:

"Artículo 192. Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.

"En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

"Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquélla, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico.

"El órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga."

"Artículo 193. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

"Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

"En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.

"En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

"Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

"El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corres-

ponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

"Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."

"Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."

"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley."

67. De lo anterior, se advierte, en relación con el procedimiento para la determinación de cumplimiento de las ejecutorias de amparo, que deberá llevarse conforme a lo siguiente:

68. a) Toda vez que las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.

69. b) En la notificación de la ejecutoria se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo que se le hubiese otorgado, para ello, tomando en cuenta su complejidad o dificultad, fijará un plazo razonable y estrictamente determinado, apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se iniciará el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación, y en aquellos casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga.

70. c) Una vez transcurrido el plazo fijado a la responsable para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo indirecto, se pueden presentar tres panoramas, a saber:

- i. La autoridad no haya dado cumplimiento.
- ii. Se acredite que la ejecutoria está en vías de cumplimiento.
- iii. Remita informe con el cumplimiento de la ejecutoria.

71. En aquellos casos en que no se hubiese dado cumplimiento a la ejecutoria dentro del plazo fijado, se hará el pronunciamiento respectivo, se impondrán las multas que procedan y se remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

72. Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formarán un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

73. El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corres-

ponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

74. Por otro lado, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercebimientos efectuados.

75. Finalmente, cuando se reciba informe de la autoridad responsable, en el sentido de que ya cumplió con la ejecutoria, se dará vista a las partes del juicio para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga.

76. 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.

77. La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, y si en esos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

78. 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 dicha ley.

79. d) Contra la determinación que declare cumplida la ejecutoria de amparo, procede el recurso de inconformidad.

80. De lo anterior se obtiene que será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo, el que deberá pronunciarse respecto al cumplimiento de la ejecutoria recaída al juicio de control constitucional, debido a que es éste quien conoce los alcances protectores de su sentencia, ya que de no haberse cumplido, encontrarse en vías de cumplimiento o encontrarse cumplida, le corresponderá realizar las declaratorias correspondientes o, en su caso, iniciar los procedimientos legales que correspondan.

81. En ese sentido, es claro que la Ley de Amparo en vigor privilegia el conocimiento previo del asunto, en pro del principio de seguridad jurídica;

por tanto, pueden presentarse los escenarios siguientes: a) que el Juez de Distrito hubiera concedido el amparo y que dicha sentencia se recurriera a través del recurso de revisión, donde el Tribunal Colegiado confirmara el amparo concedido; b) que el Juez de Distrito negara el amparo solicitado y que dicha sentencia se recurriera, y el Tribunal Colegiado revocara y otorgara el amparo solicitado; c) que el Juez de Distrito sobreseyera el juicio de amparo, y que dicha sentencia se recurriera y el Tribunal Colegiado revocara y amparara; y, d) que el Juez de Distrito concediera el amparo y esta resolución no fuera recurrida. En los tres primeros supuestos –los Tribunales Colegiados–, por el hecho de haber prevenido en el conocimiento del juicio de amparo, son competentes para conocer del recurso de inconformidad, para aprovechar el conocimiento previo. Y en los supuestos de los incisos b) y c), con mayor razón, pues si dicho tribunal concedió el amparo es quien conoce los alcances y efectos del mismo.

82. En cambio, en el supuesto del inciso d), en aquellos casos en que un Juez de Distrito haya concedido el amparo solicitado y no se recurrió dicha sentencia, corresponderá conocer del recurso de inconformidad en contra de la declaración de cumplimiento, por razón de turno, al Tribunal Colegiado que ejerza jurisdicción sobre el Juez de Distrito, de acuerdo a la competencia por materia que tenga asignada, si es que la hay; en virtud de que, en esos casos, no existe un conocimiento previo del asunto, por lo cual, el órgano jurisdiccional a quien se le asigne el recurso de inconformidad, estará en posibilidad de analizar con libertad los efectos del amparo concedido por el Juez de Distrito.

83. En congruencia con lo anterior, debe decirse que, conforme al Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su punto octavo, fracción I, estableció las reglas de competencia de los recursos de inconformidad que serían del conocimiento de los Tribunales Colegiados, estableciendo que se enviarían directamente al que tuviera jurisdicción sobre el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario que hubiese dictado la sentencia respectiva; que cuando en el circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados, se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiere prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno, de ahí que puede establecer que dicho acuerdo plenario privilegia el conocimiento previo del asunto, para conocer de los recursos de inconformidad que se interpongan contra el acuerdo del Juez de Distrito que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo.

84. Concatenado con lo anterior, debe decirse que no pasa inadvertido para esta Primera Sala, que tanto el Tribunal Pleno como la Segunda Sala han privilegiado el conocimiento previo del juicio de amparo, para determinar la competencia en el conocimiento, entre otros, de los incidentes de inejecución

de sentencias de amparo, de los recursos de revisión y de las quejas conforma a la ley de amparo abrogada. Al respecto, se citan los criterios del rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"Tesis P./J. 20/2000

"Pleno

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Novena Época

"Pleno

"Tomo XI, marzo de 2000

"Página 72

"Registro No. 192296

"QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN. CORRESPONDE RESOLVER DICHO RECURSO AL TRIBUNAL COLEGIADO QUE CONOCIÓ DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN, AUNQUE, POR ACUERDO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, HAYA CAMBIADO SU DENOMINACIÓN O SU COMPETENCIA.—Conforme a lo dispuesto en el artículo 99, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en los casos de las fracciones V, VII, VIII y IX del artículo 95, el recurso de queja se interpondrá por escrito, directamente ante el tribunal que conoció o debió conocer de la revisión; de lo que se desprende que en aquellos casos en que un Tribunal Colegiado haya conocido de un juicio de amparo directo o en revisión en que se haya otorgado la protección constitucional, corresponde al propio tribunal resolver los recursos de queja interpuestos en ese juicio, en razón de que en tal supuesto, nadie mejor que el tribunal que resolvió el amparo para dilucidar si en la ejecución de la sentencia pronunciada se incurrió o no en exceso o en defecto; por lo que, en estas circunstancias, aun cuando el Tribunal Colegiado que conoció del juicio de amparo directo o en revisión haya cambiado de denominación y especialización, en virtud de un acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal, y que, en dicho acuerdo se establezca que los asuntos que no sean de su competencia se remitan al de la especialidad que corresponda, con excepción de los que ya hubieran sido listados, debe entenderse que no resulta aplicable la regla que ordena la remisión de los asuntos al tribunal de la especialidad, puesto que si el propio acuerdo establece como excepción que los asuntos previamente listados no serán enviados a otro tribunal, no obstante que sean de una materia distinta a la de su actual especialidad, con mayor razón debe entenderse que cualquier promoción o recurso que se haga valer en los asuntos resueltos con anterioridad, debe ser analizada en el tribunal que originalmente lo resolvió."

"Jurisprudencia 2a. /J. 137/2008

"Segunda Sala

"Novena Época

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVIII, octubre de 2008

"Página 442

"Registro No. 168712

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA EN AMPARO INDIRECTO. EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN.—Con motivo de la reforma al párrafo séptimo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de junio de 1999, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a expedir acuerdos generales a efecto de remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito todos los asuntos en los que se hubiere establecido jurisprudencia, los que no revistan interés o trascendencia, o en los que el mismo Alto Tribunal estime innecesaria su intervención. En ejercicio de tal facultad, el 21 de junio de 2001 el Tribunal Pleno emitió el Acuerdo General 5/2001, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y al envío de los de su competencia originaria a los Tribunales Colegiados de Circuito. Entre estos últimos se encuentran los incidentes de inejecución a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se concede el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios, conforme al punto quinto, fracción IV, que en relación con el punto décimo, fracción I, del mismo acuerdo general, se enviarán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano jurisdiccional que hubiese dictado la sentencia respectiva, o al especializado que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión, cuando en el circuito existan dos o más tribunales, o en su caso, al que se encuentre en turno. En consecuencia, si se suscita un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito especializados, pero uno de ellos previno en el conocimiento del amparo en revisión en que se concedió la protección constitucional, a éste compete conocer del incidente de inejecución de sentencia respectivo, debiendo atenderse para ello al acuerdo general referido, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, como son los de retorno que emite el Consejo de la Judicatura Federal, que no pueden estar por encima de un Acuerdo General Plenario de este Alto Tribunal, como lo es el 5/2001, que desarrolla una facultad derivada directamente de la Constitución Federal, relacionada con la delegación de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los Tribunales Colegiados de Circuito."

"Tesis aislada 2a. VII/2010
"Segunda Sala
"Novena Época
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta
"Tomo XXXI, febrero de 2010
"Página 144
"Registro No. 165313

"COMPETENCIA. TRATÁNDOSE DE CUESTIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS EJECUTORIAS DE AMPARO, RECAE EN EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE RESOLVIÓ EL JUICIO DE GARANTÍAS O LA REVISIÓN RELACIONADA CON AQUÉL AUN CUANDO HAYA CAMBIADO SU DENOMINACIÓN O SU COMPETENCIA POR MATERIA.—El Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió un amparo o un recurso de revisión es competente para conocer de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las ejecutorias de amparo. Lo anterior es así, dado que en dichas cuestiones resulta necesario no sólo hacer un análisis de lo efectivamente planteado, sino de la ejecutoria a través de la cual se resolvió lo conducente, con el objeto de que no existan resoluciones contradictorias, y además porque su cumplimiento es una cuestión de orden público cuyo estudio debe efectuarse aun de oficio, de ahí que resulte indispensable que el Tribunal Colegiado que haya conocido del asunto respectivo, sea también quien se pronuncie en cuanto a las cuestiones relacionadas con su cumplimiento, aun cuando por acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal haya cambiado su denominación o su competencia por materia."

85. De todo lo anterior, se pone de manifiesto que será el órgano jurisdiccional que concedió el amparo el que deberá pronunciarse respecto de la ejecutoria recaída al juicio de amparo, ello dado que es éste quien conoce los alcances protectores de su sentencia, pues de no haberse cumplido, encontrarse en vías de cumplimiento o encontrarse cumplida, le corresponde hacer las declaratorias correspondientes o, en su caso, iniciar los procedimientos respectivos.

86. En este sentido, con claridad se aprecia que la Ley de Amparo vigente privilegia el conocimiento previo del asunto, en aras del principio de seguridad jurídica, lo que permite establecer que cuando en una sentencia de amparo dictada por un Juez de Distrito, es recurrida y de ese recurso de revisión conoce un Tribunal Colegiado, es evidente que cuando el Juez de Distrito dicte el acuerdo que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo y el mismo es recurrido a través del recurso de inconformidad, sin lugar a duda, quien debe conocer de la inconformidad planteada debe ser el Tribunal Cole-

giado que previno en el conocimiento del asunto a través del recurso de revisión, ello en aras de favorecer el conocimiento previo adquirido por dicho tribunal, dando mayor celeridad a la impartición de justicia y preservar las garantías del artículo 17 constitucional.

87. Más aún, porque el Acuerdo General 14/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, respecto de los recursos de inconformidad, sólo determinó su remisión a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados especializados, para llevar a cabo una implementación de medidas tendientes a uniformar el registro en el sistema computarizado, que reflejara la actividad sustantiva llevada a cabo por cada órgano jurisdiccional, debido a que algunos asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito –requieren del dictado de resoluciones jurisdiccionales que ameritan un estudio y pronunciamiento–, que no se ingresan por conducto de la oficialía de correspondencia común, sino a través de las propias oficialías de partes de cada órgano judicial, entre otros, los recursos de inconformidad. Sin que dicha remisión a través de la oficialía de correspondencia común implique desconocer el conocimiento previo del asunto que le corresponda al órgano jurisdiccional que emitió la ejecutoria de amparo.

88. Aunado, además, a que en términos del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su punto octavo, fracción I, determinó las reglas de competencia para los Tribunales Colegiados, respecto de las inconformidades, al señalar que cuando en el circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno.

89. De ahí que, en el caso concreto, quien debe conocer de los recursos de inconformidad interpuestos contra el acuerdo del Juez de Distrito que tuvo por cumplida la sentencia de amparo, debe ser, en primer lugar, el tribunal especializado, y si dentro de ellos hubo uno que tuvo conocimiento previo del juicio de amparo, será éste el que deba conocer de la inconformidad; en segundo lugar, de no existir tribunales especializados, será el que hubiere prevenido en el conocimiento de la revisión, y finalmente, de no haber sido recurrida la sentencia dictada por el Juez de Distrito que concedió el amparo, será del conocimiento del Tribunal Colegiado que se encuentre en turno, por no existir conocimiento previo de ningún Tribunal Colegiado.

90. Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, 218, 225 y 226 de

la Ley de Amparo en vigor, a partir del tres de abril de dos mil trece, se sostiene que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con el siguiente rubro y texto:

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. ES COMPETENTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN; DE NO EXISTIR ESPECIALIZADO, SERÁ EL QUE CONOCIÓ DE AQUÉL Y, DE NO HABERSE INTERPUESTO EL RECURSO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE SE ENCUENTRE EN TURNO. De la interpretación sistemática de los artículos 192, 193, 196 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo, deriva que el órgano jurisdiccional que concedió la protección constitucional debe pronunciarse respecto de la ejecutoria recaída al juicio de amparo, dado que es quien conoce los alcances protectores de la sentencia, pues cuando no se ha cumplido, se encuentra en vías de cumplimiento o está cumplida, le corresponde hacer la declaratoria correspondiente o, en su caso, iniciar el procedimiento respectivo. En este sentido, se aprecia que la Ley de Amparo privilegia el conocimiento previo del asunto, en aras de respetar el principio de seguridad jurídica, lo que permite establecer que si una sentencia de amparo dictada por un Juez de Distrito es recurrida y un Tribunal Colegiado de Circuito conoce del recurso de revisión, es evidente que cuando el Juez dicte el acuerdo que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo, y éste sea recurrido a través del recurso de inconformidad, sin lugar a duda, quien deberá conocer de dicho recurso es el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto a través del recurso de revisión; ello para favorecer el conocimiento previo adquirido por dicho tribunal, dando mayor celeridad a la impartición de justicia y preservando las garantías del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, aunado a que en términos del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su punto octavo, fracción I, determinó las reglas de competencia para los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto de las inconformidades, al señalar que cuando en el circuito correspondiente existan dos o más Tribunales Colegiados, se remitirá al especializado en la materia del juicio, al que hubiese prevenido en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno. De ahí que quien debe conocer de los recursos de inconformidad interpuestos contra el acuerdo del Juez de Distrito que tuvo por cumplida la sentencia de amparo es, en primer lugar, el Tribunal Colegiado especializado, y si hubo uno que tuvo conocimiento previo del recurso de revisión, será éste el que conozca de la inconformidad; en segundo lugar, de no existir Tribunales Colegiados especializados, será el que hubiere prevenido en el conocimiento de la revisión; y, en tercer lugar, de

no haber sido recurrida la sentencia del Juez de Distrito que concedió el amparo, conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito que esté en turno.

91. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente **319/2014**, se refiere.

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 de la tesis redactada en el último apartado del presente 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 en vigor, a partir del tres de abril de dos mil trece.

Notifíquese; envíese 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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 73/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 779.

La tesis aislada P. I/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO SUMARIO. LOS PRECEPTOS QUE NIEGUEN AL SENTENCIADO LA POSIBILIDAD DE RECURRIRLA, SON CONTRARIOS A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 52/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL DECIMOCTAVO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE 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: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

Lo anterior con base, en el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 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, REFOR-

MADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

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 los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo penal 878/2014, 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.

¹ Cuyos datos de identificación y texto son: Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, tomo 1, marzo de 2012, Tesis: P. I/2012 (10a.), 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 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."

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:

I. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, quien conoció del **amparo directo A.D. Penal 878/2014**, en lo que interesa respecto de la presente contradicción de tesis, sostuvo las consideraciones siguientes:

"Sexto. Resultan infundados los motivos de disenso expresados por el quejoso, por las consideraciones siguientes:

"Previamente es de señalarse, que en el presente asunto opera la suplencia de la queja prevista por el numeral 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, dado que el impetrante tiene la calidad de reo en el juicio natural del que deriva la sentencia reclamada.

"Por otro lado, es importante destacar que en la especie serán motivo de análisis en primer término los conceptos de violación en los que el quejoso cuestiona la convencionalidad del artículo 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales en el Estado de Chiapas, dado que del resultado del citado estudio, depende si este órgano colegiado aborda o no el análisis de la legalidad del acto reclamado, así como del cumplimiento de las formalidades del procedimiento penal. ...

"No obstante lo anterior, este órgano colegiado, abordará el estudio que ahora se propone con el fin de dilucidar si el precepto en mención es o no convencional.

"Lo anterior, dado que el impetrante aduce que el numeral 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, contraviene los numerales 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el diverso 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"...

"A efecto de dar respuesta a los motivos de disenso expresados por el impetrante de amparo, es pertinente precisar las siguientes premisas:

"a) La naturaleza del juicio sumario y ordinario penal;

"b) La figura del recurso judicial efectivo y sencillo;

"c) El principio de reserva de la ley por parte del Estado Mexicano y el derecho a la doble instancia judicial.

"Así las cosas, en primer lugar, en cuanto a la naturaleza del juicio sumario, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 75/2012, se pronunció en los siguientes términos: (se transcribe)

"De la ejecutoria de amparo a saber se desprende que nuestro Más Alto Tribunal de la Nación, precisó elementos característicos de los juicios sumarios, entre otras precisiones, las siguientes:

"• Que los juicios sumarios cumplen con el principio de justicia pronta y expedita previsto por el numeral 17 de la Constitución Federal.

"• Los juicios sumarios se desahogan en plazos breves y sólo respecto determinados supuestos previstos por la ley.

"• Que el Juez habrá de dar vista al reo, para que éste manifieste si se acoge al juicio sumario, por lo que cuenta con la oportunidad de elegir la vía.

"• Además, las condiciones del procedimiento sumario no afectan el derecho de audiencia y de defensa del reo, pues en éste tiene la oportunidad de aportar pruebas y practicar todo tipo de diligencias, con lo que se garantiza su acceso a la justicia.

"Acorde con lo anterior, este órgano estima que el numeral 317, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, se apega a las consideraciones que sustentan la ejecutoria de amparo transcrita, al regular lo relativo al juicio sumario penal, acorde con los principios de acceso a la justicia pronta, eficaz y expedita previstos por el artículo 17 de la Constitución Federal.

"Por otro lado, en relación con la existencia de un recurso judicial efectivo y sencillo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios:

"Tesis: 1a. CCLXXV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, registro digital: 2002286, Primera Sala, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 525, tesis aislada, constitucional, que es del tenor siguiente:

"DERECHO HUMANO 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.' (se transcribe)

"DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.' (se transcribe)

"De los criterios invocados, se pone de relieve que, el derecho humano a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica la necesidad de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos.

"Así, de acuerdo con este principio, 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.

"También se sostuvo que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo en un caso específico, no constituyen, en sí mismo, una violación al derecho humano a un recurso judicial efectivo, 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.

"En consecuencia, que existan limitantes en la norma nacional, o requisitos que deban cumplirse para el acceso a los recursos no implica en modo alguno la infracción a los derechos humanos de acceso a un recurso rápido y sencillo.

"Por otra parte, en relación con el principio de reserva de ley, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 436/2013, sostuvo: (se transcribe)

"De la ejecutoria en cita se observa que, nuestro Más Alto Tribunal de la Nación, precisó que conforme con el principio de reserva de ley, previsto en el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no es factible la procedencia de un recurso no dispuesto por la ley interna (doble instancia), sino que remite al sistema jurídico del Estado Parte, que desde la perspectiva constitucional y legal, resuelva la cuestión en la forma y términos precisados.

"Es decir, que el Estado debe prever los mecanismos de defensa de los gobernados, lo cual en el caso se actualiza dado que conforme con el numeral 20 de la Constitución el justiciable tiene acceso a una justicia pronta y expedita en el que se precisan las formalidades del procedimiento, según se lee del precepto legal en cita. (se transcribe)

"Del precepto constitucional en cita, se advierte con meridiana claridad cuáles son los principios que deben observarse en todo proceso penal.

"Luego, si la legislación penal local, dispone conforme a derecho, las formalidades del juicio sumario, en el que se otorga al reo, entre otros derechos, la oportunidad de elegir la citada vía, así, como que en ésta se precisan los plazos que tiene para que su caso sea resuelto a la brevedad posible, es inconcuso que con ello se surte el requisito de acceso a la justicia, que ésta sea pronta y expedita, respetando en todo momento sus derechos de defensa adecuada y de ser juzgado por un juzgado o tribunal, legalmente establecido.

"En ese orden de ideas, la limitación para acceder a un recurso, no deviene inconvencional, porque no limita el derecho de defensa, ni el acceso a la justicia pronta y expedita.

"Al caso se invoca en lo que resulta aplicable la jurisprudencia que en seguida se cita:

"Décima Época; Registro digital: 2008036; Instancia: Segunda Sala; tipo de tesis: Jurisprudencia; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*; Publicación: viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas; materia común; Tesis: 2a./J. 122/2014 (10a.). 'REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS NO CONSTITUYE UNA FUENTE DE PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.' (se transcribe)

"Precisados los alcances de la procedencia de un recurso judicial efectivo, de la naturaleza de los juicios sumarios, resulta procedente ahora deter-

minar si el numeral 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales, resulta inconvencional como lo aduce el impetrante.

"Al caso es menester señalar, lo que dispone el numeral en estudio, que es del tenor siguiente:

"Artículo 317 bis. Abierto el procedimiento sumario, las partes dispondrán de cinco días comunes contados desde el día siguiente a la notificación del auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, para ofrecer las pruebas que estimen pertinentes, las que se desahogarán dentro de los veinte días hábiles siguientes; sin perjuicio de receptuarse las que el Juez crea convenientes.

"Sentada razón que las pruebas ofrecidas por las partes, fueron receptuadas; así como, analizada la instrucción en el sentido que lo actuado está debidamente autorizado por los funcionarios actuantes y las partes, el Juez citará a la audiencia de derecho que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes, en la que el agente del Ministerio Público, el procesado o su defensor formularán conclusiones en forma verbal o escrita. Hecho lo anterior, el Juez declarará visto el proceso y dictará sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días posteriores, contra la que no procederá recurso alguno.

"En caso de que las partes no ofrezcan pruebas o renuncien al desahogo de ellas, se hará constar en autos y el Juez citará a la audiencia de derecho a que este artículo se refiere."

"Por su parte, el numeral 23 de la Constitución Federal dispone: ...

"Del precepto constitucional que antecede, se observa que, en materia penal, ningún juicio de índole penal puede tener más de tres instancias, sin que en el numeral en comento se desprenda que necesariamente deba tener una, dos o tres instancias.

"En efecto, el ordinal constitucional en comento, no indica que los juicios penales no puedan tener una sola instancia, pues no existe expresamente esa limitante, y únicamente la sujeta a que no puede ir más allá de tres instancias, lo que además es acorde con el principio de justicia pronta y expedita, previsto por el diverso ordinal 17 de la Constitución Federal.

"Así las cosas, el ordinal 317 bis, párrafo segundo, es acorde en primer término al numeral 23 de la Constitución Federal, que dispone las reglas generales que deben regir los juicios de índole penal.

"Además, el numeral 23 constitucional, no prohíbe que los juicios de índole penal deban tener una sola instancia, permitiendo así que el legislador ordinario, federal o local dispongan las reglas que regulan su tramitación; de ahí que la pretensión del quejoso de desaplicar una norma acorde a la Constitución Federal, deviene ineficaz.

"Al caso es de invocarse, la jurisprudencia 1a. CCLXXV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, registro digital: 2002286, Primera Sala, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 525, tesis aislada, materia constitucional, que dice: 'DERECHO HUMANO 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.' ...

"Por otro lado, los artículos 8.2., h) y 25, ambos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen: ...

"Por su parte, el numeral 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone:...

"Así, los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el numeral 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran el derecho humano a la doble instancia en materia penal, o doble conformidad del fallo condenatorio, con las características siguientes:

"a) Del medio de impugnación debe conocer el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica.

"b) El derecho de interponer el recurso debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada.

"c) Lo anterior, siempre y cuando así se disponga en la ley nacional.

"Lo anterior, se obtiene del texto de los numerales invocados, porque el numeral 8.2., h), de la Convención, establece expresamente que durante el proceso, toda persona tiene derecho de recurrir el fallo ante Juez o tribunal superior, entre otras garantías mínimas.

"Lo que se corrobora con el contenido del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme al cual, toda persona de-

clarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

"Esos parámetros contenidos en los textos internacionales, permiten establecer el derecho humano a la doble instancia y éste debe agotarse en sede ordinaria, porque solamente así se puede considerar que toda persona inculpada durante el proceso penal, puede cuestionar eficazmente la sentencia que lo declara culpable de un delito, en los términos exigidos por los Pactos de San José de Costa Rica e Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"La garantía de la doble instancia, exige brindar al condenado la posibilidad de recurrir el fallo. Ese recurso debe entenderse, como un medio de impugnación amplio, que permita un reexamen, a petición del condenado de la primera instancia, lo que constituye un derecho humano del imputado en el juicio penal. Lo anterior revela que, el derecho humano consagrado en los pactos citados, lo constituye el derecho a la segunda instancia, porque el doble examen del caso es el valor garantizado en esos pactos internacionales: la doble instancia de jurisdicción.

"El doble examen del caso, implica la renovación integral del juicio por parte de un Juez o tribunal distinto sobre la cuestión sometida a su decisión. Ese doble examen debe efectuarlo el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica, porque consiste en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad ya de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, ya de resumir nuevamente las pruebas viejas y asumir pruebas nuevas o ulteriores. De lo contrario, el sistema penal contravendría el artículo 8.2., h), de la convención y el numeral 14.5 del pacto internacional, antes citados, que garantizan el derecho al reexamen de la condena 'durante el proceso', junto con la doble instancia jurisdiccional.

"En ese orden de ideas, es dable concluir que en nuestro sistema constitucional, y atento al numeral 23 de la Constitución Federal, se prevé la garantía a la doble instancia, puesto que en éste se prevé que los juicios de índole penal no pueden tener más de tres instancias.

"Lo que implica que los juicios de esa índole pueden tener una, dos o hasta tres instancias. Es verdad que tampoco se precisa que sea forzoso que un juicio penal tenga dos instancias como mínimo.

"En consecuencia, los numerales 317 y 317 bis, párrafo segundo, disponen la tramitación de un juicio sumario para casos específicos, y, por

otro lado, la misma ley prevé la doble instancia para los casos del juicio ordinario.

"Debe destacarse, que el recurso de apelación tiene por objeto, confirmar, revocar, anular o modificar la resolución recurrida. Por ello, el tribunal que conozca de la impugnación examinará los motivos y fundamentos de la resolución combatida, su conformidad con la ley aplicable, la apreciación que contenga acerca de los hechos a los que se refiere y la debida observancia, en su caso, de las normas relativas a la admisión y valoración de la prueba.

"La apelación es un juicio sobre el hecho, y consiste, en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas –de la primera instancia– y asumir pruebas nuevas o ulteriores –ofrecidas, admitidas y desahogadas en la segunda instancia–, con lo cual se tutela el derecho humano a la doble instancia, consagrado en los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Sin embargo, la limitación al recurso de apelación tratándose de los juicios sumarios en materia penal, obedece precisamente a la naturaleza de los mismos, que requieren de una tramitación especial, pronta y expedita, acorde con el numeral 17 de la Constitución Federal.

"Y si bien, el juicio de amparo directo no es el medio de impugnación establecido en los numerales 8.2., h), y 14.5 de los citados pactos, porque es un medio extraordinario de defensa, lo cierto es que, con éste se atempera la oportunidad de que la sentencia condenatoria que se emita en su contra, sea sometida a un examen riguroso de constitucionalidad, con la posibilidad de analizar en amparo directo, si en el sumario se observaron las formalidades esenciales del procedimiento, desde la fase de averiguación previa, hasta el de dictado de la sentencia que se emita en el mismo, así como si el juzgador valoró correctamente las pruebas obtenidas en la causa penal y reasumir la valoración de las mismas.

"No se soslaya que el juicio de amparo directo no es una instancia penal, sino un juicio autónomo, extraordinario; sin embargo, al igual que la segunda instancia, tiene la posibilidad de analizar la litis sometida a la decisión del juzgador y determinar si fueron debidamente acreditadas la existencia del delito imputado y la plena responsabilidad de aquél en su comisión, como base de la constitucionalidad del acto reclamado, en la especie, la sentencia de primera instancia.

"En ese orden de ideas, el derecho de interponer un recurso contra la sentencia condenatoria dictada en primera instancia, estatuido en los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el numeral 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no está limitado en el sistema procesal penal local, sino únicamente circunscrito a determinados tipos de juicios penales, en los que se atiende a las formalidades del procedimiento, otorgando la oportunidad de defensa y de un juicio previo al acto privativo.

"De lo anterior se colige que, las sentencias de primera instancia contra las cuales no proceda el recurso de apelación causan ejecutoria por ministerio de ley y producen los efectos de cosa juzgada. Lo que debe ser entendido, en el sentido de que dichas sentencias no admiten medios de defensa establecidos en la legislación ordinaria, sino sólo el juicio de amparo en la vía directa.

"Circunstancia que además acontece con las sentencias de segunda instancia, en los supuestos de procedencia del recurso de apelación, las cuales también son sometidas al escrutinio constitucional del juicio de amparo directo.

"No se soslayan las consideraciones de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el 'Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica', el dos de julio de dos mil cuatro (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), cuyo criterio es orientador para los tribunales federales, en la que consideró lo siguiente: ...

"Transcripción de la que si bien, se puede advertir que los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran el derecho humano a la doble instancia en materia penal y del medio de impugnación debe conocer el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica.

"Que el derecho de interponer el recurso debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada.

"Sin embargo, como se ha expuesto en párrafos precedentes, ello se encuentra limitado a los supuestos en que la propia legislación nacional disponga los recursos y medios adecuados de defensa, atento con la naturaleza de cada uno de los juicios de que se trate y del principio de reserva de la ley.

"Por tanto, ese derecho humano en el caso específico que nos ocupa, es atemperado y puede ser tutelado con la existencia del juicio de amparo en la vía directa, por el cual, en él es factible analizar no sólo las violaciones al procedimiento desde la fase de detención del encausado, de averiguación previa y durante el proceso penal en todas sus etapas, examinando si el fallo reclamado es constitucional o no.

"Bajo este orden de ideas, se arriba a la conclusión, de que el artículo 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, no contraviene los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que tutelan el derecho humano a la doble instancia, dado que el legislador nacional y estatal, actuando en atención al principio de reserva de la ley, está en posibilidades de regular los tipo de fallos que pueden ser y no ser recurribles, en los términos de la legislación respectiva.

"En esas condiciones, devienen infundados los argumentos de la parte quejosa, en relación con la inconventionalidad de la norma penal cuestionada.

"Por otro lado, la quejosa invoca en apoyo de sus alegaciones, los criterios jurisprudenciales, que son de los rubros siguientes: 'DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MORELOS (ABROGADO), ES INCONVENTIONAL POR TRANSGREDIR LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.'

"DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. EL RECURSO DE APELACIÓN ES EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN IDÓNEO A QUE ALUDEN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, Y NO EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.'

"DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. PARA SALVAGUARDARLO, EL JUEZ DE PRIMER GRADO NO DEBE APLICAR EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MORELOS ABROGADO –CUANDO SE ACTUALICE ALGUNO DE ESOS SUPUESTOS PREVÉ–, DE LO CONTRARIO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE CONCEDER EL AMPARO PARA EL EFECTO DE QUE DICHO JUZGADOR DESAPLIQUE AQUEL NUMERAL.'

"Sustentadas por el Pleno del Décimo Octavo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2013.

"Así como también, los criterios siguientes:

"Tesis: VIII.2o.P.A.5 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, registro digital: 2004592, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, que este tribunal comparte, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, página 2670, tesis aislada, constitucional.

"SENTENCIAS DEFINITIVAS EN EL PROCESO SUMARIO PENAL. EL ARTÍCULO 504 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE COAHUILA ABROGADO, AL ESTABLECER SU IRRECURRIBILIDAD CON EXCEPCIÓN DE LOS AUTOS QUE DECRETEN O NIEGUEN EL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL VIOLA EL DERECHO HUMANO A RECURRIR EL FALLO ANTE UN JUEZ O TRIBUNAL SUPERIOR (CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).'" (se copia)

Tesis: XIV.P.A. J/2 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2007468, Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, que este órgano comparte, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo III, página 2333, jurisprudencia (constitucional, penal). (se copia)

"SENTENCIAS DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO SUMARIO. LOS ARTÍCULOS 356, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 383, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL PROHIBIR EN SU CONTRA LA PROMOCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN, Y EL DIVERSO 372, FRACCIÓN II, QUE LAS UBICA COMO DEFINITIVAS E IRREVOCABLES, SON CONTRARIOS AL ARTÍCULO 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y, POR TANTO, DEBEN INAPLICARSE.'" (se copia)

"Sin embargo, este Tribunal Colegiado no comparte las tesis y criterios antes citados, precisamente por las razones antes expuestas, de ahí que ante la posibilidad de que existan criterios contradictorios, se dispone con fundamento en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, se envíe copia certificada de la presente ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que determine la probable contradicción de tesis y resuelva lo conducente."

II. Criterio del Pleno del Decimoctavo Circuito, quien conoció de la contradicción de tesis 1/2013, estimó lo siguiente:

"El artículo 23 de la Constitución General de la República, establece: (se copia).

"De ese precepto pudiera considerarse que se establece una base para confrontar el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales abrogado –en la parte que veda el derecho a recurrir en apelación una sentencia dictada en un juicio penal–; sin embargo, al desentrañar el contenido esencial del derecho humano en ese precepto constitucional, no permite realizar una interpretación conforme en relación con el citado precepto secundario.

"Efectivamente, la función principal de la primera parte del artículo 23 constitucional, es limitar la duración de los juicios penales, ya que no podría existir una impartición de justicia eficaz, justa y expedita si los juicios se prolongaran indefinidamente. Esto es particularmente importante en los procesos penales, porque son determinantes en la vida del ser humano, pues su libertad, honra y patrimonio pueden ser limitados o perjudicados por el *ius puniendi* del Estado: empero, tal precepto no regula la restricción del derecho humano a la doble instancia ni prevé las bases para establecer que, en todo juicio del orden penal, debe existir más de una instancia o para establecer que solamente sea factible que el condenado cuente con una sola instancia.

"Para determinar si en la especie es factible realizar una interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; o bien, establecer si el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales abrogado –en la parte que veda el derecho a recurrir en apelación una sentencia dictada en un juicio penal– es inconvencional, es necesario realizar el análisis de este artículo a la luz de los artículos 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Los artículos 8.2., h) y 25, ambos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen: (se copian)

"Por su parte, los numerales 2.3., a. y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponen: (se copian)

"De los numerales transcritos, se desprende que los creadores de la Convención y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecieron dos medios de defensa: El primero exclusivo para la materia penal –doble instancia– y el otro genérico –el amparo– que se traduce en 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, este recurso está consagrado para cualquier materia.

"Del texto de la Convención y del Pacto no se advierte que tales medios participen de la misma naturaleza, menos aún que la existencia del juicio de amparo excluya a la doble instancia; por el contrario, una vez agotada la doble instancia, es factible impugnar la resolución respectiva a través del juicio de amparo directo.

"Los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el numeral 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran el derecho humano a la doble instancia en materia penal o doble conformidad del fallo condenatorio, con las características siguientes:

"a) Del medio de impugnación debe conocer el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica.

"b) El derecho de interponer el recurso debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada.

"Lo anterior se obtiene de texto de los numerales invocados, porque el numeral 8.2., h), de la Convención establece expresamente que durante el proceso toda persona –por la ubicación de ese texto, se infiere que se refiere a toda persona inculpada– tiene derecho de recurrir el fallo ante Juez o tribunal superior, entre otras garantías mínimas.

"Lo que se corrobora con el contenido del artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme al cual, toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

"Esos parámetros contenidos en los textos internacionales, permiten establecer el derecho humano a la doble instancia y éste debe agotarse en sede ordinaria, porque solamente así se puede considerar que, toda persona inculpada durante el proceso penal, puede cuestionar eficazmente la sentencia

que lo declara culpable de un delito, en los términos exigidos por el Pactos de San José de Costa Rica e Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"La garantía de la doble instancia exige brindar al condenado la posibilidad de recurrir el fallo. Ese recurso debe entenderse como un medio de impugnación amplio, que permita un reexamen, a petición del condenado, de la primera instancia, lo que constituye un derecho humano del imputado en el juicio penal. Lo anterior revela que el derecho humano consagrado en los pactos citados lo constituye el derecho a la segunda instancia, porque el doble examen del caso es el valor garantizado en esos pactos internacionales: la doble instancia de jurisdicción.

"El doble examen del caso implica, la renovación integral del juicio por parte de un Juez o tribunal distinto sobre la cuestión sometida a su decisión. Ese doble examen debe efectuarlo el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica, porque consiste en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad ya de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, ya de resumir nuevamente las pruebas viejas y asumir pruebas nuevas o ulteriores. De lo contrario, el sistema penal contravendría el artículo 8.2., h), de la Convención y el numeral 14.5 del Pacto Internacional, antes citados, que garantizan el derecho al reexamen de la condena 'durante el proceso', junto con la doble instancia jurisdiccional.

"Esos elementos los reúne el recurso de apelación consagrado por el artículo 199 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos –abrogado– y no el juicio de amparo, porque conforme a lo previsto en el artículo 194 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos –abrogado–, los recursos tienen por objeto confirmar, revocar, anular o modificar la resolución recurrida. Por ello, el tribunal que conozca de la impugnación examinará los motivos y fundamentos de la resolución combatida, su conformidad con la ley aplicable, la apreciación que contenga acerca de los hechos a los que se refiere y la debida observancia, en su caso, de las normas relativas a la admisión y valoración de la prueba.

"El juzgador resolverá –conforme a lo previsto en el artículo 196 del citado código– cada uno de los agravios que haga valer el recurrente y cuando se trate del inculpado, deberá suplir la deficiencia de los agravios, que incluye la omisión absoluta de éstos.

"Interpuesto el recurso de apelación –conforme al artículo 202 de la codificación en cita– el juzgador de primer grado lo admitirá o desechará;

admitido el recurso lo remitirá al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, para su conocimiento, sustanciación y resolución. Una vez que el superior decida sobre la admisión del recurso, citará a las partes para la audiencia de vista y abrirá un plazo de cinco días para el ofrecimiento de pruebas, que se desahogarán en aquélla. En la alzada serán admisibles toda clase de pruebas que no se hubieren rendido en primera instancia, si quien las ofrece acredita, a satisfacción del tribunal, que no tuvo conocimiento o acceso a ellas. La documental pública es admisible en todo momento hasta antes de que se dicte sentencia, sin perjuicio de acreditar su autenticidad en artículo especial cuando fuere cuestionada. En la audiencia se calificarán las pruebas ofrecidas y procederá, en su caso, a su desahogo, además podrá disponer la práctica de otras diligencias probatorias que estime necesarias para mejor proveer. Desahogadas las pruebas, el tribunal escuchará los alegatos que formulen las partes –verbalmente o por escrito– y dictará la sentencia (artículos 203 y 204).

"La apelación es un juicio sobre el hecho y consiste en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas –de la primera instancia– y asumir pruebas nuevas o ulteriores –ofrecidas, admitidas y desahogadas en la segunda instancia–, con lo cual se tutela el derecho humano a la doble instancia, consagrado en los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Lo anterior, porque el recurso de apelación constituye, según lo expuesto, un medio de impugnación ordinario, a través del cual el apelante –entre ellos el condenado– manifiesta su inconformidad con la sentencia de primera instancia, lo que origina que los integrantes de un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, realicen un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad ya de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, ya de resumir nuevamente las pruebas viejas y asumir pruebas nuevas o ulteriores; hecho lo cual dictan una nueva resolución judicial revocando, confirmando, modificando o anulando aquella que fue impugnada.

"El juicio de amparo directo no es el medio de impugnación establecido en los numerales 8.2., h), y 14.5 de los citados pactos, porque es un medio extraordinario de defensa y en él se puede realizar un reexamen, está limitado al juicio natural, con la posibilidad de analizar si el juzgador valoró correctamente las pruebas obtenidas en la causa penal y reasumir la valoración de las mismas –pruebas viejas de la primera instancia–, pero no tiene el alcance de renovar en forma integral el juicio, menos aún de resumir nuevamente las pruebas viejas –obtenidas en la primera instancia– y asumir pruebas nue-

vas o ulteriores, precisamente, porque en el juicio de amparo directo no existe etapa probatoria. El amparo es un juicio sobre el juicio y no un juicio sobre el hecho —este último es el derecho humano tutelado en los artículos 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— mientras que el juicio de amparo es equiparable al medio estatuido en los numerales 25 de la citada convención y 2.3., a), del citado pacto.

"El juicio de amparo directo no es ni siquiera una instancia penal, sino un juicio autónomo, ya que cuenta con diferentes elementos subjetivos y objetivos a los de la causa penal —primera instancia—, porque en ésta los elementos subjetivos son el imputado, el ofendido o víctima del delito y el órgano acusador, en tanto que la litis sometida a la decisión del juzgador, se traduce en determinar, la existencia del delito imputado y la plena responsabilidad de aquel en su comisión; mientras que en el juicio de amparo, los elementos subjetivos son el quejoso, la autoridad responsable y el tercero perjudicado o interesado, y el objetivo es la constitucionalidad del acto reclamado —en la especie, la sentencia de primera instancia—, mas no la renovación integral del juicio por parte del Tribunal Colegiado de Circuito. Incluso, ni siquiera tiene por objeto revocar, confirmar, modificar o anular la sentencia reclamada, sino su análisis se constriñe a examinar si el fallo reclamado es constitucional o no, en el supuesto de ser inconstitucional, la decisión del Tribunal Colegiado se limita a conceder el amparo para que reparar las violaciones procesales advertidas y/o para que se dicte una nueva sentencia que purgue los vicios formales o de fondo encontrados por el tribunal de amparo.

"Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por tales pactos, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto —lo que tampoco reúne el juicio de amparo—.

"En consecuencia, es evidente que con el juicio de amparo directo no se obtiene la doble conformidad del fallo condenatorio. Además, atendiendo a los elementos de ese juicio, puede afirmarse que, el amparo directo no es una instancia más, sino un nuevo juicio, un juicio que, dada su naturaleza, ni siquiera es de carácter penal, sino estrictamente constitucional; por tanto, al no poder considerarse como una instancia, menos aún puede servir de parámetro para establecer que a través de él se tutela el derecho humano a la doble instancia, consagrado en los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"El juicio de amparo directo, es un medio de defensa excepcional, cuyo objetivo primordial es controlar la constitucionalidad de la sentencia reclamada y el hecho de que se haya convertido en un medio extraordinario de control de legalidad, a través de la impugnación de violaciones judiciales a los artículos 14 y 16 constitucionales; además, ha conseguido que su promoción sea vista con naturalidad, cuando debería ser excepcional. Estas circunstancias han hecho que no tengamos presente que el juicio de amparo es un medio de control constitucional, y alientan la idea de que pudiera ser la única impugnación posible contra la sentencia de un proceso penal.

"Pese a los alcances prácticos del juicio de amparo, éste no constituye el recurso a que se refieren los artículos 8.2., h) y 14.5 de los Pactos citados, pues tales dispositivos exigen que la revisión de la sentencia del proceso penal, se lleve a cabo por un Juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica.

"Al respecto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en coautoría con Rubén Sánchez Gil, en la obra 'El Juicio de Amparo y el Sistema Procesal Penal Acusatorio', ha realizado un estudio respecto a que el juicio de amparo no constituye el recurso a que se refiere el artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que de manera ilustrativa se reproduce:

"2. Amparo y apelación

"Alguna corriente de opinión ha planteado suprimir el recurso de apelación contra la sentencia definitiva del proceso penal, para que la resolución de primera instancia se impugne a través del juicio de amparo, a semejanza de lo que ocurre en materia laboral. Las siguientes consideraciones se dirigen a resolver esta cuestión.

"El juicio de amparo es un medio de defensa excepcional. Su objetivo primordial es controlar la constitucionalidad de los actos de autoridad que se reclamen por su conducto, y a raíz de la reforma del 10 de junio de 2011 la «convencionalidad» de los mismos. No obstante, este proceso funge como garante de todo el ordenamiento jurídico, cuando se traduce en el agravio a un interés legítimo o jurídico, la violación de disposiciones secundarias se impugnan en él como violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales.

"Es sabido que pese a su carácter «extraordinario», desde el siglo XIX el amparo se convirtió informalmente en un medio de control de legalidad, a través de la impugnación de violaciones judiciales a los artículos 14 y 16 constitucionales. Y el hecho de que casi siempre se le utilice como «tercera instancia», ha conseguido que su promoción sea vista con naturalidad, cuando

debería ser excepcional. Estas circunstancias han hecho que no tengamos presente que el juicio de amparo es un medio de control constitucional, y alienan la idea de que pudiera ser la única impugnación posible contra la sentencia de un proceso penal.

"Además, si la apelación contra la sentencia definitiva se configurase bajo la modalidad de estricto derecho, el juicio de amparo ofrecería mayor protección que ella, la cual devendría «inconvenional». En el juicio de amparo sí es factible suplir la deficiencia de la queja a favor del acusado, lo que también apoyaría que al menos para esta parte «cuantitativamente» sea «un recurso amplio» para «un análisis o examen comprensivo e integral de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior». Sin embargo, dado que ese beneficio no aplica para la víctima, el juicio de garantías no cumpliría ese requisito internacional a su respecto, como veremos en su momento; y mucho menos, lo hará para el Ministerio Público, que ni siquiera tiene legitimación para promoverlo contra una sentencia penal.

"Pese a los alcances prácticos del juicio de amparo, el mismo no constituye el recurso a que se refiere el artículo 8.2., h), del Pacto de San José. Este precepto exige que, la revisión de la sentencia del proceso penal, se lleve a cabo por un «Juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica». Si bien los tribunales de amparo podrían tener esta calidad tratándose del proceso penal federal, no ocurrirá así cuando el acto impugnado provenga del orden estatal, a menos que pensemos que los tribunales de amparo sean el «superior» de los locales, por ejercer jurisdicción constitucional, una conclusión algo difícil de sostener.

"El anterior no es el único obstáculo para que el amparo sea la única instancia de revisión penal. Señalamos que este proceso permitiría «cuantitativamente» un análisis integral de la sentencia, mas sólo cuando lo promueva el acusado; y ahora conviene indicar que, no obstante, el juicio de garantías, también carece de esa amplitud en términos «cualitativos».

"El juzgador de amparo no tiene «plenitud de jurisdicción» respecto de los procedimientos naturales, ya que no puede sustituir a las responsables y, por ende, tampoco debe sobreponer su criterio en la valoración de elementos probatorios; a menos que éstos tengan un significado evidente, y sea notoriamente irregular su estimación por la autoridad natural. En este último caso, la decisión judicial se criticaría no con base en la «mejor opinión» del tribunal de amparo, sino con apoyo de argumentos constitucionales: la prohibición de arbitrariedad y el principio de razonabilidad que contiene el artículo 16 de la Constitución. Todo juzgador constitucional debe ser prudente y circunspecto

frente al ejercicio de las facultades discrecionales de las autoridades justiciables, a fin de respetar la esfera de atribuciones que les otorga la Ley fundamental.

"Se tendría entonces una situación potencialmente contraria al artículo 8.2., h), del Pacto de San José, con la apelación de «estricto derecho»: ésta no tiene los alcances «cuantitativos» para ser un recurso integral, y el juicio de amparo carece de una extensión «cualitativa» para lo mismo. En nuestra opinión, como ya dijimos en su oportunidad, lo procedente es configurar la apelación en los amplios términos que prescribe el orden internacional; toda vez que convertir al juicio de amparo en un verdadero recurso natural, que permitiera la «plena jurisdicción» del juzgador constitucional y la posibilidad de sustituir a la autoridad responsable, lo desnaturalizaría como medio de garantía de la Ley Suprema.'

"El derecho de interponer un recurso contra la sentencia condenatoria dictada en primera instancia, estatuido en los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el numeral 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada.

"Efectivamente, conforme a lo previsto en el artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, durante el proceso, toda persona imputada, tiene derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"El proceso penal –en sentido amplio– es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia.

"El derecho a recurrir el fallo condenatorio dictado en primera instancia, se incorpora como uno de los elementos del debido proceso, precisamente, porque debe garantizarse durante éste y tiene por objetivo la protección del derecho de defensa, y brindar la posibilidad al condenado de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.

"De ahí que sea válido establecer, que el medio de impugnación contra el fallo condenatorio de primera instancia debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada, porque la existencia de un medio extraordinario de defensa que pueda promoverse contra tal fallo –en la especie, el juicio de amparo directo–, procesalmente, no se ubica dentro del

proceso penal, en ninguna de sus diversas etapas y el numeral 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, exige que el derecho a recurrir se garantice durante el proceso.

"El artículo 74 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos –abrogado– disponía que las resoluciones causan ejecutoria, de oficio o a petición de parte, cuando no son recurribles legalmente, cuando las partes se conforman expresamente o no las impugnan dentro del plazo concedido para ello o se resuelvan los recursos interpuestos contra ellas. Además, causan ejecutoria por ministerio de ley, las sentencias dictadas en segunda instancia.

"De lo anterior, se colige que las sentencias de primera instancia contra las cuales no proceda el recurso de apelación, causan ejecutoria por ministerio de ley y producen los efectos de cosa juzgada. Lo que debe ser entendido, en el sentido de que dichas sentencias no admiten medios de defensa establecidos en la legislación ordinaria y no así un medio extraordinario como el juicio de amparo directo, toda vez que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo ni en el Código de Procedimientos Penales abrogado, existe disposición de la que se advierta que tales resoluciones no causan ejecutoria o que desaparece la autoridad de la cosa juzgada, cuando se promueva el juicio constitucional en su contra. Esto es, al existir disposición legal que les otorga esa calidad y no haber norma de la que se desprenda que la pierden cuando se interponga en su contra un medio de defensa extraordinario, es inconcuso que la resolución de primer grado –con su calidad de cosa juzgada– y, por ende, el juicio de amparo directo no constituye aquel medio de impugnación, estatuido por los artículos 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el 'Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica', el dos de julio de dos mil cuatro (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), en la que consideró lo siguiente:

"a) Derecho de recurrir del fallo ante un Juez o tribunal superior (artículo 8.2., h), de la Convención)

"157. El artículo 8.2., h), de la Convención Americana dispone que, durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, «de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior».

"158. La Corte considera que el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un Juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada.

"Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso, la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.

"159. La Corte ha indicado que el derecho de recurrir del fallo, consagrado por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso.

"Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia.¹

"De lo anterior, se puede concluir, válidamente, que los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagran el derecho humano a la doble instancia en materia penal y del medio de impugnación debe conocer el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer el recurso debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada; por tanto, ese derecho humano puede ser tutelado por el recurso de apelación establecido en los artículos del 199 al 205 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado, porque ese recurso se traduce en un juicio sobre el hecho y consiste en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas –de la primera instancia– y asumir pruebas nuevas o ulteriores –ofrecidas, admitidas y desahogadas en la segunda instancia–.

"En cambio, el amparo directo es un juicio sobre el juicio y no un juicio sobre el hecho –este último es el derecho humano tutelado en el artículo 8.2.,

h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— mientras que el juicio de amparo es equiparable al medio estatuido en el numeral 25 de la citada convención y 2.3., a), del citado pacto. El juicio de amparo directo no es ni siquiera una instancia penal, sino un juicio autónomo, sus elementos subjetivos y objetivos son diferentes a los de la causa penal —primera instancia—, no tiene por objeto la renovación integral del juicio por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, pues aun cuando es factible evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia y/o reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas —de la primera instancia—, no puede asumirse el análisis de pruebas nuevas o ulteriores, porque en el amparo directo no existe etapa probatoria. Incluso, ni siquiera tiene por objeto revocar, confirmar, modificar o anular la sentencia reclamada, sino su análisis se constriñe a examinar si el fallo reclamado es constitucional o no. Además, el Tribunal Colegiado de Circuito no reúne las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto como si se tratara del Juez de primer grado. Es evidente que con el juicio de amparo directo no se obtiene la doble conformidad del fallo condenatorio.

"Bajo este contexto, si los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tutelan el derecho humano a la doble instancia y el legislador local —en el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado— disponía que las sentencias dictadas en los juicios penales son apelables por ambas partes —derecho humano a la doble instancia—, pero establecía una salvedad, para aquellas sentencias dictadas en los casos en que la ley dispone que se aplique una sanción no privativa de la libertad o alternativa, o autorice la sustitución de la privativa de libertad, cuando el juzgador hubiese resuelto favorablemente dicha sustitución. En esos supuestos, el legislador local vedó la posibilidad de que ese tipo de fallos fuera apelable, es decir, las hizo irrecurribles a través del recurso de apelación. Es evidente que tal precepto secundario veda el derecho del sentenciado a recurrir ante el tribunal superior en jerarquía orgánica, la sentencia de primera instancia antes de que adquiera la calidad de cosa juzgada y, por ende, transgrede el derecho humano a la doble instancia en materia penal, consagrado en los artículos 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"En consecuencia, no es factible realizar una interpretación conforme en sentido estricto respecto del artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado, porque tal dispositivo no es acorde al derecho humano a la doble instancia, consagrado en los nume-

rales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Ahora bien, si el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado, estableció que las sentencias dictadas en los juicios penales son apelables por ambas partes, salvo aquellas dictadas en los casos en que la ley dispone que se aplique una sanción no privativa de la libertad o alternativa, o autorice la sustitución de la privativa de libertad, cuando el juzgador hubiese resuelto favorablemente dicha sustitución, es inconveniente por transgredir el derecho humano a la doble instancia en materia penal, previsto en los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando el Juez de primer grado dicte sentencia y ésta se ubique en alguno de esos supuestos; entonces, en acatamiento a la jurisprudencia de este Pleno de Circuito y en ejercicio de sus facultades, deberá desaplicar esa porción normativa y deberá otorgar al imputado el derecho de apelar ese fallo, para lo cual deberá concederle el plazo de cinco días para que interponga el recurso de apelación.

"En el supuesto de que el Juez de Primer Grado no desaplique el precepto ni otorgue al condenado plazo para apelar y la sentencia se torne irrecurrible, cuando el condenado promueva en contra de esa sentencia el juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito, en acatamiento a la jurisprudencia de este Pleno de Circuito, deberá conceder la Protección Federal al imputado, para el efecto de que el Juez responsable desaplique la porción normativa del artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado de referencia y le otorgue el plazo para que interponga el recurso de apelación.

"Lo anterior, aun cuando en la demanda de amparo directo, el quejoso no haga valer conceptos de violación sobre la inconveniente de la porción del artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado de que se trata, precisamente, porque el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del juicio deberá acatar la jurisprudencia de este Pleno de Circuito y, además, porque es intrascendente que el quejoso aduzca esos aspectos para que el Tribunal Colegiado de Circuito esté en aptitud de emprender el estudio correlativo, precisamente, porque conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, 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; por tanto, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

"De lo que se colige que la falta de conceptos de violación del sentenciado acerca de la inconventionalidad del artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales abrogado, en la porción normativa de referencia, no se traduce en un consentimiento de la vulneración del derecho humano a la doble instancia en materia penal; por el contrario, la obligación de proteger y garantizar ese derecho humano, así como el de reparar esa violación no está supeditada a la voluntad del particular, sino que se traduce en una obligación del Estado Mexicano.

"Por las razones expuestas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217, segundo párrafo, 218 y 225 de la Ley de Amparo vigente, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno del Decimoctavo Circuito, al tenor de las tesis redactadas con los rubros y textos, siguientes:

"DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. SUS CARACTERÍSTICAS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. Los artículos citados consagran el derecho humano a la doble instancia en materia penal, con las siguientes características: a) Del medio de impugnación debe conocer el Juez o tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica, el cual deberá reunir las mismas cualidades jurisdiccionales que lo legitimen para conocer del caso concreto, como si se tratara del Juez de primer grado; y b) El derecho de interponer el recurso debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera la calidad de cosa juzgada, porque el primer precepto establece expresamente que, durante el proceso, toda persona inculpada tiene derecho de recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior, lo que se corrobora con el segundo numeral, conforme al cual, toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley. Ahora bien, el derecho humano a la doble instancia en materia penal exige brindar al condenado la posibilidad de recurrir el fallo mediante un recurso que permita un reexamen, a petición del condenado, de la primera instancia, lo que constituye un derecho humano de éste en el juicio penal. Lo anterior revela que el derecho humano consagrado en los pactos citados constituye el derecho a la segunda instancia, porque el doble examen del caso es el valor garantizado en esos pactos internacionales: la doble instancia de jurisdicción. Esto es, el doble examen del caso implica la renovación integral del juicio por un Juez o tribunal distinto sobre la cuestión sometida a su decisión, con la

posibilidad de evaluar en forma diversa la prueba obtenida en la primera instancia, así como de reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas y asumir las nuevas o ulteriores ofrecidas, admitidas y desahogadas en la segunda instancia, en los términos que la legislación ordinaria prevea.¹

"DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. EL RECURSO DE APELACIÓN ES EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN IDÓNEO A QUE ALUDEN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y, NO EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. El recurso de apelación previsto en los artículos 199 al 205 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos abrogado, es el medio idóneo para tutelar el derecho humano a la doble instancia en materia penal consagrado en los citados pactos internacionales, precisamente, porque es un juicio sobre el hecho y consiste en un reexamen de la materia entera del juicio, con la posibilidad de evaluar, en forma diversa, la prueba, obtenida en la primera instancia, reasumir nuevamente la valoración de las pruebas viejas –de la primera instancia– y asumir las nuevas o ulteriores ofrecidas, admitidas y desahogadas en la segunda instancia. Esto es, el recurso de apelación constituye un medio de impugnación ordinario, a través del cual, el apelante –condenado– manifiesta su inconformidad con la sentencia de primera instancia, lo que origina que los integrantes de un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, realicen un reexamen de la materia entera del juicio, con las cualidades indicadas, para revocar, confirmar, modificar o anular la sentencia apelada. En cambio, el juicio de amparo directo no reúne las características del derecho humano a la doble instancia, pues es un juicio sobre el juicio y no uno sobre el hecho, pues solo brinda la posibilidad de analizar si el juzgador valoró correctamente las pruebas obtenidas en la causa penal y reasumir su valoración, pero no tiene el alcance de renovar, en forma integral, el juicio ni de reasumir la valoración de las pruebas viejas –obtenidas en la primera instancia– y asumir las nuevas o ulteriores, precisamente, porque en el juicio de amparo directo no existe etapa probatoria; por tanto, con el amparo no se obtiene la doble conformidad del fallo condenatorio, al ser un juicio autónomo –no de una instancia penal– que cuenta con elementos subjetivos y objetivos diversos a los de la primera instancia, máxime que ni siquiera tiene por objeto revocar, confirmar, modificar o anular la sentencia reclamada, sino su análisis se constriñe a examinar si el fallo reclamado es constitucional o no, y en el supuesto de ser inconstitucional, la decisión del Tribunal Colegiado de Circuito se limita a conceder el amparo para reparar las violaciones procesales advertidas y/o para que se dicte una nueva sentencia que purgue los vicios, formales o de fondo encontrados.¹

“DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MORELOS (ABROGADO), ES INCONVENCIONAL POR TRANSGREDIR LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. El citado precepto legal establece que las sentencias dictadas en los juicios penales son apelables por ambas partes, salvo las dictadas en los casos en que la ley dispone que se aplique una sanción no privativa de la libertad o alternativa, o autorice la sustitución de la privativa de libertad, cuando el juzgador hubiese resuelto favorablemente dicha sustitución, lo cual resulta inconveniente al transgredir el derecho humano a la doble instancia en materia penal, previsto en los artículos 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues no permite que estas sentencias las revise un Juez o tribunal superior distinto al que dictó la sentencia condenatoria y de superior jerarquía orgánica –con las mismas cualidades jurisdiccionales que lo legitimen para conocer del caso como si se tratara del Juez de primer grado– y antes de que el fallo adquiera la calidad de cosa juzgada.’

“DERECHO HUMANO A LA DOBLE INSTANCIA EN MATERIA PENAL. PARA SALVAGUARDARLO, EL JUEZ DE PRIMER GRADO NO DEBE APLICAR EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE MORELOS ABROGADO –CUANDO SE ACTUALICE ALGUNO DE ESOS SUPUESTOS QUE PREVÉ–, DE LO CONTRARIO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE CONCEDER EL AMPARO PARA EL EFECTO DE QUE DICHO JUZGADOR DESAPLIQUE AQUEL NUMERAL. El artículo citado establece que las sentencias dictadas en los juicios penales son apelables por ambas partes, salvo aquellas dictadas en los casos en que la ley dispone que se aplique una sanción no privativa de la libertad o alternativa, o autorice la sustitución de la privativa de libertad, cuando el juzgador hubiese resuelto favorablemente dicha sustitución. Ahora bien, al resultar inconveniente dicho numeral, cuando el Juez de primer grado dicte sentencia y ésta se ubique en alguno de esos supuestos –en ejercicio de sus facultades– no debe aplicar esa porción normativa y otorgar al imputado el derecho de apelar ese fallo, para lo cual deberá concederle el plazo de 5 días para que interponga el recurso de apelación. En el supuesto de que no desaplique ni otorgue al condenado plazo para apelar y la sentencia se torne irrecurrible, cuando el condenado promueva el juicio de amparo directo contra esa sentencia, el Tribunal Colegiado de Circuito, en acatamiento a la jurisprudencia de este Pleno de Circuito, debe conceder la protección de la Justicia Federal al imputado, para el efecto de que el Juez responsable desaplique la porción

normativa del artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos abrogado de referencia y le otorgue el plazo para que interponga el recurso de apelación."

III. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver el amparo directo penal 159/2013, sostuvo el siguiente criterio:

"SEXTO. Este Tribunal Colegiado al ejercer el control de convencionalidad en materia de derechos humanos, considera fundados los argumentos expresados por el recurrente en atención a las siguientes consideraciones.

"El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante publicación de diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación dice: (se transcribe)

"De la transcripción que antecede se infiere, entre otras cosas, que a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se elevaron a rango constitucional los derechos humanos protegidos, tanto por la Carta Magna como por los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte; asimismo, se incorporó el principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.

"Así, de conformidad con el párrafo tercero de dicho precepto, todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por tanto, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, ante la violación de los derechos humanos, deben ejercer el control de convencionalidad, al ampliarse su competencia en cuanto al objeto de protección del juicio de amparo; es decir, afines a la lógica internacional, se extiende el espectro de protección en materia de derechos humanos, y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de autolimitar el abuso de la actuación de las autoridades públicas, se amplía el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia de control.

"En ese sentido, es que mediante el juicio de amparo se protegen directamente los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en los que operan los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que brinden mayor protección a las personas.

"En ese tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente Varios 912/2010, estableció el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los Jueces del país, tal y como se aprecia de la tesis P. LXVIII/2011 (9a.), que se consulta a página 551, Tomo 1, Libro III, diciembre de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, materia constitucional, que literalmente establece: 'PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe)

"Sentado lo anterior, es oportuno señalar que, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente Varios 912/2010, cuya resolución de catorce de julio de dos mil once, en particular, el considerando séptimo, en que se analizó el párrafo 339, interpretó lo siguiente: (se transcribe)

"De lo antes señalado, se sigue que todas las convenciones o tratados de origen internacional suscritos por México, integran el denominado derecho convencional que forma parte del sistema jurídico mexicano, en atención al referido principio *pacta sunt servanda*, conforme al cual el Estado Mexicano, al contraer obligaciones frente a la comunidad internacional, no debe desconocerlas con sólo invocar normas de derecho interno, pues ante cualquier desacato infundado, se corre el riesgo de incurrir en una responsabilidad internacional.

"Luego, como el artículo 103 constitucional prevé en su texto vigente que los tribunales de la federación resolverán toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; entonces, este tribunal está obligado a velar por el debido cumplimiento de los derechos fundamentales otorgados a los gobernados.

"Así, este Tribunal Colegiado de Circuito tiene la obligación de analizar el presente caso, tomando en cuenta las normas relativas a los derechos humanos previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y a una interpretación más extensa, atendiendo al principio *pro persona* que se desprende del párrafo segundo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ahora bien, es importante señalar para efectos del presente asunto, que con fecha cinco de febrero de dos mil trece, el Juez Quinto de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Judicial de Viesca, con residencia en

esta ciudad, emitió sentencia en la cual resolvió pertinente absolver a ***** , respecto de la comisión del delito que se le imputa de lesiones gravísimas con modalidad de pérdida definitiva de cualquier facultad o función orgánica culposa, con modalidad típica punible de responsabilidad profesional, que prevén y sancionan los artículos 337 y 341, fracción I y 277 en relación con los artículos 26, 28 y 36, párrafo tercero, del Código Penal vigente en el Estado; **habiendo especificado el juzgador que, dicha sentencia no admite recurso alguno, por haberse dictado en un procedimiento sumario, conforme lo que establece el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de Coahuila.**

"En contra de la anterior sentencia *** , interpuso en su carácter de ofendida, demanda de amparo directo, misma cuya resolución nos ocupa.**

"Por tanto, se advierte que en el caso se viola en perjuicio de la quejosa uno de los derechos humanos relativo a las garantías judiciales, específicamente el previsto en el artículo 8.2., inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual a la letra establece lo siguiente: (se copia).

"Lo anterior, porque el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, no admite recurso alguno en contra del auto que constituye el acto reclamado, en razón de haberse dictado en un procedimiento sumario, precepto legal el cual a la letra establece lo siguiente:

"Art. 504. Recursos. No se admitirá ningún recurso contra las resoluciones que se dicten en el proceso sumario, con excepción de los autos que decreten o nieguen el sobreseimiento por desistimiento de la acción penal.'

"Lo que trae como consecuencia, que se viole en perjuicio del quejoso su derecho a la segunda instancia en un procedimiento penal, el cual conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es una garantía primordial judicial que debe respetarse en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica.

"Ello es así, toda vez que el auto recurrido afecta un derecho fundamental de la víctima u ofendido que se encuentra previsto en el artículo 20, apartado C, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra establece: (se copia)

"Por ende, debe respetarse el derecho que tiene el ofendido a recurrir una resolución que le es adversa a fin de que pueda ser revisada por un tribunal

distinto y de superior jerarquía orgánica, a través de un medio de impugnación procesal penal, a fin de hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, en tanto que permite que la víctima o el ofendido impugne la resolución relacionada con la reparación del daño, precepto constitucional este último que a la letra dispone: (se copia)

"Es orientador el criterio jurisprudencial sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"77. DERECHO A RECURRIR EL FALLO PENAL. OPERA AUNQUE UN TRIBUNAL SUPERIOR (CUYAS SENTENCIAS NO ADMITEN RECURSO) ATRAI-GA EL ASUNTO PARA SU CONOCIMIENTO.—La jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que el derecho de impugnar el fallo busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable.² La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado. Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo. El Estado puede establecer fueros especiales para el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos, y esos fueros son compatibles, en principio, con la Convención Americana. Sin embargo, aun en estos supuestos el Estado debe permitir que el justiciable cuente con la posibilidad de recurrir del fallo condenatorio. Así sucedería, por ejemplo, si se dispusiera que el juzgamiento en primera instancia estará a cargo del presidente o de una sala del órgano colegiado superior y el conocimiento de la impugnación corresponderá al pleno de dicho órgano, con exclusión de quienes ya se pronunciaron sobre el caso. En razón de lo expuesto, el Tribunal declara que Venezuela violó el derecho del señor Barreto Leiva reconocido en el artículo 8.2., h) de la Convención, en relación con el artículo 1.1 y 2 de la misma, puesto que la condena provino de un tribunal que conoció el caso en única instancia y el sentenciado no dispuso, en consecuencia, de la posibilidad de impugnar el fallo. Cabe observar, por otra parte, que el señor Barreto Leiva habría podido impugnar la sentencia condenatoria emitida por el juzgador que habría conocido su causa si no hubiera operado la conexidad que

² Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

acumuló el enjuiciamiento de varias personas en manos de un mismo tribunal. En este caso la aplicación de la regla de conexidad, admisible en sí misma, trajo consigo la inadmisibles consecuencia de privar al sentenciado del recurso al que alude el artículo 8.2., h), de la Convención. La única excepción a esta regla que el Comité ha aceptado fue formulada de la siguiente manera: Cuando el Tribunal Más Alto de un país actúa como primera y única instancia, la ausencia de todo derecho a revisión por un tribunal superior no queda compensada por el hecho de haber sido juzgado por el tribunal de mayor jerarquía del Estado Parte; por el contrario, tal sistema es incompatible con el Pacto, a menos que el Estado Parte interesado haya formulado una reserva a ese efecto³ (Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206).'

"Ahora bien, debe señalarse que, si bien es cierto en el presente asunto, el aquí quejoso tiene el carácter de ofendido en el proceso penal, ha sido criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la ejecutoria de contradicción de tesis 229/2011, en el sentido de que del análisis interpretativo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno a los derechos de la víctima u ofendido del delito, consagrados en dicho artículo, y específicamente la adición del apartado B a dicho artículo, con motivo de la reforma del año dos mil, en la cual se le reconoció a la víctima u ofendido del delito como titular de derechos específicos, se obtiene que el Constituyente Permanente tuvo la clara intención de dotar de voz a la víctima para el efecto de asegurar su participación activa con el carácter de parte en la averiguación previa y en el proceso penal, otorgándole los medios necesarios para hacer efectivas sus prerrogativas. Estimar lo contrario sería, tanto como desconocer los objetivos del legislador ordinario al revisar la Constitución Federal.

"La comprensión del bloque de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito, es una condición de equilibrio de las partes que intervienen en el proceso penal. En la última reforma al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, que es parte de la inserción del sistema procesal acusatorio, el conjunto de derechos constitucionalmente reconocidos de la víctima u ofendido fue ubicado en el apartado C, en el que se comprende, con el mismo alcance y amplitud, el derecho de intervención activa en las diversas etapas procedimentales penales.

³ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, artículo 14; Derecho a la igualdad ante cortes y tribunales y a un ensayo justo, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), párr. 47.

"Por lo que estima el Alto Tribunal que, el resultado de la exploración a nivel constitucional es concluyente: la posición que guarda la víctima o el ofendido del delito frente al proceso penal –y aplicable también en la etapa preliminar de averiguación previa–, desde la óptica de las prerrogativas que otorga a su favor la Constitución Federal, es de 'parte procesal' con derecho a intervenir activamente; de ahí que debe también gozar del derecho en el juicio penal a una doble instancia.

"El criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la ejecutoria de contradicción de tesis 229/2011, dio lugar a la tesis jurisprudencial 1a./J. 21/2012 (10a.), Décima Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 1, página 1084, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"'VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE ABSUELVE AL ACUSADO.' (se copia)

"La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Barreto Leyva contra Venezuela, sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil nueve, ha señalado que el derecho a impugnar el fallo, contenido en el artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable; que 'La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado ...', y 'Si bien los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso, no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo ...'.

"Ahora bien, como ya se señaló, el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, dispone que las sentencias definitivas dictadas en el proceso sumario penal, no admiten recurso alguno, lo que implica que la sentencia que absolvió al inculgado ***** no es susceptible de ser analizada por un tribunal superior.

"Entonces, se tiene que, por un lado, las normas de origen internacional otorgan el derecho a una segunda instancia, al señalar que el fallo condenatorio mínimamente debe ser revisado por un tribunal superior. Así, se amplían

las garantías de las partes, quienes tienen la oportunidad de que nuevamente su caso sea revisado, ahora por un órgano superior, que en la misma sede resolverá en consecuencia, sin menoscabo de que, luego de transitada la etapa del recurso ordinario (en el caso de apelación), de obtener fallo desfavorable, se conserva el derecho de promover juicio de amparo.

"Por otro lado, se tiene que la norma interna, concretamente el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, restringe las garantías mínimas de las partes en el proceso penal, al vedarles la oportunidad de que su caso sea revisado por un órgano superior; cuando no queda a discreción de los Estados determinar la existencia del derecho a la apelación, sino únicamente señalar el procedimiento que ha de observarse para su trámite.

"El contenido del artículo referido en el párrafo que antecede, no permite una interpretación conforme, ya que no hay manera de considerar que el condenado u ofendido tiene derecho a recurrir, en una segunda instancia, la resolución definitiva que le es adversa, al prever que no se admitirá ningún recurso contra las que se dicten en el proceso sumario; con excepción de los autos que decreten o nieguen el sobreseimiento por desistimiento de la acción penal; por lo mismo, el auto reclamado, que negó la tramitación del incidente de liquidación de sentencia propuesto en contra de terceros por el hoy quejoso, con el carácter de parte ofendida, no es susceptible de ser analizada por un tribunal superior, lo que implica la restricción en las garantías mínimas de la ofendida.

"En consecuencia, la porción normativa del artículo precitado, que prohíbe la doble instancia judicial, tratándose de resoluciones definitivas que se dicten en el proceso sumario, debe ser desaplicado, a efecto de asegurar la primacía y aplicación efectiva de las garantías mínimas establecidas a favor del sentenciado como del ofendido, entre ellas, el derecho a recurrir que negó la tramitación del incidente de liquidación de sentencia propuesto en contra de terceros por el hoy quejoso con el carácter de parte ofendida, ya que esa norma veda la posibilidad de que un órgano jerárquicamente superior, en la misma sede, revise tal resolución definitiva y resuelva en consecuencia.

"Cabe dejar apuntado, que dada la naturaleza del juicio de amparo, éste constituye un medio de defensa extraordinario, no una segunda o tercera instancia, ya que su objeto es determinar si el acto reclamado viola los derechos humanos del quejoso, por lo mismo, el análisis de las cuestiones de legalidad corresponde a la autoridad de instancia, quien resolverá si condena o absuelve en definitiva a determinada persona. En ese contexto el juicio de amparo

no puede sustituir al medio de defensa ordinario que prevé el artículo 8.2., h), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

"Sobre el particular, se destaca el criterio orientador derivado del análisis que hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un caso de Argentina [Abella y otros vs. Argentina, caso 11.137, informe 55/97, CIDH, OEA/Ser/L/V/II.97 (Nov. 18, 1997), párr. 258 a 262], donde los allá promoventes sólo tuvieron una oportunidad de ser oídos y de presentar su caso, ya que la Ley 23.077 de ese país, no contempla apelación, ni algún otro recurso amplio ante algún tribunal de alzada y permite la interposición del recurso extraordinario previsto en el artículo 14 de la Ley 48 de dicho país, respecto del cual, se consideró que, por las características del recurso extraordinario no constituía una instancia que se añadía al juicio de manera ordinaria, porque en última instancia ese recurso existía para asegurar la supremacía constitucional.

"En el mismo caso, la Comisión analizó el propósito y características del derecho garantizado por el artículo 8.2., h), de la convención; al respecto destacó, que la Convención Americana, a diferencia de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consagra ampliamente el derecho de apelación; consideró que este recurso, establecido en favor del inculpado y de la víctima, le permite proteger sus derechos mediante una nueva oportunidad para ejercer su defensa; que el recurso contra la sentencia definitiva tiene como objeto otorgar la posibilidad a la persona afectada por un fallo desfavorable, de impugnar la sentencia y lograr un nuevo examen de la cuestión; esta revisión, en sí tiene como objeto, el control del fallo como resultado racional de un juicio justo, conforme a la ley y a los preceptos de garantía, y de la aplicación correcta de la ley penal; que a pesar de las mayores garantías que estableciera el juicio en única instancia, el derecho del inculpado o en su caso de la víctima o del ofendido del delito a recurrir el fallo ante una instancia superior, es fundamental para garantizar el derecho de defensa, y la oportunidad de recurrir a una segunda instancia en el proceso penal refuerza la protección en contra del error judicial.

"De igual manera, la Comisión observó que el artículo 8.2., h), de la Convención se refiere a las características mínimas de un recurso que controle la corrección del fallo, tanto material como formal; en ese sentido, desde un punto de vista formal, el derecho de recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior, a que se refiere la Convención Americana, debe, en primer lugar, proceder contra toda sentencia de primera instancia, con la finalidad de examinar la aplicación indebida, la falta de aplicación o errónea interpretación, de normas de derecho que determinen la parte resolutive de la sentencia. También consideró, que para garantizar el pleno derecho de defensa, dicho recurso debe incluir una revisión en relación a la interpretación de las nor-

mas procesales que hubieran influido en la decisión de la causa, cuando hayan producido nulidad insanable o provocado indefensión, así como la interpretación de las normas referentes a la valoración de las pruebas, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de las mismas. Señaló que el derecho previsto en el artículo preindicado, requiere la disponibilidad de un recurso que al menos permita la revisión legal, por un tribunal superior, del fallo y de todos los autos procesales importantes, incluidas las pruebas; debería constituir igualmente un medio relativamente sencillo para que el tribunal de revisión pueda examinar la validez de la sentencia recurrida en general, e igualmente controlar el respeto a los derechos fundamentales del imputado, en especial, los de defensa y el debido proceso.

"Al examinar el recurso extraordinario previsto por el Derecho Argentino, la Comisión destacó, que ese recurso, es excepcional y se limita al fuero federal. '...Como tal, no es una instancia que se añade a todos los juicios, sino que funciona como una instancia nueva pero reducida y parcial, que se limita a la materia federal, frente a las sentencias arbitrarias. En última instancia, el recurso extraordinario existe para asegurar la supremacía constitucional...'. "

"Ahora, sin necesidad de hacer un análisis comparado entre el recurso extraordinario previsto en el derecho argentino, con nuestro juicio de amparo; basta destacar que éste no se constituye en una segunda instancia, sino en un medio extraordinario de defensa con el objeto de proteger de las violaciones a los derechos humanos cometidas en perjuicio de la quejosa, sin abarcar la revisión de la legalidad del acto que toca al superior jerárquico del órgano que lo emitió.

"Atento a lo expuesto, se concluye que el juicio de amparo no puede convalidar el derecho que tiene el condenado o el ofendido en un juicio penal a una doble instancia, en el caso suprimido por el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila.

"En el caso concreto, *****, en primera instancia, mediante sentencia definitiva de cinco de febrero de dos mil trece, fue absuelto por la comisión del delito de lesiones gravísimas con modalidad de pérdida definitiva de cualquier facultad o función orgánica culpable con la modalidad típica punible de responsabilidad profesional que prevé, y sancionan los artículos 337 y 341, fracción I y 277 en relación con los artículos 26, 28 y 36, párrafo tercero, del Código Penal vigente en el Estado.

"En tales condiciones, de acuerdo con lo previsto por el artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 20 constitu-

cional, apartado C, fracción II y 17 constitucional, ******* como parte ofendida en el proceso o víctima penal**, tiene derecho a recurrir el fallo absolutorio ante un Tribunal Superior, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto prevé el Código de Procedimientos Penales del Estado Coahuila.

"En la sentencia reclamada, el Juez responsable ordenó que se hiciera saber a las partes, que su pronunciamiento no admite recurso alguno, en razón de haberse dictado en un procedimiento sumario, conforme a lo establecido en el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales de Coahuila.

"Esa decisión tomada por el Juez responsable, resulta violatoria del derecho consagrado por dichas normas, puesto que el Juez responsable no desaplicó la porción contenida en el precepto legal referido, que prevé la inadmisión del recurso de apelación cuando se trata de una sentencia dictada en el proceso sumario, a pesar de estar obligado a ejercer el control de convencionalidad, **dada la restricción a los derechos fundamentales y acceso a la justicia y debido proceso de la ofendida**, prevista por la norma interna citada, y porque en ese momento ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos había establecido la responsabilidad del Estado Mexicano, en el sentido de que los órganos del Poder Judicial deben ejercer de oficio el control de convencionalidad.

"Ciertamente, la convención constituye una norma vigente y de observancia obligatoria, al momento cuando se emitió la sentencia reclamada, y nuestro país aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, según la publicación en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en los términos ya destacados al inicio de este considerando; de manera que, como parte del Estado Mexicano, los órganos integrantes del Poder Judicial, deben observar las determinaciones de la Corte, que incluye la jurisprudencia obligatoria, cuando el Estado es parte en el juicio y orientadora en los restantes.

"Luego, como al resolver el caso Radilla Pacheco, el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, el caso Fernández Ortega y otros, treinta de agosto de dos mil once, Rosendo Cantú y otra, treinta y uno de agosto de dos mil diez, así como Cabrera García y Montiel Flores, veintiséis de noviembre de dos mil diez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó la obligación de todos los juzgadores a ejercer de oficio el control de convencionalidad, y como el auto reclamado se emitió el dieciocho de octubre de dos mil doce, para entonces el A quo ya debía ejercer de oficio el control de convencionalidad y determinar la desaplicación del artículo 504 del Código de Procedimientos

Penales precitado, al limitar el derecho del quejoso a que ese auto definitivo fuera analizado en una segunda instancia, por un órgano superior.

"Tiene aplicación la tesis P. LXIX/2011(9a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 552:

"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS." (se copia)

"En razón de lo expuesto, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y Protección de la Justicia Federal, para el efecto de que el tribunal de segunda instancia que deba, en su caso, conocer del recurso de apelación, desaplique lo dispuesto por el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la parte que establece que, no procede recurso alguno contra las resoluciones que se dicten en el proceso sumario y, en consecuencia, el Juez responsable haga del conocimiento del quejoso que, en atención a la desaplicación de dicha hipótesis normativa, gozará del término legal, para que si lo estime pertinente interponga recurso de apelación..."

• Igual criterio sostuvo el referido Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión **172/2013**.

De dicho criterio derivó la siguiente tesis aislada:

"Décima Época

"Registro: 2004592

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de Tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3

"Materia(s): Constitucional

"Tesis: VIII.2o.P.A.5 P (10a.)

"Página: 2670

"SENTENCIAS DEFINITIVAS EN EL PROCESO SUMARIO PENAL. EL ARTÍCULO 504 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE COAHUILA ABROGADO, AL ESTABLECER SU IRRECURRIBILIDAD CON EXCEPCIÓN DE LOS AUTOS QUE DECRETEN O NIEGUEN EL SOBRESEIMIENTO POR DE-

SISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL VIOLA EL DERECHO HUMANO A RECURRIR EL FALLO ANTE UN JUEZ O TRIBUNAL SUPERIOR (CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS).—Del artículo 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte la existencia de una garantía primordial que debe respetarse en el marco del debido proceso penal, y que consiste en permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, prerrogativa que sólo se satisface a través de la existencia de un medio de impugnación procesal en el que se revise dicha sentencia. Por tanto, el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales de Coahuila abrogado, al establecer que las sentencias definitivas dictadas en el proceso sumario penal no admiten recurso alguno, con excepción de los autos que decreten o nieguen el sobreseimiento por desistimiento de la acción penal, viola el derecho humano a recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior, establecido en el citado artículo de la referida convención, pues se veda al sentenciado o a la víctima y ofendido la oportunidad de que la decisión adoptada por el juzgador de primer grado se revise por su superior, violentándose su derecho de defensa, al impedir la corrección de posibles errores que podrían ocasionar un perjuicio indebido a sus intereses.

"(SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 159/2013. 27 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Soto Martínez. Secretario: Arturo Pedroza Romero. Amparo en revisión 172/2013. 11 de julio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Ernesto Rubio Pedroza.)"

IV. Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, quien al resolver el amparo directo 508/2013, sostuvo el siguiente criterio:

"SEXTO. **ESTUDIO DE FONDO**: Este Tribunal Colegiado, al ejercer el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, y atendiendo a consideraciones supletorias de la queja, como autoriza el artículo 79, fracción III, inciso a), de la vigente Ley de Amparo, estima que procede otorgar el amparo impetrado por *****", al advertir que las normas generales ordinarias que fueron aplicadas en la causa penal de origen, contravienen derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, como pasa a exponerse.

"Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Así, en virtud del reformado texto del aludido precepto, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado Mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado Mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad; de lo que se concluye que, en el sistema jurídico mexicano actual, los Jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la referida Norma Fundamental y por los tratados internacionales.

"En lo conducente, el artículo 1o. de la Constitución Federal, reformado mediante publicación de diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación dice: (se transcribe)

"Es inobjetable que la porción normativa reproducida, obliga a todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también, por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.

"Obligación que debe interpretarse junto con lo establecido en el artículo 133 constitucional; así, se obtiene que los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. En estos casos, los Jueces están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados de la materia.

"Lo anterior, quedó manifestado en la tesis P. LXVII/2011(9a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente Varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco)... que dice: 'CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.' (se transcribe)

"Igualmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer

todos los Jueces del país, tal y como se aprecia de la tesis P. LXVIII/2011, ...que literalmente establece: 'PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe)

"En concordancia con lo anterior, este órgano colegiado está obligado a velar por el debido cumplimiento de los derechos fundamentales otorgados a los gobernados y analizar el presente caso tomando en cuenta las normas relativas a los derechos humanos previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a una interpretación más extensa, atendiendo al principio *pro persona* que se desprende del párrafo segundo del artículo primero de la propia constitución.

"Ahora bien, importa señalar para efectos del presente asunto que el veintiuno de mayo de dos mil trece, el Juez Tercero Penal del Primer Departamento Judicial del Estado de Yucatán, con residencia en esta ciudad, emitió sentencia en la cual resolvió pertinente condenar al aquí quejoso ***** , como penalmente responsable del delito de **robo calificado**, denunciado por ***** , imponiéndole como sanciones nueve meses, quince días de prisión, y multa de veintitrés salarios mínimos equivalentes a mil trescientos cincuenta y ocho pesos con ochenta y cuatro centavos (\$1,358.84), concediéndole los beneficios de la sustitución de la pena de prisión por tratamiento en libertad, multa, semilibertad, trabajo a favor de la comunidad y condena condicional, a su elección, amonestándolo y ordenando su reaprehensión; habiendo especificado el juzgador que dicha sentencia causó ejecutoria, **por haberse dictado en un procedimiento sumario, conforme lo que establece el artículo 372, fracción II, del Código de Procedimientos en Materia Penal de esa entidad, aplicable al caso, que dice:**

"Artículo 372. Son irrevocables y por tanto causan ejecutoria:

"I. ...;

"II. Las sentencias definitivas dictadas en los procedimientos sumarios; y

"III. ...'

"En contra de la anterior sentencia, ***** promovió demanda de amparo directo, debido, precisamente, a que los artículos 356, último párrafo y 383, fracción I, del citado código adjetivo expresamente prohíben la procedencia del recurso de apelación respecto de los procesos sumarios penales.

"Artículo 356. ...

"El Juez dictará el fallo que proceda, dentro de los 3 días siguientes, en contra del cual no se admitirá recurso alguno."

"Artículo 383." Son apelables:

"I. Las sentencias definitivas, menos las dictadas en los procedimientos sumarios;

"II. ..."

"Por tanto, se advierte que en el caso se contravienen los derechos fundamentales al debido proceso y acceso efectivo a la justicia que reconocen los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que específicamente prevé como garantías judiciales el artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: (se transcriben)

"Lo anterior, porque los ya reproducidos artículos 356, último párrafo y 383, fracción I, del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán, proscriben el recurso de apelación en contra de la sentencia aquí reclamada, en razón de haberse dictado en un procedimiento sumario, en tanto que el diverso numeral 372, fracción II, del propio ordenamiento la ubica como definitiva al conceptualarla inmutable e irrevocable ante la potestad común, esto es, le otorga eficacia de cosa juzgada.

"Lo que trae como consecuencia, que se viole en perjuicio del quejoso su derecho a la segunda instancia en un procedimiento penal, el cual, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es una garantía primordial judicial que debe respetarse en el marco del debido proceso, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica.

"Ello es así, porque la sentencia condenatoria emitida en única instancia afecta el derecho fundamental del sentenciado al debido proceso que se encuentra previsto en el reproducido precepto 14 constitucional, pues la doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado, y al mismo tiempo, brinda mayor seguridad y tutela los derechos del sentenciado dado que le otorga una nueva oportunidad para ejercer su defensa, y refuerza la protección en contra del error judicial.

"Aunado a lo anterior, precisa destacar que el principio de cosa juzgada implica la intangibilidad de una sentencia sólo si se llega a ella respetándose el debido proceso, pues una sentencia pronunciada en contravención a ello, produce una cosa juzgada 'aparente'.

"Esta misma lógica ha sido sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha puntualizado, que si bien, los Estados tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio del recurso, no pueden sin embargo establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir del fallo.

"Por ende, este Tribunal Colegiado considera que debe respetarse el derecho que tiene el quejoso a recurrir una sentencia adversa a fin de que pueda ser revisada por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, a través de un medio de impugnación procesal penal, a fin de hacer efectivo su derecho humano de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

"Ahora bien, como ya se señaló, los artículos 356, último párrafo y 383, fracción I, del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán, disponen que las sentencias definitivas dictadas en el proceso sumario penal son inapelables, lo que implica que la sentencia que condenó a ***** , no es susceptible de ser analizada por un tribunal superior.

"Entonces, se tiene que, por un lado, las normas de origen internacional otorgan el derecho a una segunda instancia, al señalar que el fallo condenatorio mínimamente debe ser revisado por un tribunal superior ampliando las garantías del sentenciado, quien tiene la oportunidad de que nuevamente su caso sea revisado, ahora por un órgano superior, que en la misma sede resolverá en consecuencia, sin menoscabo de que, luego de transitada la etapa del recurso ordinario (en el caso, apelación), de obtener fallo desfavorable, se conserva el derecho de promover juicio de amparo.

"Por otro lado, las normas internas invocadas, concretamente los numerales 356, último párrafo, 372, fracción II y 383, fracción I, del código local de enjuiciamiento penal, restringen los derechos mínimos del sentenciado, al vedarle la oportunidad de que su caso sea revisado por un órgano superior.

"El contenido de los dispositivos legales referidos en el párrafo que antecede, no permite una interpretación conforme, pues no hay manera de considerar que el condenado o el ofendido, en su caso, tienen derecho a impugnar en una segunda instancia la sentencia condenatoria o absolutoria, al prever que no procede el recurso de apelación en contra de las sentencias que se

dicten en el proceso sumario, ubicándolas como irrevocables ante la potestad común y confiriéndoles la eficacia de cosa juzgada; por lo mismo, la determinación judicial que tuvo por acreditado en su integridad el delito de robo calificado y la plena responsabilidad del hoy quejoso, no es susceptible de ser analizada por un tribunal superior, lo que implica restricción a sus derechos fundamentales.

"Cabe dejar apuntado, que dada su naturaleza, el juicio de amparo no constituye una segunda o tercera instancia, sino un mecanismo de control de constitucionalidad de normas y actos de autoridad encaminado a la inmediata protección de los derechos fundamentales y no a la declaración del derecho sustantivo de los particulares; por ello, el análisis de las cuestiones de legalidad corresponde a los tribunales de instancia, quienes resolverán si condenan o absuelven en definitiva a determinada persona, como dispone el artículo 380 del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán.

"Artículo 380. El recurso de apelación tiene por objeto estudiar la legalidad de la resolución impugnada, para establecer, en consecuencia, que no se aplicó la ley correspondiente o se aplicó ésta inexactamente, si no se violaron las reglas de valoración de la prueba, si la resolución es contraria a las constancias de autos o no se fundó o motivó correctamente, con la finalidad de que el Tribunal de segunda instancia, confirme, revoque o modifique la resolución apelada.'

"Dicho en otras palabras, el fin último del juicio de amparo no es decidir de manera directa e inmediata el derecho de los justiciables ante las autoridades, sino proteger a los gobernados en el goce de los derechos fundamentales.

"En ese contexto, el juicio de amparo no puede sustituir al medio de defensa ordinario que contempla el artículo 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y tampoco puede convalidar el derecho humano del sentenciado o el ofendido a una doble instancia en un proceso penal.

"Sobre todo, que durante la secuela procesal del recurso de apelación interpuesto contra sentencias, los artículos 395 y 396 del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán, otorgan una oportunidad adicional a las partes de ofrecer y perfeccionar los medios específicos de prueba que el propio código reconoce, e incluso el tribunal de alzada podrá perfeccionar pruebas de oficio; prerrogativa que no contempla el juicio de amparo directo, pues al tenor del artículo 75, párrafo primero, de la Ley de Amparo en vigor, el acto se apreciará tal y como aparece probado ante la autoridad responsable sin que puedan considerarse pruebas que no hayan sido rendidas ante esa autoridad.

"Además, a través del juicio de amparo no puede reclamarse la existencia de contraindicios que den lugar a una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora y, por ende, a un fallo absolutorio, pues ello está reservado exclusivamente al Juez natural por el principio que rige en materia penal atinente a que en caso de duda debe absolverse; en tanto que el juicio de amparo está estrechamente vinculado con el restablecimiento del derecho humano conculcado, obligando a la autoridad responsable a respetarlo; sin que ello implique que pueda sustituirse en funciones propias de estas últimas.

"Sin que pase inadvertido para este Tribunal Colegiado, que si bien el procedimiento sumario que el Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán, prevé y regula en sus artículos 355 al 358, tiene como propósito sustancial favorecer razonablemente la prontitud y expedición en la impartición de justicia; empero, al tenor del citado numeral 355, se instaura oficiosamente sin otorgar oportunidad al procesado de optar por la vía ordinaria (que sí permite apelar la sentencia), con decremento en el disfrute de derechos fundamentales como el debido proceso, que garantizan valores e intereses que deben quedar transversalmente asegurados.

"El referido artículo 355, dice:

"Artículo 355. En los casos de delitos cuya sanción no exceda de 3 años de prisión, sea o no alternativa o la aplicable no sea privativa de libertad, en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso según corresponda el Juez, de oficio, declarará abierto el procedimiento sumario, y concederá a las partes en el propio auto un término de 5 días, para que ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes y que puedan desahogarse en un plazo que no exceda de 15 días. Cuando fuesen varios los delitos por el que se sigue el proceso, se estará a la sanción máxima del mayor, para resolver sobre la apertura del procedimiento sumario."

"No obsta a lo anterior, la circunstancia atinente a que en contra de las sentencias dictadas en sede administrativa procede de inmediato la acción constitucional de amparo directo como medio extraordinario de defensa, habida cuenta que el comentado artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tutela garantías judiciales en el específico marco del proceso penal, como se advierte de su texto que nuevamente se reproduce: (se transcribe)

"Por otra parte, es manifiesta la pretensión del hoy quejoso, de que se revise lo actuado ante el Juez Penal responsable con la finalidad de revertir el

fallo condenatorio, pues ante la ausencia de un recurso ordinario en sede judicial que le permita inconformarse con esa decisión, instó el juicio de amparo directo.

"Consecuentemente, la decisión del Juez responsable, atinente a declarar que causaba ejecutoria el fallo condenatorio que se le reclama, infringió los derechos fundamentales del quejoso *****", puesto que no desaplicó la porción contenida en los preceptos legales referidos, que proscriben el recurso de apelación cuando se trata de una sentencia dictada en el proceso sumario, colocándola como irrevocable ante la potestad común y con eficacia de cosa juzgada, a pesar de estar obligado a ejercer el control de convencionalidad, dada la restricción a los derechos fundamentales de acceso efectivo a la justicia y debido proceso del sentenciado, prevista por la norma interna citada, y porque en ese momento ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos había establecido la responsabilidad del Estado Mexicano, en el sentido de que los órganos del Poder Judicial deben ejercer de oficio el control de convencionalidad.

"Ciertamente, la Convención constituye una norma vigente y de observancia obligatoria al momento en que se emitió la sentencia reclamada, y nuestro país aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, según la publicación en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve, en los términos ya destacados al inicio de este considerando; de manera que, como parte del Estado Mexicano, los órganos integrantes del Poder Judicial deben observar las determinaciones de la Corte, que incluye la jurisprudencia obligatoria cuando el Estado es parte en el juicio y orientadora en los restantes.

"Tiene aplicación la tesis P. LXIX/2011, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, visible en la página 552 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1: 'PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.' (se transcribe)

"En las relacionadas consideraciones, es clara la infracción a los derechos fundamentales al debido proceso y acceso efectivo a la justicia que en favor del quejoso, reconocen los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al contenido de las garantías judiciales que específicamente prevé el artículo 8.2., h), de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos y, en reparación de ello, procede concederle el amparo y protección constitucionales que solicita."

• Consideraciones que el referido Tribunal Colegiado retomó al resolver los juicios de amparo directo **533/2013, 404/2013, 537/2013 y 457/2013**.

De los que derivó la tesis de jurisprudencia siguiente:

"Décima Época.

"Registro: 2007468.

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito.

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia.

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación «y Semanario Judicial del Federación del viernes 19 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas»*.

"Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo III.

"Materia(s): Constitucional, Penal.

"Tesis: XIV.P.A. J/2 (10a.).

"Página: 2333.

"SENTENCIAS DICTADAS EN EL PROCEDIMIENTO SUMARIO. LOS ARTÍCULOS 356, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 383, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS EN MATERIA PENAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL PROHIBIR EN SU CONTRA LA PROMOCIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN, Y EL DIVERSO 372, FRACCIÓN II, QUE LAS UBICA COMO DEFINITIVAS E IRREVOCABLES, SON CONTRARIOS AL ARTÍCULO 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y, POR TANTO, DEBEN INAPLICARSE. Los artículos 356, último párrafo y 383, fracción I, del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán, que prohíben la procedencia del recurso de apelación respecto de las sentencias dictadas en los procedimientos sumarios, y su numeral 372, fracción II, que las ubica como definitivas e irrevocables ante la potestad común, son inconvenientes y, por tanto, deben inaplicarse, pues afectan y restringen el derecho de los justiciables a la segunda instancia en un proceso penal en contravención al artículo 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé la doble conformidad judicial como una garantía primordial judicial que debe respetarse en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada íntegramente por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, otorgando mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado; máxime que, temas tan trascendentes como la oportunidad adicional a las partes de ofrecer y perfeccionar medios específicos de prueba y la determinación de la duda razonable sobre la hipótesis de culpabi-

lidad, están reservados a las instancias ordinarias y no al juicio de amparo que, en ese contexto, no puede sustituir al medio de defensa ordinario que contempla la citada Convención, y tampoco puede convalidar el derecho humano a una doble instancia en un proceso penal.

"(TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

"Amparo directo 508/2013. 27 de marzo de 2014. Unanimidad de votos. Amparo directo 533/2013. 27 de marzo de 2014. Unanimidad de votos. Amparo directo 404/2013. 27 de marzo de 2014. Unanimidad de votos. Amparo directo 537/2013. 10 de abril de 2014. Unanimidad de votos. Amparo directo 457/2013. 29 de mayo de 2014. Unanimidad de votos.)"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que esta Sala emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoya en el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la anterior 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.

Es de precisar 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.

De lo anterior se sigue, que la actual integración del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la existencia de la con-

tradicción de tesis debe estar condicionada, a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) 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; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la figura jurídica de la contradicción de tesis.

Sirven de apoyo a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal 72/2010 y la tesis aislada XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, cuyos rubros y textos, son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴

⁴ Tesis: P./J. 72/2010, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de texto:

"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 opues-

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

tos 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."⁵

⁵ Tesis: P. XLVII/2009, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, de texto:

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

De igual modo, con base en dicho criterio, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió las siguientes jurisprudencias:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."⁶

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."⁷

⁶ Tesis 1a./J. 23/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de texto:

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales colegiados de circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

⁷ Tesis 1a./J. 22/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de texto:

"Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Tomando en cuenta lo anterior, en la especie, sí existe contradicción de criterios, entre los emitidos por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, por las razones que se exponen a continuación.

En principio, se encuentra satisfecho el requisito consistente en que al resolverse los negocios jurídicos sometidos a la consideración de los Tribunales Colegiados, se examinó una cuestión jurídica esencialmente igual, relativa a determinar si los preceptos que niegan la posibilidad de que **el procesado** pueda recurrir la sentencia de primera instancia **dictada en un juicio sumario**, en la que fue condenado a cumplir con diversas penas; resultan o no inconvencionales.

Al respecto, los Tribunales Colegiados en mención adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes, pues el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito consideró que el artículo 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, no contraviene los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que tutelan el derecho humano a la doble instancia, dado que el legislador nacional y estatal, actuando en atención al principio de reserva de la ley, están en posibilidades de regular los tipos de fallos que pueden ser y no ser recurribles, en los términos de la legislación respectiva.

En ese orden sostuvo que, el derecho de interponer un recurso contra la sentencia condenatoria dictada en primera instancia, no está limitado en el sistema procesal penal local, sino únicamente circunscrito a determinados tipos de juicios penales, en los que se atienda a las formalidades del procedimiento, otorgando la oportunidad de defensa y de un juicio previo al acto privativo y que, la limitación al recurso de apelación tratándose de los juicios sumarios en materia penal, obedece precisamente a la naturaleza de los mismos, que requieren de una tramitación especial, pronta y expedita, acorde con el numeral 17 de la Constitución Federal. Asimismo, que si bien el juicio de amparo directo no es el medio de impugnación establecido en los preceptos convencionales en cita, lo cierto es que, con éste se atempera la oportunidad de que la sentencia condenatoria que se emita en su contra, sea sometida a un examen riguroso de constitucionalidad.

Mientras que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, sostuvo que los artículos 356, último párrafo y

383, fracción I, del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán, que prohíben la procedencia del recurso de apelación respecto de las sentencias dictadas en los procedimientos sumarios y, el 372, fracción II, que las ubica como definitivas e irrevocables; son inconventionales, debido a que afectan y restringen el derecho de los justiciables a la segunda instancia en un proceso penal en contravención al artículo 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé la doble conformidad judicial, como una garantía primordial judicial que debe respetarse en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada íntegramente por un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica, otorgando mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado.

Agregando que, no puede considerarse que el juicio de amparo directo pudiera sustituir al medio de defensa ordinario que contempla la citada convención, y tampoco puede convalidar el derecho humano a una doble instancia en un proceso penal; debido a que en éste no se tiene la oportunidad adicional a las partes de ofrecer y perfeccionar medios específicos de prueba y la determinación de la duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad, lo cual está reservado a las instancias ordinarias y no al juicio de amparo.

Como se advierte, del análisis comparativo de los criterios referidos, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a diferentes conclusiones en relación con el mismo tema jurídico.

Asimismo, **la diferencia de criterios se presenta en las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas**; como se advierte de las ejecutorias que obran en copias certificadas en el expediente en que se actúa, y de los argumentos expresados por los Tribunales Colegiados contendientes para sustentar sus criterios.

Por otra parte, si bien los órganos colegiados partieron del análisis de distintos ordenamientos legales, pues para sustentar sus posturas analizaron los artículos 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas y, 356, último párrafo, 372, fracción II y 383, fracción I, del Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán; lo cierto es que, tal diferencia no constituye un obstáculo para considerar existente la presente contradicción, dado que en principio la discrepancia de criterios no tuvo su origen en la redacción de los preceptos específicos, sino en consideraciones jurídicas de sus limitaciones; y, por otra parte, los preceptos contemplan cuestiones similares, como se advierte de la siguiente tabla:

Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas	Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán
<p>"Artículo 317 bis. ...</p> <p><i>Sentada razón que las pruebas ofrecidas por las partes, fueron recibidas; así como, analizada la instrucción en el sentido que lo actuado está debidamente autorizado por los funcionarios actuantes y las partes, el juez citará a la audiencia de derecho que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes, en la que el agente del Ministerio Público, el procesado o su defensor formularán conclusiones en forma verbal o escrita. Hecho lo anterior, el juez declarará visto el proceso y dictará sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días posteriores, contra la que no procederá recurso alguno.</i></p> <p>..."</p>	<p>"ARTÍCULO 356.- (...) (...) (...) <i>El Juez dictará el fallo que proceda, dentro de los 3 días siguientes, en contra del cual no se admitirá recurso alguno.</i>"</p> <p>"ARTÍCULO 372.- Son irrevocables y por tanto causan ejecutoria: I.- (...); II.- Las sentencias definitivas dictadas en los procedimientos sumarios; y III.- (...)"</p> <p>"ARTÍCULO 383.- Son apelables: I.- Las sentencias definitivas, menos las dictadas en los procedimientos sumarios; II.- (...)"</p>

Según se aprecia, existe contradicción de criterios entre los Tribunales contendientes relativa a si **¿los preceptos que niegan la posibilidad de que el procesado pueda recurrir la sentencia de primera instancia dictada en un juicio sumario, en la que fue condenado a cumplir con diversas penas, resultan o no inconvencionales?**

No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que uno de los criterios en contraposición no constituyan jurisprudencia, porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito.

En relación con este punto cobra aplicación la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, que es la siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS.

PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.¹⁸

Por otra parte, se considera que **es inexistente** la contradicción entre los criterios sostenidos por **el Pleno del Decimoctavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito** y, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, denunciante.

En efecto, del texto de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 1/2013, se advierte que el Pleno del Decimoctavo Circuito, analizó el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos (abrogado), que establecía que las sentencias dictadas en los juicios penales son apelables por ambas partes, salvo las dictadas en los casos en que la ley dispone **que se aplique una sanción no privativa de la libertad o alternativa, autorice la sustitución de la privativa de libertad o cuando el juzgador hubiese resuelto favorablemente dicha sustitución**, lo que determinó, resulta inconveniente al transgredir el derecho humano a la doble instancia en materia penal.

Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito** analizó asuntos en los que vía amparo directo, se impugnaba la sentencia en la que se había **determinado absolver al procesado** y, la demanda constitucional había sido planteada por **la víctima o el ofendido** del delito; así, sobre ese punto se analizaron los derechos de las víctimas y ofendidos contenidos tanto en el apartado C del artículo 20 de la Constitución Federal, como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Determinándose que el artículo 504 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, que establece que no se

¹⁸ Cuyos datos de identificación y texto son: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, Tesis: P./J. 27/2001, página 77: "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."

admitirá ningún recurso contra las resoluciones que se dicten en el proceso sumario, con excepción de los autos que decreten o nieguen el sobreseimiento por desistimiento de la acción penal; determinando que resulta contrario a lo previsto por el artículo 8.2, h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 20 constitucional, apartado C, fracción II y 17 constitucional, pues la parte ofendida en el proceso o víctima penal, tiene derecho a recurrir el fallo absolutorio ante un Tribunal Superior.

En tanto que, como se dijo, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito consideró que el artículo 317 bis, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas, no contraviene los numerales 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que tutelan el derecho humano a la doble instancia **del inculgado o procesado**, dado que, la limitación al recurso de apelación **tratándose de los juicios sumarios en materia penal**, obedece precisamente a la naturaleza de los mismos, que requieren de una tramitación especial, pronta y expedita, acorde con el numeral 17 de la Constitución Federal. Asimismo, que si bien el juicio de amparo directo no es el medio de impugnación establecido en los preceptos convencionales en cita, lo cierto es que, con éste se atempera la oportunidad de que la sentencia condenatoria que se emita en su contra, sea sometida a un examen riguroso de constitucionalidad.

Como puede observarse, las resoluciones emitidas por los tribunales mencionados no colman los requisitos necesarios para considerar existente la contradicción de tesis denunciada.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) 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; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales **adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo origina no sean exactamente iguales.

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis.

Así, el segundo de los supuestos de existencia de contradicción de tesis no se satisfacen en el caso, ya que de la lectura de las ejecutorias contendientes, se advierte que sus criterios no derivaron del estudio de las mismas situaciones de derecho.

Lo anterior es así, ya que las ejecutorias contendientes si bien, abordan cuestiones relativas al derecho humano a la doble instancia penal previsto en tratados internacionales de derechos humanos en los que México es parte, a efecto de determinar si resultan contrarios o no a dicho derecho los preceptos que niegan la posibilidad de recurrir ciertas determinaciones; lo cierto es que, no analizan el mismo punto jurídico, pues el primero de los tribunales señalado **no analiza un asunto derivado de un juicio sumario** y, el segundo de los mencionados **no analiza el derecho del inculgado o procesado**, sino el derecho de las víctimas u ofendidos. Mientras que el último de los tribunales señalados –el tribunal denunciante– y, que es el que discrepa en el sentido de todos los anteriores, basó su consideración precisamente en el hechos de que en **tratándose de un juicio**, no se vulnera el derecho humano a la doble instancia penal **del inculgado o procesado**.

Así pues, debe decirse que, aun cuando en la especie los Tribunales Colegiados contendientes se avocaron al análisis de la convencionalidad de preceptos que no permiten recurrir ciertas sentencias penales; lo cierto es que, las particularidades a partir de las que en cada uno de los casos a estudio se hizo el análisis respectivo, impiden un pronunciamiento común, por lo que hace a si ¿los preceptos que niegan la posibilidad de que el procesado pueda recurrir la sentencia de primera instancia dictada en un juicio sumario, en la que fue condenado a cumplir con diversas penas, resultan o no inconventionales? Es por ello que en la especie se estima que no se satisface el segundo de los requisitos que condicionan la existencia de la contradicción de tesis denunciada.

En estas condiciones, dado que los tribunales contendientes partieron del análisis de cuestiones jurídicas diferentes, es que debe considerarse que dichos tribunales no sostuvieron criterios jurídicos discrepantes.

En consecuencia, procede declarar inexistente la presente contradicción de tesis respecto del Pleno del Decimoctavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, ya que no emitieron pronunciamientos discrepantes en torno a un mismo punto de derecho.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Establecido lo anterior, debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan.

Como quedó expuesto, el tema de la presente contradicción de tesis se circunscribe a determinar si **¿los preceptos que niegan la posibilidad de que el procesado pueda recurrir la sentencia de primera instancia dictada en un juicio sumario, en la que fue condenado a cumplir con diversas penas, resultan inconvencionales?**

La respuesta a ese cuestionamiento **es afirmativa**, acorde con el criterio de esta Primera Sala plasmado en precedentes.

En efecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en un tema similar al resolver por unanimidad de votos el amparo directo en revisión 4506/2013, en el que, en lo que a este asunto interesa, señaló:

El paradigma de protección de derechos humanos que está contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma constitucional publicada el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, respecto de diversos artículos, entre los que destaca la realizada al artículo 1o., cuyo contenido establece:

"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.

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

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Esta Primera Sala ha sostenido que la trascendencia de esta reforma constitucional radica, entre otros aspectos, en el cambio de la visión de protección de derechos, al sustituirse el término de "garantías otorgadas" por la Constitución, por el de "derechos humanos reconocidos" en la misma Carta Magna. Además, se incorporó como directriz constitucional el principio *pro homine*, en virtud del cual todas las normas relativas a la protección de derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Razón por la cual, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

El planteamiento de inconstitucionalidad de la norma gira, en torno a la violación a los derechos humanos de acceso efectivo a la jurisdicción del Estado y debido proceso, reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se garantizan con la posibilidad de recurrir una sentencia penal que imponga sanción privativa de libertad, aun cuando ésta sea sustituida por otra penal, a través de un recurso que resuelva un tribunal superior, en segunda instancia. Esto, a observancia directa al contenido de los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este contexto, habrá que señalar el contenido de los preceptos normativos referidos en el párrafo precedente.

"Artículo 14 de la Constitución Federal. ... Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. ..."

"Artículo 17 de la Constitución Federal. ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

"Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

"3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: **a)** A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; **b)** A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; **c)** A ser juzgada sin dilaciones indebidas; **d)** A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; **e)** Interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; **f)** A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; **g)** A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

"4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

"5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

"6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido." (énfasis añadido)

"Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 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.

"2. **Toda persona inculpada de delito tiene derecho** a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, **a las siguientes garantías mínimas:**

"a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h. **derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior.**" (énfasis añadido)"

Establecido lo anterior, como premisa debe señalarse que, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 460/2008,⁹ reconoció que es exigible que toda sentencia penal condenatoria sea revisable en una segunda instancia.

Al respecto, se precisó que en tratándose de procesos penales, sí es exigible que toda sentencia penal condenatoria sea revisable y/o impugnabile. Afirmación que se hizo derivar de la apreciación del artículo 14 constitucional, que tutela el debido proceso; y la exigencia del artículo 133 constitucional, respecto a la observancia de los tratados internacionales recepcionados por el Estado Mexicano.

De lo anterior, derivó el análisis de los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para concluir que en términos de estas normas, nuestro país ha adquirido compromisos internacionales en materia de protección de derechos humanos, en los que se ha obligado a reconocer a todo procesado, como parte de las formalidades esenciales de los procedimientos, que la sentencia condenatoria que se le dicte pueda ser "sometida" o "recurrida"

⁹ Resuelto en sesión de once de noviembre de dos mil nueve, por mayoría de tres votos de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo (ponente), Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández. Con el voto en contra de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz (respecto a la conclusión de que el juicio de amparo directo constituye una segunda instancia válida, adecuada y efectiva para revisar una sentencia penal condenatoria, por lo que no es necesario que la ley procesal establezca que sea recurrible a través de un recurso ordinario como la apelación) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

ante un "Juez" o "tribunal" superior. Lo cual no podía desvincularse, precisamente, con el diverso artículo 14 constitucional, por referirse a las formalidades esenciales del procedimiento.

Así se dijo, es evidente la inconstitucionalidad de un precepto —el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, estudiado en ese asunto—, al excepcionar de la procedencia del recurso de apelación, las sentencias penales de primera instancia de carácter condenatoria en las que se imponga pena privativa de libertad, cuando la ley autorice la sustitución de dicha sanción ello sea resuelto favorablemente por el juzgador. Pues esta porción normativa, impide ejercer la impugnación contra una sentencia penal de carácter condenatoria. Con lo cual se patentiza la violación a los derechos humanos de acceso pleno a la jurisdicción del Estado y debido proceso que deben observarse en materia penal.

Se precisó que, la porción normativa tildada de inconstitucional al confrontarse con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, generaba los siguientes cuestionamientos:

- ¿La existencia de una sola instancia en procedimientos penales que establecen pena de prisión respecto de la cual la ley autorice que sea sustituida y el juzgador resuelva dicha sustitución favorablemente, satisface todas las formalidades del procedimiento? Es decir, ¿Garantiza una adecuada y oportuna defensa previa al acto por el que se priva de la libertad?
- ¿La existencia de una sola instancia en procedimientos penales que establecen pena de prisión garantiza una administración de justicia completa?
- ¿No permitir la revisión de una sentencia de primera instancia que impone pena de prisión, aun cuando ésta sea sustituida, garantiza una adecuada defensa frente a ese acto privativo?
- ¿Negar la posibilidad de interponer un recurso en contra de una sentencia de primera instancia por la que se sanciona con privación de libertad, no obstante que se otorgue su sustitución, garantiza el derecho de acceso a una justicia completa?

A estas interrogantes se asignó una respuesta en sentido negativo. Esto es así, porque la doble instancia reviste gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico al tener una relación estrecha con el derecho al debido

proceso, por ser una forma de garantizar la recta administración de justicia, y tener un vínculo cercano con el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia.

Se dijo que esa estrecha relación, permite en muchos casos ubicar a la doble instancia o derecho de apelación como una garantía procesal o formalidad del procedimiento –por el contenido que se le ha dado en el derecho de los derechos humanos y por el Pleno de esta Corte– y como medio que permite el completo acceso a la justicia penal.

En este orden de ideas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la doble instancia es una garantía procesal, porque en materia penal, además de las formalidades esenciales del procedimiento, se han reconocido garantías adicionales del debido proceso penal tales como: i) La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; ii) Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable; iii) Ampliación del alcance y contenido del derecho a la defensa; iv) Derecho a la defensa y asistencia de un abogado escogido por él o designado de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; v) Derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; vi) Derecho a presentar pruebas; vii) Derecho a controvertir las pruebas que se alleguen en contra del inculpado; viii) **Derecho a impugnar la sentencia condenatoria**; ix) Derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Varias de estas garantías están contenidas en diferentes normas constitucionales, o han sido precisadas jurisprudencialmente, pero por sus características y fines, son reconocidas como parte de las garantías procesales en materia penal. Además, encontramos un reconocimiento expreso como tal en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.5) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo 8.2., h)] que las denominan de manera genérica "garantías judiciales".

Se resaltó, que el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis jurisprudencial P./J. 47/95,¹⁰ estableció la posibilidad de ubicar como una formalidad esencial del procedimiento, la de recurrir ante un tribunal superior la sentencia de primera

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página: 133.

instancia, al haber señalado que esas formalidades son aquellas que permite garantizar una adecuada y oportuna defensa previa al acto definitivo de privación de la libertad o derechos, y que como ya señalábamos, la doble instancia cumple con esos fines. La posibilidad de darle ese contenido al artículo 14 constitucional, se refuerza por el hecho de que en esa misma jurisprudencia se señalan expresamente las características de las garantías que pueden ser así consideradas, además de que este Tribunal Constitucional en la referida tesis, sólo hizo mención de algunas de éstas de manera genérica. El rubro y texto de la tesis referida son:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Se puntualizó que el reconocimiento de esas garantías adicionales en materia penal, además de cualquier desarrollo normativo, se explica antes que nada por el hecho de que en materia **penal se desarrollan actuaciones que eventualmente pueden desembocar en la privación de la libertad.**

Se añadió que, la doble instancia o derecho de apelación, también es reconocido como un medio que permite el acceso a la justicia, porque como lo ha establecido esta Primera Sala en la tesis aislada 1a. XCI/2007:¹¹ "el derecho

¹¹ Cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN HECHOS VALER EN EL AMPARO DIRECTO DEBE ATENDER A AQUÉL QUE LE OTORQUE UN MAYOR BENEFICIO AL QUEJOSO, SIN QUE NECESARIAMENTE SEAN LOS DIRIGIDOS A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA APLICADA." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 367.

contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia."

Y ese acceso a la administración de justicia con las características que ya han sido establecidas por esta Sala, a su vez, lleva implícito para su cabal configuración, entre otras cosas, que existan recursos judiciales efectivos. Esto es, para que exista en materia penal un completo acceso a la justicia deben existir recursos judiciales por medio de los cuales se pueda proteger de manera efectiva la situación jurídica infringida o que causa afectación. Dichos recursos no son sólo aquellos de trámite que incluye el debido proceso ni los que aseguran un inicial ejercicio del derecho de defensa e introducen al primer nivel del acceso a la justicia, sino que se transforman en instancias ante las cuales se puede solicitar la revisión del contenido de una sentencia que está estableciendo una responsabilidad penal y que permiten o aseguran un completo y efectivo acceso a la justicia.¹²

Así se dijo que, para que exista un cumplimiento cabal de las formalidades del procedimiento y un real, completo y efectivo acceso a la justicia, como lo establecen los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, todo proceso penal en el cual se establezca una sanción, debe sustanciarse observando todas las garantías procesales y dentro de éstas prever la posibilidad de apelar o impugnar la decisión adoptada en una primera instancia, por medio de un recurso judicial efectivo. Que a su vez, es el medio idóneo para contar con un acceso a la justicia completo y efectivo.

Respecto a este derecho de apelación o doble instancia y su doble incidencia (garantía-medio de acceso a la justicia), que se encuentra expresamente establecido en el párrafo 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice: "*Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*"; así como en el artículo 8.2., h), de la Convención Americana, que señala: "*toda persona acusada de un delito tiene derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior*", se ha desarrollado importante jurisprudencia internacional que sirve para

¹² En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a un recurso sencillo y rápido establece "la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquellos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley."

apoyar todo lo antes señalado, en el entendido de que las citadas disposiciones contenidas en tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión y sirven, como ya se dijo, para nutrir y ampliar el contenido de las normas de origen nacional.

En consecuencia, toda persona a la cual le sea aplicada una sanción penal tiene derecho, de conformidad con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a que se le garantice una adecuada defensa en respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y acceder a una justicia real, completa y efectiva, que no se satisface sólo con la posibilidad de acceder a un Juez, sino que implica que también se tenga acceso a un recurso judicial –cualquiera que sea el nombre que se le dé– por medio del cual un tribunal superior revise la decisión de primera instancia y por tanto, **toda disposición legal que no permita ni garantice ello, es contraria a dichas normas constitucionales.**

Al respecto, se señaló lo analizado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, respecto al contenido y alcance de este derecho "a la apelación" adoptado en una jurisprudencia que dispone que, aunque el artículo 14.5 sólo obliga al Estado a reconocer el derecho a una revisión en segunda instancia, si el ordenamiento interno establece instancias adicionales, una persona declarada culpable en primera instancia "debe tener acceso efectivo a cada una de ellas."¹³

Congruente con lo anterior, en el caso de México, si de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Federal, ningún proceso criminal puede tener más de tres instancias, utilizando este criterio, podemos entender que al menos se tiene derecho a las dos instancias que por regla general se establecen en las legislaciones penales –federal y locales–, para el trámite de los procesos penales.

Asimismo, se dijo que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castillo Petruzzi¹⁴ y posteriormente en el caso Herrera Ulloa,¹⁵ esta-

¹³ Comité de Derechos Humanos, caso Henry c. Jamaica, párr. 8.4 (1991); Little c. Jamaica, párr. 8.5 (1991); Bailey c. Jamaica, párr. 7.4 (1999).

¹⁴ Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, No. 52.

¹⁵ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, No. 107.

bleció, respecto al derecho a ser oído en segunda instancia y las características de las instancias de apelación, lo siguiente:

"Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, tanto la correspondiente a la primera instancia como las relativas a instancias ulteriores. En consecuencia, el concepto del Juez natural y el principio del debido proceso legal rigen a lo largo de esas etapas y se proyectan sobre las diversas instancias procesales. Si el juzgador de segunda instancia no satisface los requerimientos del Juez natural, no podrá establecerse como legítima y válida la etapa procesal que se desarrolle ante él."¹⁶

En este sentido, la Corte Interamericana confirmó un pronunciamiento anterior de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que estableció lo siguiente:

"Si bien es cierto que la garantía del debido proceso parece referirse fundamentalmente a la fase de sustanciación en primera instancia del juicio o de comprobación de la incriminación o exculpación del acusado, la cabal observancia del principio del debido proceso abarca todas las etapas subsiguientes de apelación o revisión ante los tribunales superiores, por cuanto es ante los mismos donde esos vicios se corrigen. Como celosos custodios de la majestad de la justicia, los tribunales que conocen una apelación o un pedido de revisión deben examinar no sólo el fundamento del recurso sino también constatar si se han observado las normas del debido proceso, incluso respecto a irregularidades no denunciadas."¹⁷

Con respecto al alcance de la garantía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, consideró lo siguiente:

"La Comisión observa que el artículo 8.2., h), se refiere a las características mínimas de un recurso que controle la corrección del fallo tanto material como formal. En este sentido, desde un punto de vista formal, el derecho de recurrir el fallo ante un Juez o tribunal superior, a que se refiere la Convención Americana, debe en primer lugar, proceder contra toda sentencia de primera instancia, con la finalidad de examinar la aplicación indebida, la falta de aplicación o errónea interpretación, de normas de derecho que determinen la parte resolutive de la sentencia.

¹⁶ Corte Interamericana, caso Castillo Petruzzi (Fondo), párr. 161 (1999).

¹⁷ CIDH, caso López Aurelli y otros c. Argentina, párr. 18 (1990).

"La Comisión considera, además, que para garantizar el pleno derecho de defensa, dicho recurso debe incluir una revisión material en relación a la interpretación de las normas procesales que hubieran influido en la decisión de la causa, cuando hayan producido nulidad insanable o provocado indefensión, así como la interpretación de las normas referentes a la valoración de las pruebas, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de las mismas.

"De lo expuesto, surge que el derecho previsto en el artículo 8.2., h), requiere la disponibilidad de un recurso que al menos permita la revisión legal del fallo y de todos los autos procesales importantes por un tribunal superior. Dicha revisión resulta especialmente relevante respecto a las resoluciones que puedan causar indefensión o daño irreparable por la sentencia definitiva, incluyendo la legalidad de la prueba. El recurso debería constituir igualmente un medio relativamente sencillo para que el tribunal de revisión pueda examinar la validez de la sentencia recurrida en general, e igualmente controlar el respeto a los derechos fundamentales del imputado, en especial los de defensa y el debido proceso."¹⁸

En este caso contra Argentina, la Comisión Interamericana también abrió un camino que ha sido ampliado por otros órganos internacionales de protección de los derechos humanos al considerar insuficiente la única posibilidad de revisión a través del recurso extraordinario ante la Corte Suprema Argentina, dada la limitación y formalidad del recurso.

Aunado a lo anterior, se destacó que no sólo los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han llegado a esa conclusión que permite reconocer la importancia y fundamental existencia de la posibilidad de que exista un recurso jurisdiccional que permita revisar una sentencia condenatoria penal de primera instancia, ni tampoco los únicos en reconocer que la falta de esa posibilidad afecta las garantías procesales y limita o restringe un completo acceso a la justicia.

No obstante todo lo antes dicho, se resaltó que el hecho de que la doble instancia sea parte del contenido esencial del debido proceso y sea un medio de acceso a la justicia completa, **la posibilidad de apelar una sentencia adversa no forma parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos del derecho**, ya que incluso las disposiciones de los tratados que han sido aquí citados, como la

¹⁸ *Ibid.*, párrafos. 261-262.

Convención Americana o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén el derecho a impugnar la sentencia en materia penal, pero no establecen esa posibilidad en los otros campos del derecho, para los cuales exigen únicamente que la persona sea 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.

Conforme a lo anterior, **no es obligatorio que todos los procesos judiciales sean de doble instancia** y la ley puede consagrar excepciones a la doble instancia, **salvo cuando se trata de sentencias penales condenatorias**.

Esto es así, porque esta Suprema Corte, ha establecido en otros casos la constitucionalidad de los procedimientos, por ejemplo civiles o mercantiles, en los que no se prevé la apelación o segunda instancia.¹⁹ Pero lo relevante en el caso en estudio, es que se trata de derecho penal y de la aplicación de una sanción consistente en la privación de la libertad.

Así, el hecho de que se niegue la posibilidad de impugnar ante un tribunal superior la sentencia de primera instancia dictada al concluir un proceso penal, por el hecho de que se impone una pena de prisión, pero la ley prevea que pueda sustituirse dicha pena y el juzgador resuelva favorablemente dicha sustitución, es plenamente contrario a lo dispuesto por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo que –se dijo– de ninguna manera puede estimarse subsanable, bajo el argumento de que al constituir una sentencia definitiva sea precedente reclamarla mediante el juicio de amparo directo, pues de conformidad con los criterios y jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, permite concluir que existe la obligación de que se otorgue una segunda instancia en todos los procesos en los que se apliquen sanciones, pero ello no significa que esa instancia pueda suplirse con el juicio de amparo como recurso extraordinario, de manera que tenga en carácter de instancia de apelación y revisión (segunda instancia) de la que hablan la

¹⁹ Véase, por ejemplo, el criterio establecido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en la tesis aislada P.CIX/97, bajo el título y subtítulo: "LIQUIDACIÓN, INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE SOBRE LA. EL ARTÍCULO 414 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE ESTABLECE QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE RECURSO ALGUNO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, p. 160.

Convención Americana sobre Derechos Humanos y las interpretaciones que de ésta se han hecho.

En efecto, si bien es cierto, el nombre de la instancia revisora no es lo que importa sino la funcionalidad y eficacia de la instancia revisora en cuestión, lo cierto es que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en establecer, en el caso Castillo Petruzzi²⁰ y posteriormente en el caso Herrera Ulloa,²¹ respecto al derecho a ser oído en segunda instancia y las características de las instancias de apelación, lo siguiente:

"El derecho de recurrir del fallo, consagrado por la Convención, no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso. Para que haya una verdadera revisión de la sentencia, en el sentido requerido por la Convención, es preciso que el tribunal superior reúna las características jurisdiccionales que lo legitiman para conocer del caso concreto. Conviene subrayar que el proceso penal es uno sólo a través de sus diversas etapas, tanto la correspondiente a la primera instancia como las relativas a instancias ulteriores. En consecuencia, el concepto del Juez natural y el principio del debido proceso legal rigen a lo largo de esas etapas y se proyectan sobre las diversas instancias procesales. Si el juzgador de segunda instancia no satisface los requerimientos del juez natural, no podrá establecerse como legítima y válida la etapa procesal que se desarrolle ante él."²²

Así se sostuvo que, esta Primera Sala considera que los tribunales de amparo no satisfacen los requerimientos de un Juez natural en razón de su competencia y fines, pese a las virtudes que se le pudieran atribuir al juicio de amparo directo.

Además, se señaló que el juicio de amparo no satisface las características para ser considerado como la "segunda instancia" penal. Esto en atención a que:

"De acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cuál es la eficaz protección de los derechos humanos,²³ se debe entender que el recurso que

²⁰ Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C, No. 52.

²¹ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, No. 107, párr. 159.

²² Corte Interamericana, caso Castillo Petruzzi (Fondo), párr. 161 (1999).

²³ Caso Baena Ricardo y otros. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C, No. 104, párr. 95; Caso Cantos. Excepciones Preliminares. Sentencia de 7 de septiembre de 2001. Serie C, No. 85, párr. 37; y Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares, supra nota 24, párr. 86.

contempla el artículo 8.2., h), de dicho tratado debe ser un recurso ordinario eficaz mediante el cual un Juez o tribunal superior procure la corrección de decisiones jurisdiccionales contrarias al derecho.²⁴

De lo que, es claro que se habla de recursos ordinarios y no de recursos extraordinarios, como lo es el juicio de amparo. En este sentido vale la pena destacar que en el sistema interamericano de derechos humanos, principalmente ante la Comisión Interamericana, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México,²⁵ estableció que el amparo mexicano es un recurso extraordinario eficaz para proteger las garantías individuales y los derechos humanos, pero no un recurso ordinario ni una segunda instancia. Es por ello que se puede afirmar que ante el sistema interamericano de derechos humanos el amparo mexicano nunca ha sido apreciado como una segunda instancia.

Se dijo que, es cierto que el juicio de amparo puede ser considerado como un recurso adecuado y efectivo en términos del sistema interamericano de derechos humanos o incluso otros sistemas internacionales de protección a los derechos humanos, no obstante, ello no implica que pueda ser considerado válidamente como una segunda instancia penal. Esto es así, porque la Corte Interamericana desde sus primeras sentencias –Velásquez Rodríguez–²⁶ pasando por algunas relativas a graves violaciones como las que se ocupan de masacres –Mapiripán–²⁷ e incluso hasta algunas más recientes –Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo)–²⁸ ha mantenido el criterio de que un recurso es adecuado cuando es idóneo para proteger el derecho afectado, en tanto que es efectivo siempre que sea capaz de producir el resultado para el que fue creado.

Así de esta manera, es posible destacar que, el amparo cumple con determinados fines de protección, sin embargo, no los que proporciona una segunda instancia, no sólo en cuanto a los aspectos de los cuales se puede

²⁴ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, No. 107, párr. 161.

²⁵ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, párrafos 93 a 101.

²⁶ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, No. 4.

²⁷ Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, No. 134.

²⁸ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C, No. 182.

ocupar, sino también respecto a la oportunidad de que esa sentencia de segunda instancia sea revisada justamente por medio del amparo. El amparo es idóneo para otros aspectos y fue creado con otros fines, no los de revisar, como órgano jurisdiccional de proceso penal, la sentencia de primera instancia o constituirse como la segunda instancia de los procesos penales.

Que considerar al juicio de amparo como la segunda instancia penal, implicaría otorgar como directriz que cualquier proceso penal de primera instancia válidamente puede ser revisado por medio del amparo directo, y con ello, la utilidad y el fin de una segunda instancia, quedaría sin sentido en perjuicio del derecho de defensa del sentenciado e incluso de los derechos de la víctima. Asimismo, por la naturaleza que se le está dando al juicio de amparo, ante las instancias internacionales de derechos humanos se podría considerar como válido que cualquier persona para acudir ante esas instancias sólo debe agotar un proceso penal en su primera instancia y el juicio de amparo, con lo cual se desvirtuaría la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha emitido respecto al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que derivado de las consideraciones jurídicas precedentes, se afirma que la utilización correcta de los estándares internacionales permite llegar a la conclusión de que el amparo mexicano no satisface la calidad para ser considerado como una segunda instancia, pese a todos los beneficios que tiene, y su eficacia y efectividad para la protección de algunos derechos humanos.

Ahora, una vez precisado el criterio sostenido por esta Primera Sala, se considera que éste **es plenamente aplicable en tratándose de juicios sumarios.**

En efecto, respecto de los juicios sumarios, esta Primera Sala, al resolver las contradicciones de tesis 135/2006-PS y 75/2002-PS, sostuvo lo siguiente:

Que el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce correlativamente en la obligación que tiene el Estado de instituir la administración de justicia como servicio público, mismo que debe estar libre de obstáculos innecesarios, y ésta debe ser pronta, pues de otro modo, no será justicia.

Que en relación con el proceso penal, la necesidad de una justicia pronta es tan evidente, por el valor de los bienes comprometidos (la libertad y el patrimonio de la persona), que la Constitución misma prevé los plazos

máximos en que los tribunales deben dictar sus fallos (artículo 20 constitucional), mientras que respecto de los demás plazos y términos, la Constitución remite a la ley respectiva.

Que así, se entiende que el legislador debe establecer **plazos razonables, en función del necesario equilibrio que debe haber entre la deseable celeridad del procedimiento y, el tiempo suficiente para que las partes y el juzgador realicen las actividades que les correspondan.**

Dentro de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, se reconoce el derecho del individuo de acudir a los tribunales del Estado. Así, por ejemplo, el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estipula "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 ..."

Se citaron algunos antecedentes constitucionales, destacando que la Cámara de Senadores en la sesión del 30 de octubre de 1986, en relación al artículo 17 constitucional, señaló lo siguiente:

"El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 Constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho, pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de justicia la impartirán en forma expedita y gratuita.

"La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptarla al presente, conservando los valores establecidos desde el artículo 18 del acta constitutiva de la federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales.

"La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.

"El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: Independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática."

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 16 de diciembre de 1986, se dio lectura al primer dictamen respecto del artículo 17 constitucional, en el que se señaló que "En su segundo párrafo, y como natural consecuencia de la condena a la auto-justicia, se especificará que toda persona, física o moral, tiene derecho a que se le administre justicia por parte de tribunales que establezca el Estado, y que su actuación, como expresa el texto actual, será expedita y gratuita, y que ejercerán sus atribuciones 'en los plazos y términos que fijen las leyes'; pero, además, se indicará que los juzgadores resolverán los asuntos de su competencia 'de manera pronta, completa e imparcial' quedando en vigor la prohibición de las costas judiciales."

En la sesión del 27 de diciembre de 1986, se señaló que: "La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta y gratuita. Procesos lentos, resoluciones tardías, justicia inaccesible para las mayorías, no son compatibles con los requerimientos del Estado social de derecho."

Que derivado de lo anterior, se aprecia que a lo largo de la historia se ha considerado el criterio de que la impartición de justicia debe ser pronta, pues de lo contrario no se impartiría justicia, principio elevado a rango constitucional desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Así las cosas, se implementó **que los juicios en general, deben ser expedidos de manera pronta y expedita, es decir sin obstáculos y dentro de los términos y plazos establecidos.**

Adicionalmente, se implementaron juicios que pueden ser resueltos en un periodo menor a los demás, mismos que se les denominó juicios sumarios.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I-O, señala lo siguiente:

"Sumario. latín Summarium, significa breve, resumido, compendiado. Se aplica en general el adjetivo sumario, a los juicios especiales, breves, predominantemente orales, desprovisto de ciertas formalidades innecesarias."

Estos juicios evidentemente son más cortos, que al igual que en todos los juicios se debe impartir justicia de manera pronta y expedita, de conformidad con el artículo 17 constitucional.

Con relación a lo anterior, es necesario precisar que al señalar dicho precepto constitucional que la justicia se debe impartir de manera pronta, se refiere a los juicios en general, y no exclusivamente a los juicios sumarios o más cortos.

Asimismo, se señaló que la propia Constitución en su artículo 20, **que los procesos en general** no pueden excederse de los plazos y términos establecidos en la ley, ya que se debe impartir justicia de manera pronta y expedita, conforme lo ordena la Carta Magna.

Por otra parte, al resolverse el amparo directo en revisión 1173/2007, señaló que no debe perderse de vista, que en el caso del procedimiento sumario **está previsto como un beneficio para el procesado, en el sentido de que el proceso sea más rápido y en un menor tiempo se le dicte sentencia**. Esto queda demostrado si se considera que la apertura del procedimiento sumario se da en supuestos muy específicos, como son que exista confesión, flagrancia o no se trate de delito grave (artículo 305 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal) e incluso la apertura del mismo puede revocarse por parte del propio procesado y optar por el procedimiento ordinario en el término de tres días (artículo 306, segundo párrafo, del mismo ordenamiento legal).

Ahora, el juicio sumario en las legislaciones analizadas por los tribunales contendientes, se establece en los siguientes términos:

Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chiapas	Código de Procedimientos en Materia Penal del Estado de Yucatán
<p><i>"Artículo 317. El proceso se tramitara en forma sumaria cuando:</i></p> <p><i>I.- El delito no sea sancionado con pena privativa de libertad, cuando esta sea alternativa o la pena máxima señalada no exceda de cuatro años de prisión; y no se trate de delito que la ley califica como grave;</i></p> <p><i>II.- Se trate de flagrante delito; o</i></p> <p><i>III.- Exista confesión ante la autoridad judicial, o ratificación ante esta de la</i></p>	<p><i>"Artículo 355. En los casos de delitos cuya sanción no exceda de 3 años de prisión, sea o no alternativa o la aplicable no sea privativa de libertad, en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso según corresponda el Juez, de oficio, declarará abierto el procedimiento sumario, y concederá a las partes en el propio auto un término de 5 días, para que ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes y que puedan desahogarse en un plazo que no exceda de 15 días. Cuando fuesen varios los delitos por el que se</i></p>

vertida ante el agente del ministerio publico.

La apertura del procedimiento sumario la declarara el juez de oficio, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, en su caso; sin embargo, el inculpado podrá optar por el procedimiento ordinario dentro de los tres días hábiles siguientes al en que se le notifique la instauración del juicio sumario, revocándose esa determinación."

"Artículo. 317 bis. Abierto el procedimiento sumario, las partes dispondrán de cinco días comunes contados desde el día siguiente a la notificación del auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, para ofrecer las pruebas que estimen pertinentes, las que se desahogaran dentro de los veinte días hábiles siguientes; sin perjuicio de receptuarse las que el juez crea convenientes.

Sentada razón que las pruebas ofrecidas por las partes, fueron receptuadas; así como, analizada la instrucción en el sentido que lo actuado esta debidamente autorizado por los funcionarios actuantes y las partes, el juez citara a la audiencia de derecho que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes, en la que el agente del ministerio publico, el procesado o su defensor formularan conclusiones en forma verbal o escrita. Hecho lo anterior, el juez declarara visto el proceso y dictara sentencia en

sigue el proceso, se estará a la sanción máxima del mayor, para resolver sobre la apertura del procedimiento sumario".

"Artículo 356. Al concluir el término a que se refiere el artículo anterior, el Juez citará a las partes a una audiencia dentro de los 3 días siguientes a la que necesariamente concurrirán el Ministerio Público y el Defensor. Si no asistieren y el defensor fuere de oficio, serán substituidos por otros en ese mismo acto, previo el informe correspondiente al Procurador General de Justicia y al Jefe de la Defensoría Legal, para los fines legales consiguientes, sin perjuicio de aplicar al defensor, si fuere particular, la corrección disciplinaria que sea conducente.

En la audiencia, la secretaría hará relación sucinta de las constancias procesales y leerá las que las partes solicitaren; el Ministerio Público formulará sus conclusiones y el Defensor las que corresponda.

Se concederá la palabra a las partes para sostener sus puntos de vista, pudiendo hablar de último el acusado, si hubiere concurrido a la audiencia. El Juez dictará el fallo que proceda, dentro de los 3 días siguientes, en contra del cual no se admitirá recurso alguno."

"Artículo 357. Cuando las conclusiones del Ministerio Público fueren de no acusación, se procederá en los térmi-

<p><i>la misma audiencia o dentro de los cinco días posteriores, contra la que no procederá recurso alguno.</i></p> <p><i>En caso de que las partes no ofrezcan pruebas o renuncien al desahogo de ellas, se hará constar en autos y el juez citara a la audiencia de derecho a que este artículo se refiere."</i></p>	<p><i>nos que señala el artículo 339 de este Código".</i></p> <p><i>"Artículo 358. Cuando en la sentencia condenatoria se imponga al acusado sanción privativa de libertad se ordenará su identificación por el sistema administrativo adoptado."</i></p>
--	---

De lo que se advierte que, en ambos casos se establecen plazos breves para la sustanciación del procedimiento y dictado de la sentencia, y si bien, en la legislación de Yucatán no se establece como optativo dicho procedimiento; lo cierto es que, en ambos casos se prevé como un privilegio sólo para ciertos supuestos y que, en ambos casos se considera que la sentencia no será apelable.

Derivado de lo anterior, esta Primera Sala considera que el hecho de que el procedimiento sumario se prevea como un privilegio para el procesado, que atiende al objetivo de conseguir el objetivo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, en cuanto a impartir una justicia pronta; no pugna con el derecho del procesado o sentenciado de poder recurrir la sentencia condenatoria ante Jueces ordinarios.

Esto, pues como se dijo, los derechos humanos de acceso efectivo a la jurisdicción del Estado y debido proceso, reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantizan la posibilidad de recurrir una sentencia penal que imponga sanción privativa de libertad, a través de un recurso que resuelva un tribunal superior, en segunda instancia. Esto, a observancia directa al contenido de los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo que se entiende que, en tratándose de procesos penales sin importar la vía en la que se tramiten, es exigible que toda sentencia penal condenatoria sea revisable y/o impugnabile. Pues del análisis de los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que nuestro país ha adquirido compromisos internacionales en materia de protección de derechos humanos, en los que se ha obligado a reconocer a todo procesado, como parte de las formalidades esenciales de los procedimientos, que la sentencia

condenatoria que se le dicte pueda ser "sometida" o "recurrida" ante un "Juez" o "tribunal" superior. Lo cual no podía desvincularse, precisamente, con el diverso artículo 14 constitucional, por referirse a las formalidades esenciales del procedimiento.

Esto es así, porque como lo ha sostenido esta Primera Sala, la doble instancia reviste gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico al tener una relación estrecha con el derecho al debido proceso, por ser una forma de garantizar la recta administración de justicia, y tener un vínculo cercano con el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia.

Lo que, además es reconocido como un medio que permite el acceso a la justicia, así, si bien en el procedimiento sumario se persigue una justicia pronta, lo cierto es que esta Primera Sala, en la tesis aislada 1a. XCI/2007 señaló que: *"el derecho contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución garantiza a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia"*. Y ese acceso a la administración de justicia con las características que ya han sido establecidas por esta Sala, a su vez, lleva implícito para su cabal configuración, entre otras cosas, que existan recursos judiciales efectivos. Esto es, para que exista en materia penal un completo acceso a la justicia deben existir recursos judiciales por medio de los cuales se pueda proteger de manera efectiva la situación jurídica infringida o que causa afectación. Dichos recursos, no son sólo aquellos de trámite que incluye el debido proceso, ni los que aseguran un inicial ejercicio del derecho de defensa e introducen al primer nivel del acceso a la justicia, sino que, se transforman en instancias ante las cuales se puede solicitar la revisión del contenido de una sentencia que está estableciendo una responsabilidad penal, y que permiten o aseguran un completo y efectivo acceso a la justicia.

Así, para que exista un cumplimiento cabal de las formalidades del procedimiento y un real, completo y efectivo acceso a la justicia, como lo establecen los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, todo proceso penal en el cual se establezca una sanción, debe sustanciarse observando todas las garantías procesales y dentro de éstas prever la posibilidad de apelar o impugnar la decisión adoptada en una primera instancia, por medio de un recurso judicial efectivo. Que a su vez, es el medio idóneo para contar con un acceso a la justicia completo y efectivo.

Respecto a este derecho de apelación o doble instancia y su doble incidencia (garantía-medio de acceso a la justicia), que se encuentra expresamente establecido en el párrafo 5 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos

Civiles y Políticos, que dice: "*Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley*"; así como en el artículo 8.2., h), de la Convención Americana, que señala: "*toda persona acusada de un delito tiene derecho de recurrir el fallo ante Juez o tribunal superior*", se ha desarrollado importante jurisprudencia internacional que sirve para apoyar todo lo antes señalado, en el entendido de que las citadas disposiciones contenidas en tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión y sirven, como ya se dijo, para nutrir y ampliar el contenido de las normas de origen nacional.

En consecuencia, toda persona a la cual, le sea aplicada una sanción penal tiene derecho, de conformidad con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a que se le garantice una adecuada defensa en respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y acceder a una justicia real, completa y efectiva, que no se satisface sólo con la posibilidad de acceder a un Juez, sino que implica que también se tenga acceso a un recurso judicial –cualquiera que sea el nombre que se le dé– por medio del cual, un tribunal superior revise la decisión de primera instancia y, por tanto, **toda disposición legal que no permita ni garantice ello, es contraria a dichas normas constitucionales.**

Por lo que, el hecho de que se niegue la posibilidad de impugnar ante un tribunal superior, la sentencia de primera instancia dictada al concluir un proceso penal, por el hecho de que se haya emitido en un juicio sumario, es contrario a lo dispuesto por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2., h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pues en nada rompe con el propósito de impartir una justicia pronta el hecho de que se permita apelar la sentencia condenatoria, ya que en su caso, se podría adoptar una figura más benéfica para el procesado, previéndose una apelación **también con plazos breves**; sin embargo, se opta por negar toda posibilidad de recurrir dicha sentencia condenatoria, violando con ello su derecho a una doble instancia penal.

Sin que ello, como ya se ha señalado, pueda estimarse subsanable, bajo el argumento de que al constituir una sentencia definitiva sea procedente reclamarla mediante el juicio de amparo directo, pues ése es un recurso

extraordinario que cumple con determinados fines de protección, sin embargo, no los que proporciona una segunda instancia, no sólo en cuanto a los aspectos de los cuales se puede ocupar, sino también respecto a la oportunidad de que esa sentencia de segunda instancia, sea revisada justamente por medio del amparo. El amparo es idóneo para otros aspectos y fue creado con otros fines, no los de revisar, como órgano jurisdiccional de proceso penal, la sentencia de primera instancia o constituirse como la segunda instancia de los procesos penales.

En estas condiciones, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes, rubro y texto:

SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO SUMARIO. LOS PRECEPTOS QUE NIEGUEN AL SENTENCIADO LA POSIBILIDAD DE RECURRIRLA, SON CONTRARIOS A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; 14, NUMERAL 5, DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y 8, NUMERAL 2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El hecho de que el procedimiento sumario se prevea como un privilegio para el procesado de ser juzgado en plazos breves y que atienda a conseguir el objetivo contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a impartir una justicia pronta, no pugna con el derecho del sentenciado de poder recurrir la sentencia condenatoria ante jueces ordinarios. Lo anterior es así, porque toda sentencia penal condenatoria debe ser revisable o impugnable, conforme a los artículos 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que se advierte que el Estado Mexicano se ha obligado a reconocer a todo procesado, como parte de las formalidades esenciales de los procedimientos, que la sentencia condenatoria que se le dicte pueda ser "sometida" o "recurrida" ante un juez o tribunal superior, lo cual debe vincularse con los artículos 14 y 17 constitucionales, que consagran los derechos al debido proceso –que a su vez garantizan la recta administración de justicia y el derecho de defensa– y, el derecho a una justicia completa y expedita; sin que ello pueda subsanarse por medio del juicio de amparo directo, pues éste es un recurso extraordinario que cumple con determinados fines de protección, pero no con los que proporciona una segunda instancia, no sólo en cuanto a los aspectos de los cuales puede ocuparse, sino también respecto a la oportunidad de que la sentencia de segunda instancia sea revisada precisamente en el amparo. De ahí que los preceptos que nieguen al sentenciado la posibilidad de impugnar ante un tribunal superior la sentencia de primera instancia dictada al concluir un proceso penal, por haber sido emitida en un juicio sumario, son contrarios a los artículos constitucionales y convencionales citados, ya que la posibilidad de apelar no rompe con el

propósito de impartir una justicia pronta pues, en todo caso, podría adoptarse una apelación con plazos breves.

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.—No existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por el Pleno del Décimooctavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO.—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 unanimidad 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. Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadran en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 71/2015 (10a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 844.

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LAS PERSONAS MORALES DE CARÁCTER PRIVADO CUANDO OSTENTAN LA CALIDAD DE VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 76/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2015. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS EN LO QUE SE REFIERE A LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, EN CUANTO AL FONDO. DISIDENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALFONSO FRANCISCO TRENADO RÍOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, 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 segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema que por su naturaleza penal corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

En sustento a lo anterior, se cita el criterio emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se identifica con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."¹

¹ Tesis aislada P. I/2012 (10a.). Décima Época. Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9. De texto:

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de la 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, en virtud de que fue realizada por los Magistrados integrantes del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados contendientes.

"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."

a) Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Conoció del amparo en revisión *****, interpuesto por el autorizado de *****, en contra de la sentencia de once de octubre de dos mil doce, dictada por el Juez Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, en los autos del juicio de amparo indirecto *****, en el que se concedió la protección constitucional a *****, en contra del auto de formal prisión, por su probable responsabilidad en el delito de abuso de confianza equiparado, previsto y sancionado en los artículos 229, en relación con el 227, fracción V, del Código Penal para el Distrito Federal.

Al resolver el amparo en revisión, el catorce de marzo de dos mil trece, el Tribunal Colegiado determinó realizar el estudio de los agravios bajo el principio de estricto derecho, al haber estimado que **la suplencia de la queja en materia penal**, prevista en el artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, **no operaba en favor de la institución de crédito recurrente, en virtud de que se trata de una persona moral.**

Las consideraciones del fallo de que se trata, en la parte que interesa, sostienen lo siguiente:

"... ciertos derechos proteccionistas que indudablemente la Constitución General y las leyes secundarias confieren a las personas físicas, entre ellos, el que prevé la Ley de Amparo denominado suplencia de la queja, cuando ostentan la calidad de reo, víctima u ofendido, no pueden racionalmente ser extensivos a todas las personas morales o jurídicas colectivas, por el simple hecho de que se lesione en su perjuicio el derecho humano a la propiedad privada, que es el que generalmente se afecta con motivo de delitos cometidos en su agravio.

"Ello es así, en razón de que la comprensión del conjunto de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito es una condición de equilibrio de las partes que intervienen en el proceso penal, donde la figura de la suplencia de la queja, en atención a su naturaleza y conformación, es liberar de tecnicismos jurídicos a quienes por encontrarse en una situación de vulnerabilidad, puedan verse privados de sus derechos fundamentales; por lo que responde a un principio elemental de justicia que obliga al Estado a acudir en auxilio de quienes carecen de esas bases económicas para lograr una defensa legal de sus derechos, de forma que se impida la denegación de justicia para proteger a los individuos en situación de desventaja, al basar una referencia de igualdad sustancial o concreta y no meramente formal, al

estimarse injusto dar un trato igual a quienes poseen recursos suficientes para defenderse, que aquellos a los cuales les es fácticamente imposible; lo que permite salvaguardar oficiosamente los derechos fundamentales que, en su caso, hayan sido lesionados.

"De modo que, si bien, acorde con la finalidad de que la víctima o el ofendido por el delito no se vea violentado en sus derechos fundamentales por una práctica jurisdiccional estricta que de manera sistemática les niega la justicia en igualdad de circunstancias, aunado a las diversas reformas constitucionales y legales bajo un enfoque garantista, implica que ha evolucionado una visión protectora hacia la persona del ofendido, es inconcuso que la figura de la suplencia de la queja, que acorde con la Constitución Federal y los tratados internacionales bajo la interpretación del principio *pro homine* se debe aplicar en favor de la víctima, ello debe entenderse como el individuo o persona física, cuya tutela busca preservar su dignidad humana en su consideración de ser humano; lo que hace evidente, que en primera instancia no puede hacerse extensiva a las personas morales o jurídicas, ya que la tutela de los derechos fundamentales es de las personas físicas que hayan sufrido un daño ocasionado por una conducta delictiva, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico, bajo condiciones de vulnerabilidad que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de ésta, que puede proceder de sus propias características personales, o bien, de las circunstancias del delito, por lo que el Estado elimina rigorismos jurídicos para permitir un acceso eficiente a la administración de justicia en igualdad de circunstancias, sin distinción alguna; con lo cual, es menester analizar si, en el caso concreto, en el caso de personas morales que actúan a través de un representante legal, se han lesionado derechos fundamentales de personas físicas, en cuyo caso es evidente la actualización del espíritu protector bajo la suplencia de la queja.

"En efecto, por tratarse de ficciones jurídicas, se debe ponderar (juicio o máxima de proporcionalidad o razonabilidad), para estimar la procedencia en su favor de la figura de la suplencia de la queja en su calidad de ofendidas, que se encuentren en un plano de igualdad con las personas físicas que ostenten tal carácter en el proceso penal.

"Empero, en el caso concreto, la ofendida recurrente no se advierte que reúna una condición de vulnerabilidad, ni mucho menos que se hayan lesionado derechos fundamentales de una persona física como titular de éstos, de manera separada de los derechos patrimoniales de la ficción jurídica, pues el acceso a la justicia es para equilibrar las condiciones de desventaja en que se encuentran.

"Lo anterior, ya que si bien es cierto, en el artículo 8o. de la Ley de Amparo se estipula que:

"Las personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes."

"Desde luego, este precepto de ninguna manera significa el reconocimiento de derechos humanos a las personas jurídicas colectivas, pues el mismo tiene el carácter de norma de legitimación procesal y no de atribución de derechos.

"Sobre el particular, si bien, conforme a la reforma de junio de dos mil once al artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del juicio de amparo es posible plantear la contravención de normas generales, concretamente de leyes locales o federales, a los tratados internacionales sobre derechos humanos, los legitimados para tal efecto son las personas humanas o físicas y no las jurídicas o morales (son aquéllas las únicas titulares de los derechos humanos).

"Y, si el recurso de revisión lo promovió una persona moral o jurídica –sociedad anónima– que como ficción jurídica, sólo es titular de derechos y obligaciones de acuerdo precisamente con su naturaleza jurídica, eminentemente mercantil, pero no es titular de los derechos humanos a que se refiere la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concretamente la garantía prevista en el artículo 8.1, en virtud de que el artículo 1.2 de la referida convención, contenido en la parte primera, cuyo título es 'Deberes de los Estados y derechos protegidos', capítulo primero, 'Enumeración de deberes', expresamente prevé: '2. Para los efectos de esta convención persona es todo ser humano.'

"Lo anterior refleja que, debido a la claridad de la literalidad de la norma transcrita, sólo las personas humanas son sujetos de derechos y deberes a que se refiere la mencionada convención, sobre todo si se toma en cuenta que el contenido de todas las disposiciones se refieren a los derechos de la persona humana.

"Dicha precisión del artículo 1.2 refleja, al mismo tiempo, que los Estados contratantes o celebrantes tuvieron la intención de excluir del concepto de persona a las de origen jurídico; en caso contrario, no habría existido la necesidad de esa precisión, pues si los Estados hubieran querido incluir a las personas jurídicas no hubieran incluido esa norma o cláusula, bastaba con suprimirla y hablar de una manera genérica y no específica.

"De ahí que la sociedad anónima, como compañía mercantil, constituye una persona moral o jurídica (ficción), que tiene personalidad distinta de la de sus socios, cuya distinción conduce a estimar que las sociedades mercantiles o civiles, por su propia naturaleza, son creaciones del derecho y no entes generados por la naturaleza y menos que esa regulación legal pueda atribuirle un carácter universal, por lo que no poseen los atributos de un ser humano y, por ende, sólo tienen derechos y obligaciones de carácter patrimonial; prueba de ello es que el preámbulo y el artículo 1.2 de la referida convención aluden a la persona humana como sujeto de protección y, de manera destacada, establecen, como se dijo, que para los efectos de esta convención persona es todo ser humano.

"Esta clara precisión elimina cualquier duda sobre los sujetos titulares de los derechos, porque si el fin hubiera sido incluir a las personas jurídicas la distinción resultaría absurda, ociosa e innecesaria.

"En esas condiciones, si bien, por lo general, el derecho patrimonial puede ser considerado derecho humano cuando su titular directo sea una persona humana, en la medida en que sea capaz de satisfacer sus necesidades básicas, no se puede estimar que esos derechos sean de naturaleza humana cuando su origen sea jurídico y no el básico de su subsistencia, por cuyo motivo no es aceptable que una persona jurídica o moral pueda plantear con legitimidad que un derecho patrimonial implica para ella la transgresión de un derecho humano que sólo puede ser considerado remotamente cuando es referido a un socio, persona humana en particular.

"... aun cuando conforme al texto del artículo constitucional, en cuanto a la tutela de los derechos inherentes a la persona humana, éstos deben interpretarse de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, tales principios son los que conducen, precisamente, a conceptualizar que esos derechos humanos son los de carácter fundamental (implica base, cimiento, punto de partida; todo lo fundamental es importante, pero no todo lo importante es fundamental), naturales e intrínsecos a la persona humana por el simple hecho de su naturaleza humana; de manera que esa circunstancia no puede llevar al absurdo de considerar que una persona jurídica, que es una ficción legal, posea los atributos de la persona humana, tenga dignidad, pues los bienes humanos básicos están en la naturaleza y valen por sí mismos; por tanto, no requieren explicación, sino que son sentidos y utilizados por el ser humano para proyectar su plan de vida y lograr su felicidad y dignidad, por lo que el ser humano debe comprenderse siempre como un fin y nunca como un medio, aspectos que no se actualizan con las personas jurídicas, porque son medios para cumplir con su objeto social y no fines en sí mismas.

"En suma, la naturaleza de las personas físicas es humana, mientras que la de las personas morales es jurídica, por ser jurídica la fuente de su origen y creación.

"Lo anterior entraña una explicación racional si se toma en cuenta que una persona jurídica no posee las cualidades humanas propias e inherentes a la persona humana, por la sencilla razón de que tanto la creación de la persona moral o jurídica, como los derechos que ésta pueda poseer tienen su origen y, por consiguiente, su fundamento o cimiento, sólo en las normas jurídicas y, por ende, esto excluye la posibilidad de que posea los derechos que sólo puedan ser atribuibles a la persona humana; de ahí que, para fundar la existencia de un derecho susceptible de ser atribuido a una persona, se requiere dar las razones que demuestren racionalmente que esa clase de persona puede poseer determinado derecho de acuerdo con su propia naturaleza.

"Más aún, si partimos de la consideración de que los derechos humanos se encuentran divididos en los primarios (valores), como la vida, la libertad, la justicia, etcétera, y los secundarios que derivan de éstos, como el patrimonio.

"Algunos de estos últimos (los secundarios) tienen como centros de imputación a las personas morales, quienes, al igual que las personas físicas, a través de las garantías constitucionales, encuentran la tutela y protección de sus derechos sustantivos, pero no a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Por tanto, las garantías (legalidad, seguridad jurídica, debido proceso y el acceso a la justicia) sólo constituyen un medio para garantizar tanto los derechos humanos primarios como los secundarios (toda clase de derechos sustantivos).

"En ese sentido, la recurrente, persona jurídica, también denominada moral, sí es titular de diversos derechos derivados (secundarios), como el patrimonio, que se protegen a través de la garantía de audiencia o debido proceso legal, prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, esa garantía pueden invocarla cuando defiendan derechos sustantivos de que sea titular, por lo que, atendiendo a su naturaleza, tienen una protección jurídica de esos derechos, y así están ampliamente preservados por las garantías previstas en los párrafos segundo y cuarto del citado precepto y en el 16, párrafo primero, constitucionales, pues en términos del 17 de nuestra Carta Magna, para hacer efectivos esos derechos ante los tribunales federales o locales también tienen la protección judicial del derecho a la justicia pronta, expedita, completa e imparcial, invocando precisamente dichas garantías fundamentales.

"Pero sin argumentar, en su caso, la violación a una convención que protege derechos inherentes a la persona humana, que no tiene la sociedad recurrente, pues tales garantías constitucionales citadas están otorgadas en beneficio, tanto de la persona física como de la jurídica, según interpretación hecha en diferentes jurisprudencias por el Alto Tribunal, quien también ha distinguido claramente entre los derechos de que son titulares las personas jurídicas y los patrimoniales de los socios, como dueños de una participación social o patrimonial, que en un momento dado puede incidir en la afectación de un derecho humano de las personas físicas conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, quienes sólo pueden realizar el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, mediante la creación de las condiciones que permitan gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para alcanzar su dignidad (*ius cogens*, dignidad internacional) y, como consecuencia, su felicidad.

"Entonces, no es sostenible afirmar que la protección de los supuestos derechos humanos de las personas morales que, como se explicó, no tienen, se protejan atendiendo a la tutela de las personas humanas que la integran, sobre la base de que una cosa es la persona humana y otra es la jurídica, la cual como ficción es un centro de imputación de derechos derivados, cuya cualidad es que éstos son disponibles y renunciables.

"Pues bien, una cosa es que una persona física, como integrante de una persona jurídica, ejerza un derecho en nombre propio y dentro de la afectación a sus bienes básicos o humanos y otra muy distinta es que la ficción jurídica (persona moral), al hacer valer sus derechos sustantivos, pretenda, partiendo de un problema de lenguaje y de una interpretación extensiva, cambiar la naturaleza de las cosas al señalar que se le violan derechos humanos, porque, según se explicó, su naturaleza no lo permite.

"Por tanto, en cada caso, el juzgador debe verificar si alguna persona física, por derecho propio, como integrante de una empresa o ficción jurídica, está ejerciendo un derecho susceptible de trastocar algún derecho humano, en cuyo supuesto sí es posible atender al principio *pro personae* o *pro homine*, como criterio de selección de la norma tutelar de derechos humanos aplicable (Constitución y tratados), que atenderá a criterios de favorabilidad del individuo, que obliga a las autoridades jurisdiccionales a aplicar e interpretar la regla en forma más amplia o extensiva, debiendo reconocer la que represente mayor protección para la persona humana o la que implique menor restricción, cuando se trata de derechos humanos; de manera que el juzgador debe descubrir o extraer la regla aplicable (más favorable), y encontrar el significa-

do más benéfico, de conformidad con el criterio de favorabilidad del individuo previsto en el artículo 1o. constitucional.

"La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: 'PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.', estableció que la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada salvaguarda.

"Estableció que dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

"Con lo cual, toda vez que a la ofendida recurrente no se le puede considerar en un plano de igual con las personas físicas que son víctimas u ofendidas de delitos, ello evidentemente, por tratarse de una institución de crédito que cuenta con un órgano de representación (Consejo de Administración) y recursos para proteger sus intereses, en consecuencia, este Tribunal Colegiado determina que, en este caso concreto, acorde con las particularidades del asunto, se analizarán los motivos de inconformidad del ente jurídico recurrente, bajo el principio de estricto derecho, es decir, que no aplica en su favor el artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, donde se dispone que en materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo; así como tampoco es aplicable la jurisprudencia 29/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada en sesión de veinte de febrero de dos mil trece, pendiente de publicar, del texto siguiente: 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO.' ..."

Con idénticas consideraciones, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, resolvió los diversos amparos en revisión ****, ****, **** y ****, los cuales dieron origen a la jurisprudencia de título, subtítulo y texto que enseguida se citan:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, CUANDO SE TRATE DE PERSONA FÍSICA. Del análisis sistemático y analítico de los artículos 1o., 20, apartado B, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, 103 y 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 7 y 8); del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17); de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José de Costa Rica' (artículos 1, numeral 2, 8, numeral 1, 10, 21, 25 y 44); y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) se colige que todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección, en virtud de que su tutela es innegable. Ahora bien, el vocablo 'persona' a que aluden dichos instrumentos jurídicos se refiere a todo ser humano, lo cual debe interpretarse bajo el principio *pro personae*, exclusivamente, en relación con las personas físicas, no así a las morales o jurídicas, las cuales sólo pueden ser titulares de aquellos derechos que por su esencia o naturaleza les sean aplicables, mas no de los que definitivamente les son inherentes a las personas físicas (derechos fundamentales), por ejemplo, los relativos a la vida, libertad, educación, salud, alimentación e integridad física. Incluso, sobre ello se delimita la procedencia del juicio de amparo en materia penal por actos de autoridad que violen esos derechos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección, los cuales, por su naturaleza, tienen pretensión de universalidad y corresponden a la persona física en su condición de tal, cuyo objetivo y justificación es su dignidad. De ahí que la suplencia de la queja deficiente opere en favor de la víctima u ofendido del delito cuando se trate de persona física, pues así se garantizan los derechos de igualdad y equilibrio de acceso a la justicia a quienes bajo sus propias circunstancias, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad."²

² Jurisprudencia I.9o.P. J/10 (10a.), Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013, materia común, página 1719.

"Amparo en revisión 251/2012. 14 de marzo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretaria: Alejandra Isabel Villalobos Leyva.

"Amparo en revisión 233/2012. 11 de abril de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretario: Daniel Guzmán Aguado.

"Amparo en revisión 88/2013. 9 de mayo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretaria: María Guadalupe Jiménez Duardo.

"Amparo en revisión 59/2013. 11 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretaria: María Guadalupe Jiménez Duardo.

"Amparo en revisión 154/2013. 29 de agosto de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Aguilar López. Secretaria: Alejandra Isabel Villalobos Leyva."

b) Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito

El referido órgano jurisdiccional conoció del amparo en revisión ***** , interpuesto por el apoderado legal de ***** , en contra de la sentencia dictada el cinco de junio de dos mil catorce, por el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, en el juicio de amparo indirecto ***** , en el que negó la protección constitucional a la señalada persona moral contra la resolución emitida en el toca penal ***** , relativo al recurso de denegada apelación, por el cual se negó el diverso recurso de apelación interpuesto contra la interlocutoria que decretó auto de libertad por falta de elementos para procesar a favor de los inculpados ***** y ***** , por el delito de fraude genérico en perjuicio de la citada recurrente.

El Tribunal Colegiado dictó resolución el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, en el sentido de revocar la sentencia del Juez de Distrito de amparo, al considerar que el análisis de la legalidad de la resolución impugnada se debió efectuar **aplicando en favor de la persona moral recurrente el principio de suplencia de la queja deficiente**, y determinó conceder el amparo para el efecto de que se dejara insubsistente la resolución reclamada y se emitiera otra en la que se abordara el examen del recurso de denegada apelación atendiendo al referido principio.

La decisión anterior se sustentó en las consideraciones que enseguida se transcriben:

"... Este órgano de control constitucional advierte que el juzgador constitucional estimó que, en el caso, regía el principio de estricto derecho, al estimar que la ofendida (*****) era una persona moral que no era titular de derechos fundamentales, por lo que no se encontraba en situación de vulnerabilidad y por tanto, no se ubicaba en alguno de los supuestos previstos por el artículo 79 de la Ley de Amparo, a fin de suplirle la queja.

"Para apoyar su criterio citó la tesis I.9o.P. J/10 (10a.), emitida por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, visible en la foja 1719 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 3, de octubre de 2013, misma que literalmente expresa:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, CUANDO SE TRATE DE PERSONA FÍSICA.' (transcribe texto)

"Empero, el juzgador constitucional soslayó que dicha tesis abordó el mismo tema que la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en el amparo directo 315/2012, que fue objeto de la denuncia relativa a la **contradicción de tesis 360/2013**, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiuno de abril de dos mil catorce, pendiente de engrose, pero en la versión taquigráfica, en forma total, se argumentó: (se transcribe).

"Luego entonces, acatando las consideraciones de la ejecutoria transcrita, emitidas por el Pleno del Máximo Tribunal del País, este órgano de control constitucional sostiene el criterio de que, al contar con derechos fundamentales, la persona moral (*****), que en este caso resulta ser la ofendida del delito y quien promovió la acción constitucional bajo su calidad de quejosa, resultan criterios suficientes para estimar que se encuentra en la hipótesis de suplencia de la queja deficiente, prevista por el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo.

"... este órgano revisor advierte una violación *in judicando* que trascendió al sentido de la resolución reclamada, esto deriva del proceder de la Sala responsable, al declarar infundado el recurso de denegada apelación, al afirmar que, en el caso, la persona moral impugnante carece de derechos fundamentales y, por tanto, examinó el asunto al tenor del principio de estricto derecho, por lo que ante la ausencia de agravios, no se estimó el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del citado medio de impugnación, siendo que tal afirmación se estimó correcta por el a quo de amparo.

"Empero, tal como se argumentó anteriormente, este órgano colegiado advierte que, conforme al principio de progresividad y en igualdad de condiciones, la persona moral cuenta con derechos fundamentales y, en el caso, dada su calidad de víctima del delito, se le debe permitir intervenir como parte en el proceso penal, por lo que, al acudir al medio de impugnación, a su favor, debe aplicarse el principio de suplencia de la queja, bajo ese tenor, es dable estimar ilegal la sentencia recurrida e inconstitucional la resolución reclamada atribuida a la Sala responsable.

"En efecto, la víctima, como parte del proceso, tiene derecho a igualdad en cuanto al trato procesal, bajo los lineamientos dispuestos por los artículos 17 y 20, apartado c), fracción II, del Pacto Federal y del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispositivos que prescriben: (se transcriben).

"Tal como se indica en los preceptos jurídicos antes transcritos, todos los gobernados, incluidas las víctimas del delito, tienen derecho a interponer

en su defensa los medios legales a su alcance previstos en la normatividad, bajo igualdad de condiciones.

"Sobre el tópic, cabe destacar que bajo el principio de progresividad actualmente la víctima es parte activa en el proceso penal, pudiendo intervenir activamente, promoviendo por sí los medios de defensa a su alcance, aunque el código adjetivo local no lo legitime procesalmente.

"El argumento anterior descansa en los criterios pronunciados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 20, entonces apartado B), del Pacto Federal, con la finalidad de ampliar la tutela judicial efectiva hacia la víctima, a fin de que tenga la posibilidad de contar con una intervención activa en el proceso penal, para lo cual ha emitido la tesis 1a. LXXXIX/2011, consultable en la foja 179 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, en la que indica:

"'VÍCTIMA U OFENDIDO. TIENE CARÁCTER DE PARTE EN EL PROCESO PENAL.' (se transcribe)

"En ese sentido, también pronunció el criterio orientador contenido en la tesis 1a. LXXXVIII/2011, consultable en la foja 178 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, de junio de 2011, que literalmente expresa:

"'VÍCTIMA U OFENDIDO. CUANDO SE IMPUGNE UNA DECISIÓN RELACIONADA CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL A OFRECER PRUEBAS, TIENE DERECHO A INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN A PESAR DE QUE LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES NO CONTEMPLAN ESTA POSIBILIDAD.' (se transcribe)

"A su vez, con la reforma constitucional en el ámbito de derechos humanos, publicada el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, se dispuso en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que: (se transcribe).

"De la transcripción previa se abreva el principio de progresividad, mismo que fue interpretado en el capítulo V, del informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, correspondiente al periodo de mil novecientos noventa y tres, toda vez que, al precisar los 'Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos', lo planteó en los términos siguientes: (se transcribe).

"Por tanto, bajo ese esquema de progresividad, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el entonces artículo 20, apartado B), del Pacto Federal, con la finalidad de ampliar la tutela judicial efectiva hacia la víctima, a fin de que tenga la posibilidad de contar con una intervención activa en el proceso penal, para lo cual ha emitido la tesis 1a. LXXXIX/2011, consultable en la foja 179 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, en la que indica:

"'VÍCTIMA U OFENDIDO. TIENE CARÁCTER DE PARTE EN EL PROCESO PENAL.' (se transcribe)

"En ese sentido, también pronunció el criterio orientador contenido en la tesis 1a. CVIII/2011, visible en la foja 312 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, de julio de 2011, que literalmente expresa:

"'VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE INCIDA SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A QUE SE LE RECIBAN TODOS LOS DATOS O ELEMENTOS DE PRUEBA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 365 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).' (se transcribe)

"A continuación, cabe destacar que, contrario al criterio sostenido tanto por el juzgador de amparo, como por la Sala responsable, las personas morales sí cuentan con derechos fundamentales en los términos y condiciones propios para el cumplimiento de su objeto social, tal como se precisó en la consideración séptima de esta ejecutoria, bajo los argumentos que se tienen por insertos en el presentado apartado en obvio de estériles repeticiones.

"Por tal razón, aun ante la ausencia de agravios, la Sala responsable debió considerar que, respecto de la persona moral víctima del delito que cuenta con derechos fundamentales, se debe aplicar en su favor el principio de suplencia de la queja deficiente y, en consecuencia, debió efectuar el análisis de legalidad de la resolución del a quo que tuvo por no interpuesto el recurso de apelación, se itera, aun ante la ausencia de agravios; por ende, dicha omisión transgredió los derechos fundamentales de la víctima, en particular, los de igualdad, debido proceso, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, contemplados por los artículos 1o., 14, 16 y 17 del Pacto Federal, lo que motiva la concesión de la protección constitucional para efectos. ..."

El anterior criterio dio origen a la tesis aislada de título, subtítulo y texto del tenor siguiente:

"PERSONA MORAL VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. CUANDO EJERCE POR SÍ SUS DERECHOS FUNDAMENTALES Y ACUDE A LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CORRESPONDIENTES, EL ÓRGANO JUDICIAL DEL PROCESO DEBE APLICAR A SU FAVOR LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, EN RESPETO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, BAJO IGUALDAD DE CONDICIONES Y CON BASE EN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. Conforme a los artículos 1o., 14, 16, 17 y 20, apartado c), fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos los gobernados, incluidas las personas morales, cuentan con derechos fundamentales. Luego, si esta última es víctima u ofendido del delito, tiene derecho a promover, por sí, los medios legales a su alcance, dada su calidad de parte en el proceso penal, aunque el código adjetivo local respectivo no la legitime procesalmente, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. LXXXVIII/2011, de rubro: 'VÍCTIMA U OFENDIDO. CUANDO SE IMPUGNE UNA DECISIÓN RELACIONADA CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL A OFRECER PRUEBAS, TIENE DERECHO A INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN A PESAR DE QUE LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES NO CONTEMPLAN ESTA POSIBILIDAD.'(*), lo que implica que cuando la persona moral ejerce por sí sus derechos fundamentales y acude a los medios de impugnación correspondientes, en respeto a la tutela judicial efectiva, bajo igualdad de condiciones y con base en el principio de progresividad, el órgano judicial del proceso debe aplicar a su favor la suplencia de la queja deficiente."³

³ Tesis aislada III.2o.P.65 P (10a.), Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, materias constitucional y común, página 1964 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas».

"Amparo en revisión 207/2014. 25 de septiembre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis González. Secretaria: Ana Gabriela Urbina Roca.

"(*) Tesis 1a. LXXXVIII/2011, consultable en la foja 178 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, de rubro: 'VÍCTIMA U OFENDIDO. CUANDO SE IMPUGNE UNA DECISIÓN RELACIONADA CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL A OFRECER PRUEBAS, TIENE DERECHO A INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN A PESAR DE QUE LOS CÓDIGOS PROCESALES PENALES NO CONTEMPLAN ESTA POSIBILIDAD.—El artículo 20 constitucional (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) otorga a la víctima u ofendido el derecho a aportar pruebas. Cuando este derecho se ejerce en el marco del proceso penal, los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia exigen que la víctima u ofendido cuente con un recurso ordinario que les permita inconformarse con las decisiones que afecten ese derecho. Los códigos de procedimientos penales que no contemplen expresamente la posibilidad de apelar en estos casos deben interpretarse de conformidad con la Constitución, de manera que la víctima u ofendido pueda defender su derecho a aportar pruebas en el marco del proceso penal a través del recurso de apelación.'"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** En primer orden, debe determinarse si de las ejecutorias transcritas con antelación se corrobora la contradicción de criterios 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 lógico 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 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."⁴

⁴ Jurisprudencia P./J. 72/2010, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 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 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

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 referido, se estima que la contradicción de tesis **sí** existe, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes, en las ejecutorias de los amparos en revisión que ahora se analizan, abordaron una misma cuestión jurídica, que consistió en determinar **si el beneficio de la suplencia de la queja opera en favor de las personas morales cuando éstas ostentan la calidad de víctimas u ofendidos del delito y, respecto de la cuestión planteada, llegaron a conclusiones discrepantes, como se demuestra a continuación:**

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito emitió su criterio en la resolución de cinco amparos en revisión interpuestos en la vía indirecta por el autorizado de una sociedad anónima –institución bancaria, entre otras–, en los que determinó realizar el estudio de los agravios bajo el principio de estricto derecho, al haber estimado que **la suplencia de la queja en materia penal**, prevista en el artículo 76 Bis, fracción II, de la abrogada Ley de Amparo, **no operaba en favor de la institución de crédito recurrente, en virtud de que se trata de una persona moral.**

Al efecto, el referido Tribunal Colegiado refirió que la suplencia de la queja es un derecho proteccionista que la Constitución Federal y la Ley de Amparo confieren a las personas físicas cuando ostentan la calidad de reo, víctima u ofendido, y no pueden ser extendidos a las personas morales o jurídicas colectivas, por el solo hecho de que se lesione el derecho a la propiedad

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."

privada, que es el que generalmente se afecta con motivo de los delitos que se cometen en su agravio, ya que, por un lado, ese derecho, constitucional y convencionalmente, está dirigido a las personas físicas en su connotación de humanas y, por otro, tiene como pretensión establecer un equilibrio entre las partes en el proceso penal, a fin de liberar de tecnicismos jurídicos a quienes puedan verse privados de sus derechos por encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

Sobre la base anterior, el Tribunal Colegiado estableció que a la sociedad anónima recurrente no se le podía considerar en un plano de igualdad con las personas físicas que son víctimas u ofendidas del delito, debido a que, en el caso, se trataba de una persona moral que no es titular de derechos humanos y, además, porque si la misma cuenta con un órgano de representación y recursos para proteger su patrimonio, no se advertía su condición de vulnerabilidad.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, quien también conoció de un recurso de revisión en amparo interpuesto en la vía indirecta por el apoderado legal de una sociedad anónima –empresa automotriz–, sostuvo que **el principio de suplencia de la queja deficiente se debía aplicar en favor de la persona moral recurrente**, pues de conformidad con las consideraciones expresadas en la ejecutoria de la contradicción de tesis 360/2013, fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se asume como criterio que las personas morales cuentan con derechos fundamentales y, dada la calidad de víctima del delito, la persona moral se encuentra en la hipótesis prevista por el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente.

Conforme a lo expuesto, la contradicción de criterios se actualiza en el caso a estudio, pues mientras que un Tribunal Colegiado estimó que respecto de las personas morales privadas que promueven juicio de amparo no es aplicable el beneficio de la suplencia de la queja, cuando ostentan la calidad de víctimas u ofendidos del delito; el otro Tribunal Colegiado arribó a la conclusión opuesta sosteniendo que el referido beneficio sí opera en favor de las personas morales. Además, se pone de relieve que el diferendo de criterios se sustentó en función a que uno de los Tribunales Colegiados estimó que las personas morales no gozan de derechos humanos y, por tanto, no pueden ser sujetos del beneficio de la suplencia de la queja que opera respecto de las víctimas cuando se trata de personas físicas; mientras que el otro Tribunal Colegiado sostuvo que las personas morales sí cuentan con derechos fundamentales y, por ende, cuando resultan ser las víctimas u ofendidas del delito se encuentran en la hipótesis de la suplencia de la queja prevista en la Ley de Amparo vigente.

Establecido lo anterior, es de mencionar que no es obstáculo para tener por acreditada la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito emitiera su criterio cuando la figura de la suplencia de la queja se encontraba regulada por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito sustentara su determinación en lo dispuesto por el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo que rige actualmente, pues la diferencia de criterios no surge a partir de cómo se regula la suplencia de la queja tratándose de las víctimas u ofendidos del delito en uno y otro ordenamiento e, inclusive, en ambas posturas de los Tribunales Colegiados se da por sentado que el mencionado beneficio de la suplencia de la queja sí opera en su favor, resultando, entonces, que la contradicción de criterios en el caso a estudio, estriba en tener que definir si el principio de suplencia de la queja que asiste a favor de las víctimas u ofendidos, es igualmente aplicable cuando este carácter lo presentan las personas morales privadas y, al ser así, se estima que en nada incide para tener por actualizada la contradicción de criterios, que los Tribunales Colegiados basaran sus determinaciones en las disposiciones de la abrogada Ley de Amparo y la que se encuentra vigente, respectivamente.

Sin que deje de advertirse que el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, que estuvo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, sólo preveía el beneficio de la suplencia de la queja en favor del reo, pues por disposición de la jurisprudencia 1a./J. 29/2013 (10a.), de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO.", el referido beneficio se amplió en favor de las víctimas u ofendidos, y así se asume en cada uno de los criterios de los Tribunales Colegiados.

En ese orden, como antes se mencionó, la contradicción de tesis, en este caso, se da sobre el contexto de que ambos Tribunales Colegiados contendientes son acordes en que el beneficio de la suplencia de la queja sí asiste a favor de la víctima y ofendido, lo cual regía respecto de la Ley de Amparo abrogada y la figura de mérito se ha mantenido en lo que se establece en la Ley de Amparo actual y, sobre esa base, el tema que configura la materia a dilucidar en esta contradicción de tesis plantea la resolución de dos cuestiones sustanciales, consistentes en:

Determinar si el beneficio de la suplencia de la queja que opera en favor de las víctimas u ofendidos abarca también a las personas morales privadas cuando ostentan ese carácter.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera 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 la presente resolución, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen:

Para abordar el tema sustancial es pertinente dejar precisado, de conformidad con el criterio de este Alto Tribunal, si a las personas morales privadas les son aplicables los derechos humanos previstos para las personas físicas.

Sobre el tema en cuestión, es de mencionarse que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en la resolución que es materia de la denuncia, para fijar su postura realizó la transcripción de las disertaciones a que se contrae la versión taquigráfica de la resolución de la contradicción de tesis 360/2013,⁵ fallada el veintiuno de abril de dos mil catorce, en virtud de que la misma se encontraba pendiente de engrosarse y, en la propia resolución que dictó, el Tribunal Colegiado aludió a que, de conformidad con las consideracio-

⁵ La contradicción de tesis 360/2013 motivó la integración de la jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.). Décima Época. Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, materia constitucional, página 117 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas».

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

"Contradicción de tesis 360/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 21 de abril de 2014. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco."

nes expresadas en la ejecutoria de la contradicción de tesis 360/2013, se asumía como criterio que las personas morales cuentan con derechos fundamentales y que, dada la calidad de víctima del delito, la persona moral se encuentra en la hipótesis prevista por el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente.

Así, es posible verificar que las razones y consideraciones que dio el citado Tribunal Colegiado se sustentaron en las argumentaciones de la discusión suscitada con motivo de la resolución de una contradicción de tesis ante el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consecuentemente, ese tema no podría ser materia de diferendo qué dilucidar y si lo existiera, resultaría improcedente, pues el sistema previsto en la Ley de Amparo, impide que un criterio emitido por las Salas o por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia pueda verse contrapuesta con un criterio de un Tribunal Colegiado.

Lo que se menciona encuentra sustento en lo dispuesto por el artículo 225 de la Ley de Amparo,⁶ del que es dable desprender que la contradicción de tesis se configura a partir de los criterios discrepantes surgidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia.

Asimismo, se advierte del diverso numeral 226 de la Ley de Amparo,⁷ que la resolución de las contradicciones de tesis suscitadas entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resolverán por el Pleno del propio Tribunal Constitucional; que el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, resolverán 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; y que tocará a los Plenos de Circuito resolver

⁶ "Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

⁷ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"I. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus Salas;

"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; y

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente. ..."

cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del circuito correspondiente.

Es decir, de las disposiciones de la Ley de Amparo vigente se obtiene que se cuenta con una estructura que regula de forma jerárquica la forma en que deben ser resueltas las contradicciones de tesis suscitadas entre los órganos del Poder Judicial de la Federación y, por ello, no sería dable tener como precedente una contradicción de criterios entre el sostenido por alguna de las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –aunque éste haya sido citado por un Tribunal Colegiado de Circuito– y un diverso Tribunal Colegiado.

Es aplicable, en lo conducente, la tesis aislada emitida por esta Primera Sala, que se identifica con el rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SUSTENTA SU DETERMINACIÓN EN UNA JURISPRUDENCIA DE CUALQUIERA DE LAS SALAS O DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUN CUANDO ÉSTA NO SE ENCUENTRE PUBLICADA EN EL *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*.—Como lo ha sustentado este Alto Tribunal en diversos criterios, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito no debe ser concebida, únicamente, como la que se publica en el *Semanario Judicial de la Federación*, ya que ésta en todo caso, es la 'formal'. En realidad, la jurisprudencia sustantiva o material de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito se halla inmersa en los fallos y ejecutorias relativas, tal y como lo ha reconocido este tribunal constitucional en la jurisprudencia: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.'; conforme a este criterio, el vocablo 'tesis' debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de una argumentación que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal. De esta forma, cuando en una contradicción de tesis se advierte que uno de los Tribunales Colegiados contendientes sentó un criterio, utilizando o reproduciendo íntegramente la jurisprudencia contenida en una ejecutoria de cualquiera de las Salas o del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que tales argumentos sean propios o autónomos, la contradicción denunciada es improcedente, de conformidad con los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo, ya que al tenor de lo dispuesto en tales preceptos, el sistema de jerarquía jurisprudencial impide que una jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de

Circuito pueda contravenir a la sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."⁸

Precisado lo anterior, corresponde el análisis del restante punto de contradicción consistente en: **definir si el beneficio de la suplencia de la queja que opera en favor de las víctimas u ofendidos abarca también a las personas morales privadas cuando ostentan ese carácter.**

Previamente al estudio frontal del tema referido, conviene dejar puntualizado que es criterio definitivo e imperante en la materia, que de conformidad con lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. Por ello, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

En consecuencia, para dilucidar el tema referente a si el beneficio de la suplencia de la queja que opera a favor de las víctimas u ofendidos del delito es aplicable también a las personas morales cuando tienen esta calidad, resulta necesario hacer cita del tratamiento legal y jurisprudencial que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado al respecto de la señalada figura.

⁸ Tesis aislada 1a. CV/2008. Novena Época. Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia común, página 401.

"Contradicción de tesis 34/2008-PS. Entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 15 de octubre de 2008. Mayoría de tres votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo.

"Contradicción de tesis 117/2008-PS. Entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Civil y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 29 de octubre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casola Mendoza."

De inicio, conviene referir que, en relación con la señalada figura de la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la víctima u ofendido, en términos de la Ley de Amparo abrogada, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 91/2012, abordó el proceso legislativo que adicionó el artículo 76 Bis a la Ley de Amparo⁹ y que explica las razones por las cuales el legislador determinó que el juzgador está obligado a suplir la queja deficiente en diversos supuestos, tanto en la demanda de amparo, como en los recursos que la ley prevé.

Así, en dicho precedente se analizaron las distintas reformas al artículo 107, fracción II, quinto párrafo, de la Constitución Federal, en que se consolidó esa figura jurídica con el propósito de que se liberara de la obligación de ser expertos en tecnicismos jurídicos a quienes, en calidad de quejosos, estuvieran expuestos a perder la libertad o sus derechos patrimoniales por desconocimiento de los rigorismos de la técnica del derecho o no dispusieran de los medios económicos suficientes para un eficiente asesoramiento profesional, se tratara de determinados sectores de la población que se encontraran en desventaja [ejidatarios, comuneros, indígenas, trabajadores, menores de edad, incapaces, acusados por la comisión de delitos], esto, bajo el principio de dar un tratamiento distinto en un mismo asunto a quienes por alguna situación especial no se encuentran en condiciones de hacer valer correctamente sus derechos de aquellos que pueden ejercerlos plenamente. Situaciones que llevarían al Estado a acudir en su auxilio para lograr que su defensa se ajustara a las exigencias legales, para brindarles mayor protección, convirtiendo así el juicio de amparo en un instrumento más eficaz.

En efecto, se consideró que en tales casos, era tanto el interés individual, como el general, el que estaba de por medio en el litigio, por lo que la suplencia de la queja deficiente es un principio elemental de justicia que obliga al órgano jurisdiccional a acudir al auxilio de quienes carecen de los elementos económicos para lograr que su defensa legal se ajustara a las exigencias de la técnica jurídica requerida para proceder al análisis constitucional de los actos que produjeran una afectación a los derechos fundamentales de los solicitantes de la protección constitucional que se ubiquen en los supuestos en que deba aplicarse esa figura jurídica.

⁹ "Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

"...

"II. En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo. ..."

Desde el ámbito de las víctimas u ofendidos del delito que son parte en el proceso penal, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 163/2012, determinó que el estudio de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido debe realizarse bajo la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja, en virtud del nuevo enfoque constitucional que ha brindado equilibrio entre sus derechos fundamentales y los de los acusados, por lo que dotó de contenido al artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, y extendió esa figura a los afectados del delito, construyendo así un paso más hacia la búsqueda de la justicia como fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional.

Esto es, tal criterio partió de ponderar la necesidad de brindar equidad procesal entre las partes, pues el indiciado ya cuenta con dicho beneficio a su favor, sin que corresponda a este Alto Tribunal prejuzgar o determinar a priori si todas las personas morales privadas cuentan con el patrimonio suficiente para hacerse llegar de un debido asesoramiento profesional, o que están en amplias condiciones de ejercer sus derechos y que conocen los rigorismos de la técnica legal para sostener una postura contraria y negarles acceso a dicho beneficio, pues en algunos casos, el indiciado podría tener mayor capacidad económica y defensiva que la víctima u ofendido, por lo que la posible situación patrimonial de la víctima u ofendido no es suficiente para descartar la suplencia de la queja a su favor, ni siquiera por el tipo de intereses que pudieran estar en juego en el proceso penal, como por ejemplo, intereses meramente pecuniarios, lo que sería un factor circunstancial solamente.

De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia 1a./J. 29/2013, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO."¹⁰

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 29/2013. Décima Época. Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, materias constitucional y común, página 508. De texto:

"La posibilidad de suplir la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido por el delito representa un cambio trascendental a la cultura jurídica preservada en nuestro país desde que se instauró este principio en el juicio de amparo; sin embargo, la práctica jurisdiccional demuestra que en varios asuntos se violan derechos fundamentales en perjuicio de esos sujetos, por lo que es necesario que acudan al amparo solicitando la justicia que no han podido encontrar en las instancias naturales del procedimiento penal. Ahora bien, la labor jurisdiccional cotidiana y las diversas reformas constitucionales y legales enseñan que el derecho es un instrumento evolutivo que no puede

Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 229/2011,¹¹ esta Primera Sala estableció que, tratándose del amparo directo, los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito y los de los acusados no son opuestos entre sí, por el contrario, el respeto a las prerrogativas de ambos constituye la vigencia del orden constitucional; de modo que no rompe con el equilibrio

permanecer estático ante los cambios de la sociedad, de manera que el significado de justicia, en su acepción elemental de dar a cada quien lo que le pertenece, debe ser moldeado de tal forma que permita aplicar el derecho, no en sentido estricto, sino con un enfoque integral e incluyente acorde con los tiempos que se viven, razón por la cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, ha evolucionado significativamente respecto a la visión protectora del ofendido; muestra de ello son los diversos y variados criterios relevantes con marcada mejora en el rubro de acceso Pleno a la justicia, esto es, la jurisprudencia se erige como el medio conductor que actualiza las disposiciones de la ley reglamentaria y evita que el derecho positivo caiga en desuso. Así, el modelo de juicio de amparo legalista y rígido, que impone el principio de estricto derecho, ha perdido vigencia para el afectado, en virtud de que actualmente el artículo 20, apartados A y B, de la Constitución Federal, coloca en un mismo plano los derechos del acusado y los de la víctima u ofendido; además, porque el segundo párrafo del numeral 1o. constitucional exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Carta Magna y con los tratados internacionales de los que México es Parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro persona. Bajo esa línea argumentativa, se concluye que el artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, que autoriza la suplición de estricto derecho, ha perdido vigencia por no corresponder a la realidad constitucional y social de nuestra Nación, pues quedó rebasado por la transformación de los derechos humanos; por lo que debe afirmarse que el espíritu del poder reformativo que dio vida a dicho precepto y fracción, ha perdido su asidero constitucional y, por ende, esta Primera Sala determina que tal institución se extiende en pro de la víctima u ofendido por el delito, lo que representa un paso más hacia el fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional, esto es, la búsqueda de la justicia."

¹¹ De este asunto surgió, entre otras, la jurisprudencia que lleva por rubro y texto los siguientes: "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 facto, 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 permitirle reclamar la correcta aplicación de la ley a través del juicio de amparo." [Décima Época. Registro digital: 2000942. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, materia común, tesis 1a./J. 21/2012 (10a.), página 1084]

procesal de esos intereses el que se analice en sede constitucional el acto que hace nugatorio el derecho a la reparación del daño, aun cuando potencialmente el inculpado y su defensa hubieren superado conforme a las reglas del debido proceso la acción penal –y, posteriormente, la acusación– intentada por el Ministerio Público, pues la impugnación que en amparo directo haga la víctima u ofendido no genera un nuevo frente de imputación penal distinta a la pretensión punitiva estatal, por el contrario, al haber sido desvinculado el inculpado bajo la responsabilidad judicial de la acción penal que sigue siendo la condicionante o presupuesto lógico de cualquier tipo de reclamo sobre la reparación, es que se justifica que los pasivos del delito tengan esa facultad ante la imposibilidad jurídica que existe para el fiscal.

En efecto, se mantiene firme el papel del Estado como monopolizador del ejercicio de la acción penal, relativo la carga de la prueba en materia penal y el expresar en proposiciones concretas la pretensión punitiva, es por ello que los derechos adquiridos constitucionalmente por las víctimas u ofendidos encaminados a la demostración del delito y la responsabilidad penal como elementos indispensables para obtener –en su caso– la reparación del daño que constituye uno de los derechos fundamentales que pueden ejercer, no inciden y mucho menos riñen con las funciones que competen exclusivamente a la institución del Ministerio Público.

De la reseña anterior queda claro que existe criterio firme de la Primera Sala de este Alto Tribunal, en el sentido de que la interpretación del artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada, arroja la consecuencia de que a la víctima u ofendido que promueven el juicio de amparo en su carácter de quejosos les asiste el derecho de que se les supla la deficiencia de la queja.

Por su parte, el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor, retoma expresamente la institución de la suplencia de la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido, del siguiente modo:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"III. En materia penal:

"...

"b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente."

Asimismo, es menester recordar que, en términos del artículo 107, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución General,¹² la ley preverá los términos y condiciones para que opere la suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo. Por tanto, dicha institución no se eleva al rango de derecho fundamental que favorezca a todos los quejosos. Será la ley y, en su caso, el intérprete judicial, quien establezca los supuestos en que ésta proceda.

Como ya se ha establecido, tanto la jurisprudencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada, como el texto expreso del artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo en vigor, reconocen que la víctima u ofendido tienen derecho a la suplencia de la queja deficiente, lo que, en principio, supone que el acto reclamado en el juicio de amparo exigirá un examen constitucional amplio que verifique si existió o no afectación a los derechos fundamentales que les asisten como parte en el proceso penal y que lo haya colocado en un estado de indefensión.

Si bien es cierto que ni la jurisprudencia ni la ley aplicable distinguen entre víctima u ofendido, persona física, persona moral privada o persona moral oficial, es necesario atender a la teleología de la figura jurídica en análisis y a la naturaleza de la persona jurídica que se pudiera prevaler de ella, para determinar si tiene algún sentido su implementación.

La figura jurídica de la suplencia de la queja se consolidó con el propósito de que se liberara a los quejosos de la obligación de ser expertos en tecnicismos jurídicos, cuando estuvieran expuestos a perder la libertad o sus derechos patrimoniales:

- (i) Por desconocimiento de los rigorismos de la técnica del derecho;
- (ii) Porque no dispusieran de los medios económicos suficientes para un eficiente asesoramiento profesional;

¹² "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...
"II. ... En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria."

(iii) Se tratare de determinados sectores de la población que se encontraren en desventaja [ejidatarios, comuneros, indígenas, trabajadores, menores de edad, incapaces, acusados por la comisión de delitos o de los sujetos pasivos];

(iv) Esto, bajo el principio de dar un tratamiento distinto en un mismo asunto a quienes por alguna situación especial no se encuentran en condiciones de hacer valer correctamente sus derechos de aquellos que pueden ejercerlos plenamente; y,

(v) Estas situaciones llevarían al Estado a acudir en su auxilio para lograr que su defensa se ajustara a las exigencias legales, para brindarles mayor protección, convirtiendo así el juicio de amparo en un instrumento más eficaz.

Por tanto, la suplencia de la queja deficiente se ha creado en auxilio de quienes carecen de los elementos económicos para lograr que su defensa legal se ajustara a las exigencias de la técnica jurídica requerida para proceder al análisis constitucional de los actos que produjeran una afectación a los derechos fundamentales de los solicitantes de la protección constitucional.

Construcción que se traduce en un paso más hacia la búsqueda de la justicia como fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional.

Ahora bien, con la introducción de la suplencia de la queja en favor de la víctima u ofendido se propugnó por un equilibrio procesal entre las partes, pues era necesario dar respuesta a la demanda social de impunidad y a los efectos del delito en los sujetos que lo resienten, por lo que constituye una especie de medio de compensación por esas afectaciones.

Así, específicamente a través de la suplencia de la queja deficiente, se consolida la intención de que quienes no puedan ejercer ampliamente sus derechos, por desconocimiento de los rigorismos de la técnica legal, carezcan de los medios económicos suficientes para un eficiente asesoramiento profesional, se tratare de determinados sectores de la población que se encontraren en desventaja, obtendrían el auxilio del Estado para que tengan la posibilidad real de ejercer plenamente sus derechos, tanto en la etapa preliminar de averiguación previa como en el proceso penal.

Ahora, destacadas las razones por las que la figura de la suplencia de la queja deficiente han prevalecido en la Ley de Amparo vigente, habiéndose puesto de relieve también el avance jurisprudencial surgido de las contradicciones de tesis resueltas por esta Primera Sala, lo procedente es verificar si la

figura en estudio excluye en su aplicación a las personas morales de carácter privado.

Al efecto, es de traer a cuenta nuevamente el contenido del actual artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, precepto que, como ya quedó establecido, retoma expresamente la institución de la suplencia de la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido.

El referido precepto textualmente dispone:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"III. En materia penal:

"...

"b) En favor del **ofendido o víctima** en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente."

Lo que se dispone a través del precepto en cita es que la suplencia de la queja deficiente **en materia penal** tiene lugar en tanto se cumpla con las condiciones impuestas referentes a que se trate del juicio de amparo o de los recursos previstos en el mismo, debiéndose aplicar aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, y se trate del ofendido o víctima del delito siempre que tengan el carácter de quejoso o adherente.

Sobre la base de que por disposición constitucional, el citado artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, establece que el beneficio de la suplencia de la queja deficiente opera en favor del ofendido o víctima del delito, resta señalar que el mencionado precepto no establece quiénes pueden ser las personas a las que les asiste el referido beneficio y, por tanto, se llega a la conclusión de que se entiende que la disposición legal está dirigida a la totalidad de supuestos en los que una persona en su calidad de víctima u ofendido acuda al juicio de amparo en su calidad de quejoso o adherente, con independencia de que se trate de una persona física o, como en los supuestos sometidos a análisis en este asunto, se trate de una persona moral de carácter privado.

En el contexto de lo que se ha narrado, todos los gobernados, incluidas las personas morales de índole privado, cuentan con derechos fundamentales.

En consecuencia, a las personas morales privadas que les resulta el carácter de víctimas u ofendidos del delito, tienen a su alcance todas las prerrogativas legales y jurisprudenciales para hacer valer sus derechos y promover, por sí, los medios legales a su alcance, dada su calidad de parte en el proceso penal, aunque las legislaciones procesales de la materia no las legitimen; por lo que cuando ejercen por sí sus derechos fundamentales y acuden a los medios de impugnación correspondientes, en respeto a la tutela judicial efectiva, bajo igualdad de condiciones, el órgano jurisdiccional en materia de amparo debe aplicar a su favor la suplencia de la queja deficiente.

Además, esta Primera Sala llega a la convicción de que, en caso de no estimar que la disposición legal en cuestión abarca tanto a las personas físicas como a las morales privadas, esa circunstancia iría en franca vulneración al *principio de progresividad*, previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal.

En efecto, el referido *principio de progresividad* que, contrario sensu, implica la prohibición correlativa de regresividad, está consagrado en nuestra Constitución Federal, la cual, textualmente establece:

"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.

"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 *principio de progresividad* es fundante de los derechos humanos que encuentra su correlativo reconocimiento en normas de derechos humanos de fuente internacional, específicamente, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual, literalmente, establece:

"Artículo 26. Desarrollo progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

Dicho principio establece *in genere* que una vez logrado un avance en el disfrute en materia de derechos humanos, el Estado **no** podrá disminuir el nivel alcanzado. Directriz que debe observarse también por el legislador en la creación de las normas e instituciones, a fin de que los estándares y/o contenidos alcanzados no decrezcan lo ya conseguido en materia de derechos humanos. Con lo que se fortalece la obligación constitucionalmente impuesta a todas las autoridades del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Sobre este talante, es oportuno precisar que si bien la prohibición a los retrocesos en derechos humanos no puede ser absoluta, sí hay una prohibición *prima facie* que implica que todo retroceso debe presumirse en principio inconstitucional y, solamente de manera excepcional, puede justificarse en casos que superen un control judicial severo.

Empero, en el caso en estudio, no existe razón que justifique el tener que excluir de la protección del derecho que consigna suplir la deficiencia de la queja deficiente a las personas morales privadas cuando ostenten la calidad de víctimas u ofendidos del delito y acudan al juicio de amparo en su calidad de quejosos o adherentes, pues es evidente que la tendencia, tanto jurisprudencial como legislativa, ha tenido como pretensión hacer extensivo ese derecho y no limitarlo.

Además, porque el juicio de amparo se configura en el sistema jurídico mexicano, como un medio eficaz e idóneo para tutelar el respeto y protección a través del cual se ejerce el derecho de tutela judicial efectiva para reclamar de las autoridades las determinaciones que afecten diversos derechos humanos, como puede ser la reparación de daño de las víctimas u ofendidos, el cual, aunque tiene una connotación eminentemente patrimonial, es absolutamente aplicable a las personas morales privadas.

De ahí que lo constitucional y convencionalmente adecuado es establecer que el beneficio de la suplencia de la queja, previsto en favor de las víctimas u ofendidos del delito, es igualmente aplicable cuando éstas ostenten la

calidad de personas físicas que cuando se trata de personas morales privadas, pues lo que se protege de manera primordial es su derecho a la defensa cuando se encuentran frente a determinaciones que afectan el diverso derecho a reparación del daño y el equilibrio de derechos entre el inculpado y la víctima u ofendido como partes del proceso penal, según quedó de manifiesto en párrafos precedentes.

Establecida la postura respecto de la materia de la presente contradicción de tesis, cabe decir que no se desatiende que esta Primera Sala, en sesión de veinticuatro de junio de dos mil quince, resolvió la diversa contradicción de tesis 310/2014, en la que el tema central estribó en determinar *si el beneficio de la suplencia de la queja opera en favor de las personas morales oficiales cuando promueven el juicio de amparo en su carácter de parte ofendida*, pues respecto de la misma se estableció que los motivos que, en general, dieron lugar a la instauración de la suplencia de la queja deficiente, no son compatibles con la naturaleza jurídica de la persona moral oficial.

Lo anterior, al considerar que el Estado no puede plantearse a sí mismo un reclamo o un reproche de impunidad en la persecución del delito y, a su vez, la reparación de sus defectos técnicos, a fin de procurar una compensación a su favor, pues ello genera un desequilibrio con los derechos de la parte inculpada en el juicio de amparo, a quien de suyo, el legislador previó suplir la deficiencia de sus reclamos ante el amplio mecanismo del Estado que ejerce acción penal o formula una acusación en su contra. Concluyendo que la consecuencia de implementar la suplencia de la queja en favor de la persona moral oficial, más que conseguir un efecto de protección al Estado, en su carácter de víctima u ofendido, generaría una sobreprotección injustificada en perjuicio del inculpado.

Como consecuencia de los razonamientos expuestos en la presente ejecutoria, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LAS PERSONAS MORALES DE CARÁCTER PRIVADO CUANDO OSTENTAN LA CALIDAD DE VÍCTIMAS U OFENDIDOS DEL DELITO. De los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79, fracción II, inciso b), de la Ley de Amparo, así como de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 360/2013, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.)¹, se advierte que todos los gobernados, incluidas las personas morales de índole privado, gozarán de los derechos fundamentales. Ahora bien, si estas últimas ostentan la calidad de víctimas u ofendidos del delito, tienen a su alcance todas las prerrogativas legales y jurisprudenciales para hacer valer sus

derechos y para promover, por sí, los medios legales a su alcance, en virtud de que son parte en el proceso penal, aunque las legislaciones procesales de la materia no las legitimen, por lo que cuando ejercen por sí sus derechos fundamentales y acuden a los medios de impugnación correspondientes, en respeto a la tutela judicial efectiva, bajo igualdad de condiciones, el órgano jurisdiccional en materia de amparo debe aplicar en su favor la suplencia de la queja deficiente. Lo anterior es así, porque ni la evolución jurisprudencial ni la legal precisan quiénes pueden ser las personas a las que les asiste el referido beneficio; de ahí que esté dirigido a la totalidad de supuestos en los que una persona, en su calidad de víctima u ofendido, acuda al juicio de amparo como quejoso o adherente, con independencia de que se trate de una persona física o de una moral de carácter privado, pues la base fundamental es la necesidad de brindar equidad procesal entre las partes, en tanto que el indiciado ya cuenta con dicha suplencia en su favor; sin que corresponda al juzgador prejuzgar o determinar a priori si todas las personas morales privadas cuentan con patrimonio suficiente para allegarse de un debido asesoramiento profesional o tienen amplias condiciones de ejercer sus derechos y conocer los rigorismos de la técnica legal, máxime que en algunos casos, el inculpado podría tener mayor capacidad económica y defensiva que la víctima o el ofendido, por lo que su posible situación patrimonial es insuficiente para descartar la suplencia de la queja deficiente en su favor, ni siquiera por el tipo de intereses que pudieran estar en juego en el proceso penal, como por ejemplo, los pecuniarios, pues sólo sería un factor circunstancial. Además, porque no observarlo así implicaría vulnerar el principio de progresividad previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme a los cuales, una vez logrado un avance en el disfrute en materia de derechos humanos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado, por lo que no existe razón que justifique la exclusión de la protección del derecho que consigna suplir la queja deficiente a las personas morales de carácter privado cuando ostenten la calidad de víctimas u ofendidos del delito, pues la tendencia tanto jurisprudencial como legislativa ha tenido como pretensión hacer extensivo ese derecho y no limitarlo.

"Nota: La parte conducente a la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 360/2013, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 9.

"La tesis de jurisprudencia P/J. 1/2015 (10a.) **citada**, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 **horas** y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 117, con el título y subtítulo: 'PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES

APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES'."

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en términos del considerando cuarto de la presente ejecutoria.

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 último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del emitido por el Ministro presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto particular, en cuanto al fondo del asunto.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 70/2015 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 848.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2013.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de votos,¹ la contradicción de tesis **5/2013**, en sesión celebrada el veintidós de enero de dos mil catorce. En la resolución se determinó que sí existe contradicción de tesis y, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala.

I. Razones de la mayoría

2. En la sentencia de la mayoría, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó esencialmente lo siguiente:
 - a) La resolución miscelánea fiscal que es expedida en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, si bien contiene reglas generales, impersonales y abstractas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, ello no da lugar a considerar que tal resolución tiene el carácter de una norma legislativa o reglamentaria, por el hecho de estar expedida por el jefe del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - b) Lo anterior es así, pues se trata de disposiciones que una autoridad hacendaria puede emitir, toda vez que el Congreso de la Unión, en términos de los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución Federal, le faculta para emitir disposiciones de observancia general.
 - c) Al respecto, consensaron que las disposiciones de observancia general, cuya aplicación debe realizarse en términos de lo previsto en el inciso g) de la fracción I del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación y en la fracción III del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, tiene como finalidad pormenorizar y precisar la regulación establecida en las leyes y reglamentos fiscales expedidos por el Congreso de la Unión y el presidente de la República, con el fin de lograr su eficaz aplicación y están sujetas a una serie de supuestos que tutelan el principio de seguridad jurídica de los gobernados, entre otros, los de reserva de la ley y primacía de la ley, por lo que no debe incidir en el ámbito reservado a la ley ni ir en contra de lo dispuesto en ésta, para lo cual, deben ceñirse a lo previsto en el acto formal y materialmente legislativo que habilita su emisión.
 - d) En virtud de lo anterior, la mayoría concluyó que el principio de retroactividad en beneficio del gobernado, se aplicará a las leyes y no a disposiciones administrativas de

¹ Por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebollo por la competencia. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz y por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en cuanto al fondo. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y presidente Jorge Mario Pardo Rebollo, quienes reservaron su derecho para formular voto de minoría.

carácter general que son emitidas por una autoridad administrativa, como la resolución miscelánea fiscal expedida por el jefe del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se analizó en el caso concreto.

II. Razones del disenso

3. En nuestra opinión, la prescripción establecida en el artículo 92, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en el que se establece que el delito debe sancionarse conforme a los parámetros vigentes al momento de cometerse, no puede justificar el sentido de la propuesta.
4. Al efecto, el enunciado normativo en comento busca proteger la seguridad jurídica de los gobernados que se encuentra tutelada en el artículo 14 de la Constitución Federal, a través del derecho a la exacta aplicación de la ley penal, cuyo mandato implica que un delito deberá sancionarse en términos de la norma vigente al momento de su comisión.
5. Sin embargo, esta prescripción no puede interpretarse de manera que se excluya la aplicación de la norma en beneficio de condiciones modificadoras de la sanción, como lo propone el proyecto.
6. Al efecto, consideramos que estamos en un caso en el que la especialidad de la materia fiscal coloca al legislador en una condición en la que no le es posible establecer en la ley el factor de actualización de las cantidades establecidas en el Código Fiscal de la Federación.
7. Ésta es la razón por la que en términos de los artículos 17-A y 92 del código tributario, el legislador facultó al jefe del Servicio de Administración Tributaria para calcular de manera periódica el factor de actualización de los montos establecidos en dicho ordenamiento.
8. Por tal motivo, si con la miscelánea fiscal se obtiene esta actualización y, ello impacta a las cantidades establecidas en el tipo penal para acreditar cada una de las hipótesis que determinan la graduación de la sanción, en estricta aplicación del principio de mayor beneficio, debe aplicarse esta consecuencia al procesado, quien se verá beneficiado por la modificación de la graduación del reproche penal.
9. Esta condición de aplicación actualizada, que tiene vigencia en materia fiscal por la especialidad de la materia, es la misma que rige en la actualización de los montos establecidos para exigir la reparación del daño que deriva de las contribuciones ilícitamente omitidas y sus recargos. De otra manera, siguiendo la línea argumentativa del proyecto, no tendrían por qué aplicarse las actualizaciones de estos rubros.

Por las razones expresadas, no compartimos el sentido de la resolución.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 5/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre 2014, página 125.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA DEBE VERIFICARSE SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZÓ UN VERDADERO CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

La procedencia del recurso de revisión en amparo directo, bajo la premisa de un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, se basa en la existencia de un genuino ejercicio de esa naturaleza. En este sentido, procede verificar si efectivamente lo realizado por parte de la autoridad jurisdiccional señalada como responsable, satisface o no los presupuestos de ese ejercicio de control de regularidad, pues no basta la simple afirmación de haberlo realizado.

1a. XXI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1083/2014. 9 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

APELACIÓN EN CONTROVERSIAS DEL ORDEN FAMILIAR. EL ARTÍCULO 950 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El precepto citado establece que las apelaciones a que se refiere el Título Decimosexto: "De las controversias del orden familiar", en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, serán en el efecto devolutivo de tramitación inmediata, "salvo disposición expresa en contrario". Dicha salvedad está comprendida en el subsecuente artículo 951, de cuya literalidad se desprende que el legislador previó que en controversias del orden

familiar, las apelaciones sean en el efecto devolutivo de tramitación inmediata, salvo los casos previstos en el artículo 700 del mismo código civil adjetivo, sin que exista otra remisión en el título especial al que pertenecen esas disposiciones. En este contexto normativo, de una interpretación sistemática y el criterio de especialidad de la materia familiar en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, esta Primera Sala advierte que el artículo 950 prevé un parámetro exacto de procedencia del recurso de apelación, especificando la regla general y la operatividad de su excepción. En consecuencia, debe concluirse que no hay sintácticamente ambigüedad ni imprecisión en el enunciado normativo y la norma encuentra armonía y coherencia en el sistema especial de apelaciones previsto para las controversias del orden familiar, por lo que se estima que el referido artículo 950 no es violatorio del principio de seguridad jurídica contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1a. XLV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4709/2014. 30 de septiembre 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: Luz Helena Orozco Villa.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. EN EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO DEBE CONSTATARSE LA APLICABILIDAD DE LA NORMA, COMO PRESUPUESTO LÓGICO DE SU EJERCICIO. El control de convencionalidad exige, como presupuesto lógico para su ejercicio, que la norma de derecho interno sea "aplicable al caso" y que represente un obstáculo infranqueable para resolver el asunto, de forma que sólo desbordando su contenido se lograría la tutela efectiva del derecho humano de que se trata. Por el contrario, si la norma recoge un supuesto distinto al que ha de resolverse, o simplemente no impide a la autoridad tomar una decisión compatible con los derechos humanos involucrados, la declaración de inaplicabilidad es una mera manifestación subjetiva, pero no un ejercicio de control de convencionalidad. En este tenor, al decidir sobre la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, debe constatararse no sólo que el tribunal colegiado de circuito haya verificado esa condición de aplicabilidad de la norma, sino también debe analizarse si la autoridad responsable que determinó aplicables las normas, en realidad le dio el alcance específico a su contenido para individualizarlo al caso concreto, de manera que efectivamente resulten aplicables, esto como presupuesto lógico para realizar un control de convencionalidad *ex officio*.

1a. XXIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1083/2014, 9 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LA APLICABILIDAD DE LA NORMA AL CASO CONCRETO ES UN REQUISITO LÓGICO PARA EL EJERCICIO DE AQUÉL.

El control de convencionalidad exige, como presupuesto lógico para su ejercicio, sobre todo cuando lo que se busca es declarar la inaplicación de una norma de derecho interno, que ésta sea aplicable, es decir, que efectivamente regule el caso concreto. De ahí que para considerar que se realizó un control de convencionalidad no basta la simple consideración de la autoridad de que la norma contradice un derecho humano, sino que previamente debe verificarse la condición de aplicabilidad de ésta. Lo anterior deriva en dos conclusiones: 1) la autoridad no puede declarar la inaplicación de una norma cuyo contenido no es aplicable al caso concreto; y, 2) no cualquier inaplicación de alguna norma que la autoridad afirme realizar constituye un genuino control de convencionalidad.

1a. XXIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1083/2014, 9 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE POR QUÉ SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

Para que las autoridades den cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de considerar una norma contraria a los derechos humanos, deberán actuar en aras de proteger el derecho que se estime vulnerado y, en todo caso, realizar

un control *ex officio* del que puede resultar, como última opción, la inaplicación de una norma al estimarla incompatible con los derechos humanos. No obstante, el nuevo paradigma constitucional a que se refiere el precepto citado no destruye la presunción de constitucionalidad de las normas que conforman el sistema jurídico mexicano, por lo cual, debe agotarse cada uno de los pasos del control *ex officio*, con la finalidad de verificar si la norma es acorde con los derechos humanos, ya sea de los reconocidos por la Constitución Federal o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte. Lo anterior implica que las autoridades judiciales, previo a la inaplicación de la norma en estudio, deben justificar razonadamente por qué se derrotó la presunción de su constitucionalidad.

1a. XXII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1083/2014. 9 de septiembre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. NO TIENE EL ALCANCE DE QUE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES CONOZCAN DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE ASUNTOS QUE NO SEAN DE SU COMPETENCIA.

El control difuso de constitucionalidad no implica que los tribunales constitucionales de las entidades federativas puedan resolver asuntos donde la materia de la litis consista, esencialmente, en violaciones a la Constitución Federal. Lo anterior es así, pues si bien los tribunales constitucionales locales están facultados para aplicar dicho control, ello sólo indica que al resolver los asuntos que sean de su competencia puedan, en última instancia, inaplicar normas que consideren inconstitucionales. Así, el presupuesto necesario para que los jueces locales puedan aplicar control difuso en un asunto, consiste en que los asuntos sometidos a su consideración sean de su competencia. En este orden de ideas, el control difuso de constitucionalidad no se traduce en la posibilidad de que los tribunales locales, incluso los supremos de cada entidad federativa, puedan conocer de asuntos donde la litis verse sobre violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando se hagan valer a través de un juicio de protección a derechos fundamentales. Así, el control difuso ni siquiera puede operar en estos casos, pues el presupuesto básico

para su ejercicio no se actualiza, ya que los tribunales constitucionales locales no son competentes para conocer de asuntos cuya litis consista esencialmente en violaciones a la Constitución General de la República, que sólo pueden ser materia del juicio de amparo, medio de control concentrado que el Poder Constituyente diseñó para atender temas constitucionales y que reservó, en exclusiva, para el conocimiento del Poder Judicial de la Federación.

1a. XXXIX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3057/2014. Raúl Rodríguez Ramos. 4 de febrero de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUEL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA.

La finalidad de los controles preventivos provisionales es evitar la comisión de algún delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes policiacos, o corroborar la identidad de alguna persona, con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad. En este sentido, la realización de esos controles excluye la posibilidad de que la autoridad pueda detener a una persona sin causa mínima que lo justifique, de lo contrario, bajo una circunstancia abstracta –como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse–, podrían justificar su detención y revisión física cuando es evidente que no existen circunstancias que permitan explicar la sospecha de que se está cometiendo un delito. Por tanto, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no sólo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Así, las circunstancias para acreditar empíricamente la sospecha razonable objetiva son relativas a los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y los testigos de algún delito con las denuncias que haya recibido la policía. En este contexto, las condiciones en las cuales la policía estará en posibilidad de llevar a cabo un control de detención, se actualizan cuando la persona tenga un comportamiento inusual, así como conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía. Sin embargo, en la actualización del supuesto de sospecha razonada, no existe la condición fáctica descrita, la comisión del delito evi-

dente y apreciable de forma directa, pero sí las condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad, ya sea porque haya una denuncia informal o anónima, o porque el sujeto exteriorice acciones que objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. Aunado a lo anterior, las condiciones fácticas son las que van a determinar el grado de intensidad del control preventivo por parte de la autoridad. En este sentido, existen dos tipos de controles que pueden realizarse: 1. Preventivo en grado menor, en el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo. 2. Preventivo en grado superior, el cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias así como el interior de los vehículos. Este supuesto se actualiza si las circunstancias objetivas y particulares del delito y el sujeto corresponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de la autoridad. En consecuencia, si después de realizar el control provisional legítimo los agentes de la policía advierten la comisión flagrante de algún delito, la detención del sujeto controlado será lícita, y también lo serán las pruebas descubiertas en la revisión que, a su vez, tendrán pleno valor jurídico para ser ofrecidas en juicio.

1a. XXVI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3463/2012. 22 de enero 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 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. LA AFECTACIÓN PRODUCIDA POR UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL QUE RESUELVE SOBRE LA PROPIEDAD Y LA POSESIÓN NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A ESE DERECHO.

El derecho a la vivienda digna y decorosa es un derecho social que se encuentra vinculado con distintos elementos, dentro de los cuales se ubica la seguridad de la tenencia, a fin de

que se prevenga cualquier acto de terceros con la intención de perturbarla, tales como actos arbitrarios de desocupación o la vulneración ilegal por parte de terceros de su título de propiedad. Sin embargo, esa seguridad de la tenencia, como uno más de los elementos del derecho a la vivienda, no se viola por virtud de que una persona pierda la propiedad o posesión sobre el inmueble que destine para su habitación, al haber resultado adverso a sus intereses un juicio seguido ante tribunales facultados para ello. Por el contrario, mediante la intervención de la autoridad, se desarrolla la función jurisdiccional a fin de evitar, precisamente, la justicia privada que en nuestro régimen constitucional está expresamente proscrita por el artículo 17 constitucional. Por lo mismo, se otorga seguridad jurídica sobre el bien inmueble, incluido el destinado a la vivienda, pues se está protegiendo la propiedad privada al mismo tiempo que el interés público, al procurar el respeto de los derechos reales de terceros.

1a. XXXV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 5456/2014. Leonarda Cayetano Figueroa. 9 de septiembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. APRECIACIÓN DE SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL CUANDO LA AUTORIDAD TIENE CONOCIMIENTO, POR MEDIO DE UNA DENUNCIA INFORMAL, QUE SE ESTÁ COMETIENDO O SE ACABA DE COMETER UN DELITO.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado el procedimiento que debe seguirse para efectuar una detención cuando la autoridad tiene conocimiento por medio de una denuncia informal sobre un delito cometido en flagrancia; y para que aquella pueda ser válida (por guardar correspondencia formal y material con la normativa que rige el actuar de la policía) tiene que ceñirse al concepto constitucional estricto de flagrancia, es decir, debe actualizarse alguno de los supuestos siguientes: 1. La autoridad puede aprehender al aparente autor del delito si observa directamente que la acción se comete en ese preciso instante, esto es, en el *iter criminis*; o, 2. La autoridad puede iniciar la persecución del aparente autor del delito a fin de aprehenderlo si, mediante elementos objetivos, le es posible identificarlo y corroborar que, apenas en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo el delito. Ahora bien, tratándose de la detención en flagrancia en el supuesto de denuncia informal (aquella que no se rinde ante el Ministerio Público en las condiciones de regularidad formal que deben operar ordinariamente), al evaluar la validez consti-

tucional, el juez debe ponderar si la autoridad aprehensora contaba con datos suficientes que le permitieran identificar con certeza a la persona acusada y evaluar el margen de error que pudo haberse producido tomando como base la exactitud y la precisión de los datos aportados en la denuncia.

1a. XXV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3463/2012. 22 de enero 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 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DETERMINACIÓN PRESUNTIVA DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LA PREVÉ, NO SE RIGE POR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA PREVIA. El precepto citado prevé que, tratándose de la omisión en la presentación de una declaración periódica para el pago de contribuciones, una vez impuestas las multas por el incumplimiento a los requerimientos respectivos y habiéndose requerido hasta en tres ocasiones la presentación de la declaración omitida, las autoridades fiscales podrán hacer efectiva al contribuyente o al responsable solidario que incurra en la omisión, una cantidad igual al monto mayor que hubiera determinado a su cargo en cualquiera de las seis últimas declaraciones de la contribución de que se trate. Lo anterior implica la emisión de un crédito fiscal de carácter provisional (y no definitivo), cuya finalidad es que el contribuyente presente la declaración omitida y, en caso de existir diferencias a su favor, podrán compensarse en declaraciones subsecuentes. Por tanto, el artículo 41, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, no se rige por el derecho fundamental de audiencia previa, pues constituye un acto de molestia que afecta la esfera jurídica de los contribuyentes que restringe de forma provisional o preventiva sus derechos, con la finalidad de verificar el efectivo cumplimiento de la obligación de contribuir contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que sea necesaria la existencia de un procedimiento previo al ejercicio de tales facultades en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

1a. XXIX/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2484/2015. ISMS Servicios Mineros, S.A. de C.V. 21 de octubre 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: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DICTÁMENES PERICIALES. LA NO RATIFICACIÓN DEL RENDIDO POR EL PERITO OFICIAL CONSTITUYE UN VICIO FORMAL SUBSANABLE, POR LO QUE EN NINGÚN CASO DEBE DAR LUGAR A CONSIDERAR QUE CONSTITUYE PRUEBA ILÍCITA QUE DEBA SER EXCLUIDA DEL ANÁLISIS PROBATORIO CORRESPONDIENTE.

Esta Primera Sala ha establecido, en la tesis aislada 1a. LXIV/2015 (10a.),¹ la inconstitucionalidad del artículo 235 del Código Federal de Procedimientos Penales, por vulnerar el derecho fundamental de igualdad procesal entre las partes al eximir a los peritos oficiales de ratificar los dictámenes que ofrezcan, pero obligando a que lo hagan los de las demás partes, lo que origina un desequilibrio procesal que conduce a considerar que la opinión pericial que no sea ratificada debe estimarse imperfecta y, en tanto no cumpla con dicha condición, carente de valor probatorio alguno; sin embargo, la desigualdad procesal advertida no da lugar a considerar que los dictámenes emitidos por peritos oficiales que no son ratificados constituyan prueba ilícita que deba ser excluida del análisis probatorio correspondiente, sino un vicio formal susceptible de ser subsanado mediante la ratificación correspondiente. Ello es así, en tanto que la formalidad en cuestión no trasciende de manera sustantiva al contenido de la prueba pericial en el proceso penal, es decir, a la metodología y conclusión del dictamen, sino que se vincula exclusivamente con la imposibilidad de conferirle valor probatorio, se insiste, hasta en tanto el mismo no sea ratificado por el perito oficial que lo haya rendido. En consecuencia, a fin de restaurar la igualdad procesal entre las partes, basta con que se ordene la ratificación del dictamen, incluso en vía de reposición del procedimiento, en su caso, para que el señalado vicio formal desaparezca y pueda estar en condiciones de ser valorado por el juez.

1a. XXXIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2759/2015. 2 de septiembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario

¹ La tesis aislada LXIV/2015 (10a.) señalada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1390, registro digital: 2008490 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, con el título y subtítulo: "DICTÁMENES PERICIALES. EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, AL EXIMIR A LOS PERITOS OFICIALES DE RATIFICARLOS, VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PROCESAL."

Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES PROCEDENTE SU EJERCICIO SI EL RECURSO DE QUEJA PLANTEADO ACTUALIZA LA NECESIDAD DE DEFINIR EL ALCANCE DE UNA DISPOSICIÓN DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013, EN LA QUE SE INCORPORA UNA LIMITACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES QUE NO EXISTÍA EN LA LEY DE AMPARO ABROGADA.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 27/2008, de rubro: "FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO",¹ estableció que para ejercer la facultad prevista en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse, conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este alto tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado Mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de éstos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese contexto, resulta procedente ejercer la facultad de atracción en la que se solicita que este máximo tribunal conozca de un recurso de queja cuyo estudio implique la interpretación constitucional y convencional de un precepto de la Ley de Amparo, en el que se plantea la incorporación de una limitación a derechos fundamentales no prevista en la abrogada, pues se estima que la relevancia que plantea esa problemática requiere fijar el alcance de la norma jurídica cuestionada a la luz del principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, así como de otros derechos fundamentales, como pueden ser el de igualdad, de acceso efectivo a la justicia y de pronta impartición de justicia. Además de que la resolución de tales asuntos constituye una oportunidad para que el alto tribunal, como supremo intérprete de la Constitución

¹ La tesis de jurisprudencia 1a./J. 27/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 150.

Federal, establezca los criterios que habrán de servir como punto referencial en la resolución de casos futuros.

1a. XXVII/2016 (10a.)

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 262/2015. 18 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alfonso Francisco Trenado Ríos.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS. EL ARTÍCULO 243, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, QUE PREVÉ UNA AGRAVANTE PARA AQUEL DELITO, NO CONTIENE UNA PENA INUSITADA NI TRASCENDENTAL.

El precepto citado prevé que si quien realiza la falsificación de documentos públicos o privados es servidor público, la pena de que se trate se aumentará hasta en una mitad más. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que por "pena inusitada", en su acepción constitucional, debe considerarse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad. Asimismo, por "pena trascendental", se entiende la que pueda afectar a un tercero o a parientes del sentenciado. De ahí que el artículo 243, párrafo segundo, del Código Penal Federal que establece una agravante para el delito de falsificación de documentos, no contiene una pena inusitada, toda vez que se integra con una pena de prisión que consiste en el aumento hasta en una mitad más, de la fijada para el delito básico de falsificación de documentos a que se refiere el párrafo primero del precepto referido, cuando quien realice la falsificación tiene una calidad específica: que sea servidor público; por lo que la pena establecida para esta agravante contiene una sanción distinta de las abolidas por inhumanas, crueles, infamantes, excesivas, o aquellas que no corresponden a los fines que persigue la penalidad, pues es una sanción paradigmática de un régimen democrático e incluso es acorde con un régimen de derecho penal mínimo. Asimismo, la agravante tampoco tiene una naturaleza trascendental, porque no afecta la esfera jurídica de terceros ajenos al delito, o al menos no les afecta en una medida o por un motivo no justificado constitucionalmente. Así, el sistema de penas previsto en los códigos penales está dirigido, en términos generales, a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque, la calidad de sujetos involucrados y al grado de responsabilidad subjetiva del agente, aunque también admite la ponderación de las razones de oportunidad condicionada por la política criminal del legislador; de ahí que imponer una sanción agravada cuando aumenta el grado de reproche de la conducta en cuestión, derivado de factores circuns-

tanciales en la comisión de la conducta delictiva, no constituye una pena inusitada ni trascendental de las que refiere el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1a. XLIV/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4770/2014, 30 de septiembre 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: Rosalba Rodríguez Mireles.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTOS A LA CONSTRUCCIÓN. LOS ARTÍCULOS 300 A 302 DEL CÓDIGO FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL, VIGENTE EN 2011, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los artículos citados, al disponer que las personas físicas y morales deberán pagar por concepto de aprovechamientos una cuota fija por cada metro cuadrado de construcción, cuando: a) realicen construcciones (viviendas) de hasta doscientos metros cuadrados; b) lleven a cabo construcciones superiores a los doscientos metros cuadrados; y, c) realicen obras o construyan desarrollos urbanos, edificaciones, amplíen la construcción o cambien el uso de las construcciones que requieran nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, deberán cubrir una cuota fija por cada metro cuadrado de construcción o de ampliación, no violan el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si el acto o actividad gravada es la construcción o realización de obras de distintas clases, el hecho de que se consideren los metros cuadrados como parámetro para determinar la cuantía del impuesto, resulta congruente con su objeto. Esto es así, en principio, porque la dimensión de las obras constituye un elemento susceptible de revelar, objetivamente, la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos; máxime si se tiene en cuenta que la actividad gravada es precisamente la construcción, pues resulta lógico presumir que quien construye una obra de mayores dimensiones cuenta con recursos económicos superiores que quien realiza una obra pequeña. Además, de la interpretación teleológica de los citados preceptos se advierte que el gravamen tuvo como fines específicos: mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales e, incluso, al impacto vial, generadas por las señaladas construcciones, así como la realización de obras necesarias para reforzar la infraestructura hidráulica, por lo que se determinó que ése sería el destino de lo recaudado por dicho concepto, lo que se corrobora al considerar los metros cuadrados por construcción como parámetro para determinar su cuantía; es proporcional y está directamente relacionado con su objeto, así

como con la finalidad de su creación, toda vez que de acuerdo con tal fin, es irrelevante para la determinación de dicho gravamen el "valor de la construcción", pues el impacto o la afectación no se genera por zona ni por el tipo de construcción o acabados, sino por su tamaño, lo que también determina la necesidad de ampliar obras de infraestructura hidráulica, según sea el caso, sin que sea viable declarar la inconstitucionalidad de dichos preceptos por el simple hecho de que el legislador no seleccionó otros parámetros que, a criterio de un órgano jurisdiccional, complementan adecuadamente el que eligió el propio legislador.

1a. XL/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4904/2014. Península Santa Fe, S.A. de C.V. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

De conformidad con el artículo citado, los impuestos generales de importación y de exportación se establecen mediante la identificación de un código numérico de ocho dígitos llamado "fracción arancelaria", el cual se encuentra asociado, entre otras cuestiones, con la descripción de la mercancía, su unidad de medida, así como con la alícuota o tasa arancelaria que se causa por su importación o exportación, según sea el caso. Asimismo, la aplicación del código numérico se encuentra, en su caso, precedida de notas de sección, capítulo o subpartida, de forma que cada fracción arancelaria es diferente, dependiendo del producto de que se trate. Ahora bien, como se advierte de la exposición de motivos de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, de 29 de marzo de 2007, la nomenclatura referida no se introdujo de manera discrecional por el legislador, sino que atiende a un sistema codificado de clasificación de mercancías utilizado para las operaciones de comercio exterior; es decir, su estructura está basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, creado por la Organización Mundial de Aduanas como un lenguaje aduanero común, ante la necesidad de gestionar coincidencia y armonía para realizar las negociaciones comerciales mundiales y simplificar las relaciones de comercio exterior, así como para fines estadísticos. De lo expuesto, se tiene que la clasificación arancelaria consiste en la ubicación de una determinada

mercancía en la fracción que le corresponde dentro de la tarifa de los impuestos generales de importación y de exportación, y se realiza mediante la aplicación de las notas de sección, notas de capítulo, reglas complementarias y notas explicativas de la tarifa referida, así como de diversos criterios que existen sobre clasificación. En consecuencia, todas las mercancías se encuentran clasificadas en orden sistemático, armonizado y codificado, en el que son identificadas con la serie de números que se leen de izquierda a derecha por pares y que corresponden a la estructura internacional del sistema armonizado, y los últimos dos dígitos, que son propios de la clasificación arancelaria de nuestro país, responden a situaciones específicas de carácter fiscal, económico y de producción. Por tanto, el hecho de que un producto se encuentre en la misma "familia" que otros, no implica que deba sujetarse a un mismo arancel, porque las fracciones arancelarias son fijadas por el legislador atendiendo a estándares internacionales de clasificación arancelaria, con el objeto de identificar la diferencia de las mercancías que se importan, y no con la finalidad de gravar a todos los integrantes de un grupo o partida con el mismo porcentaje de impuesto. En consecuencia, el artículo 1o. de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, no contraviene el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo que se pretende es favorecer a la economía nacional con la graduación o disminución de las tarifas arancelarias en la importación de diversos bienes al país, a fin de regular el comercio exterior y la estabilidad de la producción nacional.

1a. XXVIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1777/2015. Oplex, S.A. de C.V. 9 de septiembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Aunque las normas penales, que tipifican conductas ilícitas, pueden contener obligaciones de hacer o no hacer condicionadas a un acto de aplicación y, por tanto, en su estructura normativa resultar heteroaplicativas, lo relevante, desde la perspectiva del interés legítimo, es determinar si generan una afectación especial,

que corra de manera paralela, afectando al quejoso de manera individual o colectiva, calificada, actual y de una forma relevante jurídicamente. Ahora bien, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información no sólo protegen un espacio de autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. De lo que se sigue que las normas penales pueden resultar autoaplicativas por su afectación directa, cuando se alegue que esas normas obstaculicen, impidan o estorben el acceso a dicho espacio. Ello exige de los jueces apreciar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las condiciones de desenvolvimiento de la persona en el espacio público de deliberación, especialmente cuando el tipo de discurso afectable por la norma es de naturaleza política y cuando quien acude al juicio es una persona que se dedica a difundir dicha información a la sociedad. Por tanto, aquí no es relevante determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de las consecuencias punitivas exigidas como respuesta de reproche a su conducta, esto es, si el quejoso ha actualizado la hipótesis normativa que activa el aparato punitivo del Estado a través de sus facultades persecutorias y judiciales, lo que implicaría asignar el énfasis al contenido heteroaplicativo de la norma. Un caso paradigmático es el de un periodista, a quien se debe reconocer interés legítimo para impugnar normas que alegue impidan, obstaculicen o impongan requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, independientemente si acredita un acto de aplicación. En suma, si el quejoso se duele de la imposibilidad del ejercicio desinhibido del ejercicio de deliberación pública, el juez de amparo debe verificar si, prima facie, se genera un efecto obstaculizador de participación en la deliberación pública que permita tener por acreditado el interés legítimo.

1a. XXXI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA. Esta Primera Sala ha determinado que, de manera excepcional, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico normas generales

heteroaplicativas, identificables así por su estructura normativa interna, que no obstante, generan una afectación de tal gravedad para nuestra democracia constitucional, que pueden identificarse como autoaplicativas, por lo que debe tenerse por acreditado el interés legítimo para impugnarlas. El primero de este tipo de normas corresponde al de aquellas que son estigmatizadoras, es decir, aquellas que con independencia de que establezcan contenidos condicionados a un acto de aplicación, terminan por proyectar un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, que resienten una afectación generada por la parte valorativa de la norma, al incluir criterios vedados por el artículo 1o. constitucional. Un segundo tipo de normas en este supuesto, corresponde a aquellas que se erigen como barreras de acceso al debate público o que inhiben la propia deliberación pública, entendiéndose que las condiciones normativas para la generación óptima de esta última se encuentran constitucionalmente protegidas, en tanto que son condiciones de existencia de un espacio público sin el cual un gobierno democrático de naturaleza deliberativa no sería posible. La afectación que producen este segundo tipo de normas no es generada por su parte valorativa, sino por sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aun de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público, especialmente cuando se refieran al discurso político o a quienes se dedican a informar. Ante este segundo tipo de normas, lo relevante para el juzgador no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de los actos de aplicación requeridos para su materialización, sino la afectación generada a los canales de deliberación pública.

1a. XXXII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PERIODISTAS CUENTAN CON INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO, SIN ACTO DE APLICACIÓN PREVIO, EL ARTÍCULO 398 BIS, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, POR SU POTENCIAL DE AFECTACIÓN EN LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA. El artículo citado impone a las

personas en general una obligación de abstención (no hacer), consistente en no obtener ni proporcionar información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas, con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero. Ahora bien, cuando un periodista acuda al amparo, debe considerarse que la obligación que impone la norma constituye una razón para la acción que resulta protegida jurídicamente, por lo que es perentoria y, luego, debe ser suficiente para que el sujeto excluya cualquier otra consideración de oportunidad para actuar en sentido contrario a la obligación de abstención impuesta por la norma impugnada. Así, la parte quejosa acredita la afectación suficiente exigida por el concepto de interés legítimo con el seguimiento de la obligación primaria impuesta por la norma impugnada, pues se ostenta como periodista, por lo que forma parte de un gremio cuya actividad principal es justamente la realización de las actividades que se encuentran excluidas mediante una obligación de no hacer: obtener y proporcionar información; además, el seguimiento de la obligación primaria lo lleva a considerarla como una razón para la acción que, de tenerla como una razón perentoria y autónoma para guiar su conducta, lo llevaría a ver frustrado un beneficio: el ejercicio robusto y desinhibido de su actividad como periodista. Esta afectación debe considerarse calificada por un contexto adicional que torna su afectación en objetiva, concreta y real, a saber: que la información respecto de la cual se impone la obligación de abstención, por sus características propias, la torna de interés público, ya que se trata de información relacionada, en general, con temas de seguridad pública y el eficiente funcionamiento de las instituciones encargadas de su cuidado. Así, el planteamiento del quejoso no es un ejercicio hipotético, sino que constituye una afectación real en su ámbito profesional. En efecto, esta Primera Sala considera que la labor realizada por los profesionales de la información consiste, precisamente, en buscar y difundir información de interés público. La existencia de una norma que penalice *ab initio* la búsqueda de información puede constituir un efecto amedrentador (tener un *chilling effect*) en dicho profesional. No obstante, al tenerse por acreditado el interés legítimo del quejoso para combatir el precepto impugnado, no implica prejuzgar sobre su validez constitucional, pues será en el fondo donde se determinará si esa afectación en sentido amplio resulta ajustada a la Constitución o no.

1a. XXXIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario

Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. TIPOS DE AFECTACIÓN RESENTIBLE A CAUSA DE NORMAS PENALES.

Los artículos 6o., 7o., 39 y 40 constitucionales guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delinearán una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Por un lado, los artículos 6o. y 7o. constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin los cuales no sería posible una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 constitucionales establecen que la forma de gobierno es democrática y representativa. Así, los referidos derechos no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también garantizan un espacio público de deliberación política. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de tales libertades, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa. Por tanto, una persona puede resentir afectación en dichos derechos tanto en la dimensión individual como en la colectiva y los jueces constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan en un juicio de amparo. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba de alguna manera al quejoso para ingresar o participar en el espacio de la deliberación pública? En este segundo aspecto, los jueces constitucionales deben considerar que las personas acuden al juicio de amparo a exigir la protección contra una amenaza diferenciada, la que debe obligar a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación. Ello debe considerarse de una manera muy cuidadosa y especial tratándose de normas que blinden la crítica de información de interés público, pues el interés legítimo, en este contexto, debe servir a las personas –y más aún a quienes desempeñan una función de informar– para poder acceder al control constitucional cuando estimen que no les asisten esas posibilidades de acceso y participación en el escrutinio público.

1a. XXX/2016 (10a.)

Amparo en revisión 492/2014. 20 de mayo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE APELACIÓN. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DESECHA, ES INNECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 680 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, PREVIAMENTE A PROMOVER EL AMPARO DIRECTO.

El artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, entendiéndose estas últimas como las que, sin decirlo en lo principal, lo dan por concluido y respecto de las cuales las leyes no conceden recurso ordinario alguno. En relación con lo anterior, si el artículo 680 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán señala que el recurso de revocación es un medio de impugnación para combatir todos los autos de las Salas del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con excepción de los que se dicten en grado de apelación, sin especificar su calidad o su sentido, deben de considerarse como tales los emitidos en la segunda instancia procesal, la cual debe tenerse por iniciada al momento de la presentación del recurso de apelación; de manera que si de conformidad con la legislación procesal aplicable, en el procedimiento se establece la participación del juez, no sólo como receptor del escrito de agravios, sino para proveer su interposición y el grado de la apelación, hasta que la Sala emite su pronunciamiento, con ello se demuestra una vinculación directa en las actuaciones del juez con la instancia procesal. De ahí que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que cuando el juez tramita el recurso de apelación interpuesta por el recurrente, provee sobre su interposición y expresa el efecto con el que lo admite (suspensivo o devolutivo), se dicta en "grado de apelación", pues procesalmente se refiere a otra instancia diversa a la competencia del juzgador, como resolutor de la primera instancia. Por tanto, si el acto impugnado fue posterior a esas actuaciones, esto es, la determinación del tribunal de alzada para desechar el recurso, es evidente que se trata de una resolución dictada en "grado de apelación" y, por ende, es innecesario agotar el recurso de revocación en su contra, antes de acudir al juicio de amparo directo, al actualizarse la excepción prevista en la norma.

1a. XXXVII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1646/2015. Jesús Antonio López Rosas y otros. 30 de septiembre de 2015. 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. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. CONSTITUYE EL MEDIO IDÓNEO PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO PARA IMPUGNAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE UN ARTÍCULO DE ESE ORDENAMIENTO APLICADO DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO EN LA VÍA DIRECTA.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 301/2013, determinó que procede el análisis constitucional de un artículo de la Ley de Amparo cuando se satisfacen tres requisitos: a) la existencia de un acto de aplicación de dicha ley al interior del juicio de amparo; b) la impugnación de ese acto de aplicación cuando trascienda al sentido de la decisión adoptada; y, c) la existencia de un recurso contra ese acto, en donde pueda analizarse tanto la regularidad del acto de aplicación, como la regularidad constitucional de la norma empleada. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que el quejoso no puede impugnar como acto reclamado destacado en la demanda inicial la Ley de Amparo, también lo es que el órgano de amparo, en ejercicio de sus facultades rectoras del procedimiento, puede emitir actos de aplicación de las normas reguladoras del juicio constitucional que pueden combatirse en los recursos relativos, pues es hasta ese momento procesal cuando dicho cuerpo legal puede generar un perjuicio al particular y, por tanto, estar en aptitud de oponerse a éste, cuya premisa normativa consiste en que si bien la Ley de Amparo es reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo relevante es que no son normas equivalentes, por lo cual, al tratarse de una norma subordinada a los criterios de validez de la norma fundante del ordenamiento jurídico, no debe escapar al control constitucional que efectúan los órganos de amparo. En ese sentido, si durante el trámite de un juicio de amparo directo se aplica un precepto de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, el recurso de reclamación es el medio de impugnación idóneo para combatir la regularidad constitucional de ese artículo, en términos de los preceptos 104 a 106 de la propia ley; de forma que si el quejoso interpone el referido recurso, deberá hacer valer, conjuntamente con los reclamos de legalidad, sus consideraciones en el sentido de que el numeral aplicado es inconstitucional para que el tribunal colegiado de circuito que conozca del recurso efectúe el análisis respectivo.

1a. XLVI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1504/2015. 21 de octubre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE RECLAMACIÓN. SI AL INTERPONERLO CONTRA UN ACUERDO DICTADO DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO NO SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO DE LA LEY DE AMPARO APLICADO EN DICHO PROVEÍDO, PRECLUYE EL DERECHO DEL RECURRENTE PARA HACERLO.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que procede el análisis constitucional de un artículo de la Ley de Amparo cuando se satisfacen tres requisitos: a) la existencia de un acto de aplicación de dicha ley al interior del juicio de amparo; b) la impugnación de ese acto de aplicación cuando trascienda al sentido de la decisión adoptada; y, c) la existencia de un recurso contra ese acto, en donde pueda analizarse tanto la regularidad del acto de aplicación, como la regularidad constitucional de la norma empleada. De esta forma, si se interpone el recurso de reclamación contra un proveído dictado durante el trámite del juicio de amparo directo en el que se reclame sólo la legalidad del acuerdo, pero no la constitucionalidad del precepto de la Ley de Amparo en que esa determinación se sustentó, precluye el derecho del quejoso para reclamar la regularidad constitucional de ese artículo, es decir, el quejoso no tendría una nueva oportunidad para reclamarla, en virtud de que no es viable proyectar el reclamo de inconstitucionalidad hasta la resolución del amparo directo en revisión, pues su análisis debió agotarse al sustanciarse el recurso de reclamación ante el tribunal colegiado de circuito del conocimiento.

1a. XLVII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1504/2015. 21 de octubre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ESTE RECURSO PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL, CUANDO EXISTA INTERPRETACIÓN DIREC-

TA DE UNA NORMA CONSTITUCIONAL EN LA QUE SE SUSTENTE EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO RELATIVO. Cuando se sobresea en el juicio de amparo directo, basándose en la interpretación directa de una disposición constitucional, aun cuando sólo se haga referencia a la reproducción de un precepto constitucional en una norma de menor jerarquía, se actualiza el primer requisito de procedencia previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de prevalecer la interpretación del tribunal colegiado de circuito, se impediría a este alto tribunal llevar a cabo su función, por el simple hecho de que no se haya invocado el contenido de la norma referida; lo que además sería contrario a la finalidad del recurso de revisión, consistente en salvaguardar los derechos de las partes en el juicio de amparo contra la aplicación incorrecta de la Constitución General de la República por los tribunales colegiados de circuito y unificar su interpretación. En ese sentido, debe considerarse que existe una cuestión de constitucionalidad, pues aun cuando el tribunal colegiado de circuito que conoció hubiese sobreseído en el juicio, su decisión derivó de la interpretación directa de un precepto de la Norma Fundamental, sin perjuicio de que para considerar procedente el recurso de revisión, debe cumplirse también con el segundo requisito, consistente en que se fije un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento al Acuerdo General Número 9/2015 del Tribunal Pleno.

1a. XXXVI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1646/2015. Jesús Antonio López Rosas y otros. 30 de septiembre de 2015. 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. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Nota: El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, 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 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ASUNTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. A pesar de que diversas Constituciones Locales establecen un contenido propio en materia de derechos fundamentales —en tanto no contradigan la Constitución Federal—, así como un medio jurisdiccional local

para su protección, esta circunstancia es insuficiente para que los tribunales locales sean competentes para conocer de asuntos relacionados con violaciones a la Ley Suprema, pues el texto fundamental vigente sigue asignando esa facultad exclusivamente al Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si bien los órganos jurisdiccionales locales, cuando así lo disponga su Poder Legislativo, pueden vigilar que no existan violaciones a la Constitución de su respectiva entidad federativa, en todo caso las sentencias respectivas podrán revisarse mediante el juicio de amparo por los tribunales federales, para asegurar que, además, cumplan con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues cabe recordar que el orden jurídico de cada Estado está supeditado al Pacto Federal.

1a. XXXVIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 3057/2014. Raúl Rodríguez Ramos. 4 de febrero de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 18-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005). El precepto citado, al establecer un tratamiento para el cálculo del impuesto respectivo, consistente en considerar como base gravable el monto del interés real y no el nominal de los devengados que deriven de créditos otorgados por las instituciones del sistema financiero a que se refiere el artículo 8o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, abrogada, y excluir de dicho tratamiento a los intereses derivados de créditos en los que esas instituciones actúen como "patrón" de una relación laboral, no transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la base distinta del impuesto atiende al sujeto que lo causa, es decir, la institución financiera, y al objeto de aquél, el tipo de crédito, ya que no puede otorgarse un tratamiento igual a los intereses devengados que derivan de créditos otorgados por dichas instituciones en su carácter de patrones, con condiciones preferenciales, que a aquellos que derivan de créditos otorgados por las propias instituciones, pero en ejercicio del objeto social para el que fueron constituidas, pues se trata de situaciones disímiles. Es decir, no es posible comparar los créditos concedidos a los trabajadores, con los otorgados como ins-

titución financiera, porque no cuentan con las mismas condiciones y facilidades, motivo por el cual no existe inequidad, ya que para pretender idéntico trato, los créditos debieran ser iguales. Además, el tratamiento que establece el artículo 18-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2005, es aplicable bajo las mismas condiciones para todas las instituciones que integran el sistema financiero, es decir, siempre que éstas celebren contratos de crédito con el público en general les será aplicable esa disposición, y de igual forma, cuando otorguen créditos a sus trabajadores, ninguna institución de las referidas podrá acogerse a dicha disposición normativa.

1a. XLIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2861/2014. Scotiabank Inverlat, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat. 18 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 18-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005). El precepto citado establece un tratamiento específico para el cálculo del impuesto respectivo, en relación con los intereses devengados que deriven de créditos otorgados por instituciones del sistema financiero a que se refiere el artículo 8o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, abrogada, a través de contratos de apertura de crédito o cuenta corriente, en los que el acreditado o cuentacorrentista pueda disponer del crédito mediante el uso de tarjetas expedidas por el acreedor, así como de operaciones de arrendamiento financiero; dicho tratamiento consiste en considerar como "valor", esto es, la base gravable, el monto del interés real y no el nominal. Ahora bien, del artículo 18-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2005, no se advierte que se tome en cuenta la calidad de trabajador del acreditado como un elemento ajeno para determinar la referida base del cálculo del impuesto, toda vez que el hecho de que las instituciones del sistema financiero no puedan acceder a dicho tratamiento para calcular el impuesto sobre intereses derivados de los préstamos que otorguen a sus empleados, no puede atribuirse al artículo referido, sino a que no reúnen las características exigidas por ésta, pues respecto de dichos créditos actúan como "patrón", al ser otorgados en condiciones preferenciales, comparadas con las que se otorgan al público en general; de ahí que el artículo 18-A citado no viola el principio de

legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1a. XLII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2861/2014. Scotiabank Inverlat, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat. 18 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VALOR AGREGADO. EL TRATAMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 18-A DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, ES INAPLICABLE A LOS INTERESES DERIVADOS DE LOS PRÉSTAMOS OTORGADOS POR INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE A SUS TRABAJADORES, ACORDE CON SUS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005).

De la interpretación armónica y sistemática de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2005, así como del proceso legislativo que dio origen a su artículo 18-A, se advierte que para alentar la actividad económica, el legislador estimó necesario, entre otras medidas, gravar los intereses reales de los créditos al consumo y de las tarjetas de crédito, para apoyar a las personas con altos niveles de endeudamiento y reducir el costo de financiamiento. De lo anterior se colige que lo previsto en el primer párrafo del artículo citado, en el sentido de que se considerará como valor para los efectos del cálculo del impuesto, el valor real de los intereses devengados cuando éstos deriven de créditos otorgados por las instituciones del sistema financiero a que se refiere el artículo 8o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta, abrogada, es inaplicable a los intereses generados por créditos que dichas instituciones, independientemente de su naturaleza, otorguen a sus trabajadores, conforme a sus condiciones generales de trabajo, ya que, por tratarse de una prestación de carácter laboral, la tasa de interés nominal respectiva es considerablemente menor que la de los créditos que las instituciones del sistema financiero conceden al público en general y, por ende, no puede estimarse que generen un alto nivel de endeudamiento. Sin que sea obstáculo para ello que del texto de dicho precepto no se advierta una exclusión expresa respecto de los referidos intereses, pues dicha excepción deriva de la interpretación teleológica y sistemática de las disposiciones que componían el sistema legal en que se encuentra inmerso, toda vez que el artículo 106, fracción VI, de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente hasta el 1o. de febrero de 2008,

prohibía expresamente a éstas celebrar operaciones en las que fueran deudores sus funcionarios y empleados, salvo el otorgamiento de créditos que correspondieran a prestaciones de carácter laboral, otorgadas de forma general, en las que la institución de crédito tuviera el carácter de patrón o empleador; lo que corrobora que estos créditos no eran a los que estaba dirigido el artículo 18-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

1a. XLI/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2861/2014. Scotiabank Inverlat, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Scotiabank Inverlat. 18 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: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 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

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 1127/2015. 25 DE NOVIEMBRE DE 2015. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de reclamación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción V, 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que se trata de un recurso de reclamación interpuesto en contra de un acuerdo dictado por el presidente de este Alto Tribunal.

9. SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El auto de desechamiento del recurso de revisión en amparo directo se notificó al quejoso por medio de lista el jueves tres de septiembre de dos mil quince,¹ la cual surtió efectos el viernes cuatro siguiente, luego si el cinco y seis fueron sábado y domingo respectivamente, por tanto inhábiles de acuerdo con lo dispuesto en los ar-

¹ Foja 139 del toca relativo al amparo directo en revisión.

títulos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; entonces, el plazo de tres días previsto por el artículo 104, párrafo segundo, de la Ley de Amparo transcurrió del lunes siete al miércoles nueve de septiembre de dos mil quince. Si el escrito de expresión de agravios fue presentado el nueve de septiembre de dos mil quince,² en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que su presentación es oportuna.

10. El recurso se hizo valer por parte legítima, ya que el escrito respectivo fue suscrito por propio derecho por el quejoso, en el juicio de amparo directo del que deriva el recurso de revisión.

11. TERCERO.—**Estudio.** El acuerdo de presidencia recurrido determinó, en la parte relativa, que en la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 46-A, 76, párrafo primero y 82, fracción II, inciso e), del Código Fiscal de la Federación, en relación con los temas de los supuestos para la suspensión del plazo para concluir la revisión fiscal, así como los parámetros para sancionar al contribuyente y facultades para individualizar las multas; sobre lo cual en la sentencia de amparo directo se decidió sobre la constitucionalidad de esos preceptos al declarar infundados los conceptos de violación, y en los agravios, el recurrente controvertía las consideraciones por las que se resolvieron en ese sentido los conceptos de violación.

12. Así, a través del auto aquí recurrido, se indicó que, aun cuando en el caso subsistía una cuestión propiamente constitucional, en términos de lo previsto en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo; no se reunían los requisitos de importancia y trascendencia a que se refiere el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en términos de lo dispuesto en el Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

13. Lo anterior, porque sostuvo que sobre los temas referidos existen tesis y jurisprudencias de este Alto Tribunal,³ coincidentes con el sentido del

² Foja 22 vuelta del cuaderno relativo al presente recurso de reclamación.

³ La Segunda Sala de este Alto Tribunal emitió los siguientes criterios:

- Tesis 2a. LXXX/2012 (10a.), de rubro: "VISITA DOMICILIARIA. EL ARTÍCULO 46-A, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PREVÉ LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO MÁXIMO PARA CONCLUIRLA, NO VIOLA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO.", publicada en la página 2040, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

- Jurisprudencia 2a./J. 95/2012 (10a.), de rubro: "MULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 82 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PERMITIR SU INDIVIDUALIZACIÓN, NO VULNERA EL PRINCI-

fallo recurrido, por tanto la resolución del recurso no daría lugar a generar un criterio novedoso en términos de lo dispuesto en el citado Acuerdo General Plenario Número 9/2015.

14. En esas condiciones, al no reunirse los requisitos de importancia y trascendencia, se desechó el recurso de revisión hecho valer; esto, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, constitucional, 10, fracción XII, y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 91 de la Ley de Amparo, así como en los puntos primero, inciso a), tercero y cuarto, y segundo transitorio del Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de dos mil quince.

15. Ahora bien, en el escrito de agravios en este recurso de reclamación, el quejoso disconforme sostiene en esencia lo siguiente:

16. **a)** Que como se dijo en el capítulo de procedencia del recurso de revisión, por virtud de la reforma constitucional, se debe considerar la constitucionalidad de las normas que prevén multas entre un mínimo y un máximo, por tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconsiderar los criterios que emitió antes de esa reforma constitucional, pues algunos serán obsoletos.

17. **b)** Que es ilegal el desechamiento del recurso de revisión, porque el presidente del Alto Tribunal, sólo puede calificar los requisitos de inmediata apreciación, como es la oportunidad del recurso, la no existencia de una cuestión de constitucionalidad, así como la falta de legitimación procesal del promovente; pero no puede calificar aspectos relativos a los requisitos de importancia y trascendencia, porque refiere un estudio profundo sobre el planteamiento realizado, esto es, no puede abarcar el examen de los agravios arribando a la

PIO CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.", publicada en la página 581, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

• Jurisprudencia 2a./J. 96/2012 (10a.), de rubro: "MULTAS FISCALES. EL ARTÍCULO 82 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LAS ESTABLECE ENTRE UN MONTO MÍNIMO Y UNO MÁXIMO, NO ES INCONSTITUCIONAL.", publicada en la página 581, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

• Jurisprudencia 2a./J. 242/2007, de rubro: "MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE LA AUTORIDAD DEBE VALORAR PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.", publicada en la página 207, diciembre de 2007, Tomo XXVI, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

conclusión de que éstos son inoperantes, infundados o fundados, aun bajo la premisa de que notoriamente lo sean, de lo contrario, se va a extremos que no están previstos en el artículo 91 de la Ley de Amparo.

18. **c)** Que en el caso atento al principio *pro actione*, se debe velar por la tendencia a la admisión de los medios de defensa e instancias de los gobernados, por tanto es ilegal el desechamiento del recurso, además de que el auto recurrido se sustenta en la existencia de tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales no se conoce ni la fecha ni la naturaleza de los asuntos, como para concluir que sea aplicable en el caso concreto.

19. **d)** Que en el caso se desechó el recurso de revisión sin considerar lo que formuló el quejoso en el escrito de agravios en cuanto a la procedencia del recurso, en el que sostuvo en síntesis la vigencia de los derechos humanos a la efectividad en el acceso a los medios de defensa, y que conforme a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once, se genera la necesidad de atender a la Constitución y no a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que la puedan contradecir.

20. Para dar respuesta a lo anterior, se tiene que los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, establecen, de manera coincidente, que el recurso de revisión en amparo directo es procedente: (i) cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, (ii) cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, (iii) o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas.

21. Lo anterior, siempre que se fije un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

22. Por su parte, el Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de junio de dos mil quince, reproduce lo anterior y establece que **se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando se advierta que la resolución del recurso dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional**, también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de

un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

23. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal emitió la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.) de contenido siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Por regla general, las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo son definitivas y sólo de manera extraordinaria, pueden impugnarse mediante el recurso de revisión previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, una vez actualizados los presupuestos procesales (competencia, legitimación, oportunidad del recurso –en su caso–, entre otros), procede el mencionado medio de defensa siempre que: 1) en la sentencia de amparo directo combatida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones referidas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y 2) el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, con el fin de armonizar la normativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los preceptos citados, el Pleno emitió el Acuerdo General 9/2015 (*), que regula la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra sentencias de amparo directo, el cual, en vez de privilegiar el análisis de los agravios en la revisión, permite al Alto Tribunal hacer una valoración discrecional de los méritos de cada recurso, para determinar si a su juicio el asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia, para lo cual, su punto segundo señala que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando: (i) pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o (ii) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo."⁴

⁴ Registro digital: 2010016. Jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 344 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas».

24. Luego el mismo Acuerdo General Plenario Número 9/2015, de este Alto Tribunal, en los puntos tercero y cuarto, refiere en la parte de interés que en el trámite de los amparos directos en revisión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificará que se cumplan con los requisitos de procedencia relativos a que el recurso sea interpuesto oportunamente y por parte legitimada, además que se refiere a una cuestión de constitucionalidad **y que se surtan los requisitos de importancia y trascendencia**, quedando facultado el presidente del Alto Tribunal para desechar de plano el recurso de revisión en el supuesto de que no reúna cualquiera de los requisitos de procedencia mencionados.

25. En esas condiciones, se tiene que resulta infundado el argumento del recurrente sintetizado bajo el **inciso b)**, porque contrario a su exposición, no le asiste la razón jurídica al recurrente, ya que el artículo 91 de la Ley de Amparo, establece que el presidente del órgano jurisdiccional calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará.

26. Además, de conformidad con los puntos tercero, fracción III, y cuarto, párrafo primero, del citado Acuerdo General Plenario Número 9/2015,⁵ en el trámite de los amparos directos en revisión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe verificar que se cumplan los requisitos de procedencia, entre ellos los **de importancia y trascendencia**, quedando facultado el presidente del Alto Tribunal para desechar de plano el recurso de revisión en el supuesto de que no reúna cualquiera de los requisitos, incluidos los de importancia y trascendencia.

27. Sin que en el caso beneficie al recurrente la tesis de jurisprudencia 1a./J. 101/2010, de contenido siguiente:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS. Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10,

⁵ "Tercero. En el trámite de los amparos directos en revisión, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificará que se cumplan los siguientes requisitos de procedencia:

"I. Que el recurso sea interpuesto oportunamente y por parte legitimada;

fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar al presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio.⁶

28. Esto, porque si bien es cierto que en esa jurisprudencia se sostuvo que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo puede verificar los requisitos de inmediata apreciación, pero no los aspectos al cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia, porque implica un análisis profundo que corresponde al Pleno del Alto Tribunal o a las Salas respectivas.

29. No menos cierto resulta que dicha jurisprudencia se sustenta entre otros en el Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos

"II. Que en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma general o la interpretación directa de algún precepto constitucional o de un derecho humano establecido en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o que en la demanda se hicieron planteamientos de esa naturaleza, aun cuando el Tribunal Colegiado de Circuito haya omitido el estudio de tales cuestiones, y

"III. Que se surtan los requisitos de importancia y trascendencia.

"Para efectos de la fracción II de este punto, se considerará omisión en el estudio de las cuestiones constitucionales, la que derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito de los conceptos de violación."

"Cuarto. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechará de plano el recurso de revisión en el supuesto de que no reúna cualquiera de los requisitos de procedencia previstos en el punto anterior.

"Si el recurso reúne los requisitos de procedencia referidos, el presidente decretará su admisión, especificando que ello es sin perjuicio del pronunciamiento posterior que realice la instancia colegiada de este Alto Tribunal que conozca del asunto, y lo turnará."

⁶ Registro digital: 163235. Jurisprudencia 1a./J. 101/2010, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71.

noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal; sin embargo, fue abrogado atento al punto segundo transitorio del ahora vigente Acuerdo General Plenario Número 9/2015, conforme al cual se faculta al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, verificar en el trámite de los amparos directos en revisión, si se reúnen los requisitos de importancia y trascendencia.

30. Por otra parte, resulta ineficaz el planteamiento sintetizado en el **inciso c)**, porque se limita a señalar que el auto recurrido es ilegal, pues para indicar que no se satisfacen los requisitos de importancia y trascendencia, se sustenta en la existencia de tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales no se conoce ni la fecha ni la naturaleza de los asuntos, como para concluir que sean aplicables al caso.

31. Sin embargo, de la lectura del auto recurrido se tiene que en él fueron citados los datos de identificación de la tesis y jurisprudencia ahí referidas, así como sus rubros de los cuales se conocen los temas a que se refieren; de manera que si el recurrente consideraba que no eran aplicables al caso, debió formular los argumentos necesarios para demostrarlo, circunstancia que no realizó en este recurso, lo cual corrobora la ineficacia de su planteamiento.

32. Por lo demás, **resultan ineficaces** los restantes argumentos del recurrente sintetizados en los **incisos a), c) –parte inicial– y d)**, por los que refiere en síntesis que se debe velar por la tendencia a la admisión de los medios de defensa e instancias de los gobernados, además, que para desechar el recurso de revisión, en el auto recurrido no se tomó en cuenta el capítulo de procedencia que formuló el quejoso en su escrito de agravios, en el cual sostuvo en síntesis la vigencia de los derechos humanos a la efectividad en el acceso a los medios de defensa, y que conforme a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once, se genera la necesidad de atender a la Constitución y no a las leyes, reglamentos y demás disposiciones que la puedan contradecir; y que por virtud de aquella reforma constitucional, se debe considerar la constitucionalidad de las normas que prevén multas entre un mínimo y un máximo, por tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe reconsiderar los criterios que emitió antes de esa reforma constitucional, pues algunos serán obsoletos.

33. Lo anterior, porque no hace ilegal al acuerdo aquí recurrido, la circunstancia de que el presidente de este Alto Tribunal no se haya referido expresamente al capítulo de procedencia del recurso que el quejoso formuló en su escrito de expresión de agravios.

34. En tanto que al resolver el amparo directo en revisión 1511/2012,⁷ esta Segunda Sala sostuvo que la reforma al artículo 1o. constitucional de diez de junio de dos mil once, no significa que la jurisprudencia emitida en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo abrogada, *se torne obsoleta*, pues por el contrario, continúan vigentes.

35. Lo anterior quedó reflejado en la tesis aislada 2a. LXX/2012 (10a.), de esta Segunda Sala, de contenido siguiente:

"JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA. La citada reforma que dio origen a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, no implica que la jurisprudencia emitida en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, con anterioridad a aquélla, se torne obsoleta, por el contrario, sigue vigente y obliga en términos de los indicados preceptos mientras no se reforme dicha ley. No obsta a lo anterior el hecho de que tomando como sustento el cambio de parámetros que originó el nuevo contenido del artículo 1o. constitucional, los órganos autorizados para integrar jurisprudencia puedan variar algunos de los criterios sostenidos tradicionalmente, atendiendo para ello a las particularidades de cada asunto."⁸

36. Corroboró lo anterior, que el artículo transitorio de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, establece que la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley.⁹

37. De lo anterior, esta Segunda Sala concluye que la expedición de la nueva Ley de Amparo, ni la reformas constitucionales de seis y diez de junio

⁷ Fallado por unanimidad de cinco votos en sesión de cuatro de julio de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁸ Registro digital: 2001668. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1217.

⁹ En estos términos se ha pronunciado esta Segunda Sala, al resolver en sesión de doce de agosto de dos mil quince, el amparo directo en revisión 2340/2015. Unanimidad 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. Ausente: La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

de dos mil once, han derogado per se las jurisprudencias hasta antes emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

38. Máxime que la recurrente no demuestra en este asunto, que la tesis y jurisprudencia citados en el auto recurrido, para establecer que no se cumplan los requisitos de importancia y trascendencia, al no ser un tema novedoso, precisamente por la existencia de esos criterios.

39. Por último, no se desconoce el derecho de protección judicial, sin embargo, no tiene el alcance de soslayar los presupuestos necesarios para la procedencia de los medios de impugnación que los gobernados «tienen» a su alcance.

40. Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), de esta Segunda Sala, de contenido siguiente:

"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL. Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio."¹⁰

41. En consecuencia, debido a lo infundados e ineficaces que resultaron los argumentos de agravio propuestos, se declara infundado el presente recurso de reclamación, por tanto, se confirma el auto recurrido.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

¹⁰ Registro digital: 2007621. Jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas».

PRIMERO.—Es infundado el recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se confirma el acto recurrido.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y el presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra. Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

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, 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 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA QUE LA EMITIDA CON ANTERIORIDAD A AQUÉLLA SE TORNE OBSOLETA. La citada reforma que dio origen a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, no implica que la jurisprudencia emitida en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo abrogada, con anterioridad a aquélla, se torne obsoleta, por el contrario, sigue vigente y es obligatoria. No obsta a lo anterior, el hecho de que tomando como sustento el cambio de parámetros que originó el nuevo contenido del artículo 1o. constitucional, los órganos autorizados para integrar jurisprudencia puedan variar algunos de los criterios sostenidos tradicionalmente, atendiendo para ello a las particularidades de cada asunto.

2a./J. 10/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 1596/2015. Desarrollo Ibero Americano, S.A. de C.V. 8 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 502/2015. Patricia Ofelia Uribe Iniesta. 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: Adrián González Utusástegui.

Contradicción de tesis 182/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Primero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 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: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo directo en revisión 4035/2015. Benito Melesio Arroyo Macín. 18 de noviembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Recurso de reclamación 1127/2015. José Luis Rivera Mota. 25 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Unanimidad de votos con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Tesis de jurisprudencia 10/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INEFICACES LOS AGRAVIOS QUE COMBATEN LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO QUE NO FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL AMPARO.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 1152/2015. 25 DE NOVIEMBRE DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer el presente recurso de inconformidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 201, fracción I y 203 de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, 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; toda vez que se promueve en contra de la resolución por la que se declaró cumplida la sentencia dictada en un juicio de amparo directo en materia laboral, que causó estado con posterioridad al tres de abril de dos mil trece, y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El recurso de inconformidad se interpuso dentro de los quince días a que se refiere el artículo 202 de la Ley de Amparo, toda vez que la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo, se notificó personalmente a la parte quejosa principal, por conducto de su autorizado, **el martes ocho de septiembre de dos mil quince**² y surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el miércoles nueve, por lo que el plazo para la promoción oportuna de la inconformidad transcurrió del **jueves diez de ese mes al jueves uno de octubre**; consecuentemente, si el escrito en el cual se interpuso el medio de impugnación de que se trata, se presentó ante el Tribunal Colegiado del conocimiento, el **martes quince de septiembre**, su promoción es oportuna.³

De igual forma, el presente recurso de inconformidad es procedente, toda vez que fue interpuesto por parte legítima, en este caso, se trata del directamente quejoso ***** , por conducto de su apoderado ***** , a quien se le reconoció la personalidad desde el acuerdo de admisión del juicio constitucional y, además, se intentó contra la determinación por la que el Tribunal Colegiado del conocimiento declaró cumplida la ejecutoria de amparo.

TERCERO.—**Consideraciones y fundamentos.** Como cuestión previa es importante tener presente que los artículos 196 y 201, fracción I, de la Ley de Amparo, establecen lo siguiente:

² Foja 272 del juicio de amparo directo.

³ Debiéndose descontar los días 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de septiembre, al haber sido inhábiles, por ser sábados y domingos; así como el día 16 de ese mes, 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.

"Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta Ley."

"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta Ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

De los numerales transcritos se desprende que, una vez transcurrido el plazo otorgado a las partes para que manifiesten lo que a su interés legal con-

venga, en relación con el cumplimiento dado por la autoridad responsable a la sentencia dictada en un juicio de amparo directo, con o sin desahogo de la vista, el Tribunal Colegiado de Circuito debe emitir resolución en la que determine si se encuentra o no cumplida, o bien, si se incurrió en exceso o defecto en su ejecución, o si existe imposibilidad para acatarla, en la inteligencia de que la ejecutoria de amparo sólo se puede declarar cumplida cuando los deberes impuestos en la misma se encuentren satisfechos en su totalidad, esto es, sin excesos ni defectos.

En tal contexto, la materia del recurso de inconformidad que se hace valer en contra de la resolución que declara cumplida la sentencia dictada en un juicio de amparo directo, estriba en analizar si los deberes impuestos en la misma se encuentran cabalmente satisfechos, pues sólo así se podrá estimar que la resolución impugnada se encuentra ajustada a derecho.

Ahora bien, en la ejecutoria materia de análisis, de treinta de abril de este año, el Tribunal Colegiado, respecto del quejoso principal, en lo conducente, consideró:

"• Por otra parte, el quejoso invoca como violación procesal que, la Junta responsable desechó la confesional a cargo del secretario general, director, administrador y gerente de la Unión demandada, ofrecida en su escrito de pruebas bajo el inciso V, lo que transgrede el artículo 776 de la Ley Federal del Trabajo, y cita como apoyo la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'PRUEBA CONFESIONAL A CARGO DE DIRECTORES, ADMINISTRADORES O GERENTES DE LA EMPRESA DEMANDADA. AL OFRECERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 787 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EL TRABAJADOR NO ESTÁ OBLIGADO A DAR SUS NOMBRES.'

"Este argumento es fundado, en atención a las siguientes consideraciones: (transcribe)

"Para acreditar los hechos narrados en su demanda, el apoderado del actor, en el escrito de ofrecimiento de pruebas de cinco de febrero de dos mil trece (fojas 170 a 173) ofreció el siguiente medio de prueba:

"'V. LA CONFESIONAL, que estará a cargo del SECRETARIO GENERAL, DIRECTOR, ADMINISTRADOR y GERENTE de la demandada *****', prueba que deberá de ser desahogada de manera personalísima por dicho absolvente, en la fecha y hora señalada por esta autoridad, con las posiciones que se le formulen relacionadas con todos los puntos de hechos del escrito inicial de demanda ...'

"Por consiguiente, es ilegal el desechamiento de la prueba confesional ofrecida por la parte actora a cargo del secretario general, director, administrador y gerente de la Unión demandada, bajo el argumento a que se ha hecho alusión, esto es, que no aportaron mayores datos de identificación y, al no estimarlo así, la responsable transgredió en perjuicio de la quejosa las leyes del procedimiento, en términos de la fracción III del artículo 172 de la Ley de Amparo, lo que a su vez trascendió al resultado del laudo impugnado, entre otras cosas, porque la Junta concluyó que el hoy inconforme no demostró el despido alegado, lo que pudo haber sido distinto, de no haber esgrimido la responsable tal razonamiento al pronunciarse sobre dicha prueba, por lo que es necesario conceder la protección federal solicitada, a fin de que la Junta reponga el procedimiento.

"• Por otra parte, el quejoso aduce que la Junta responsable transgredió las leyes del procedimiento al desechar las posiciones marcadas con los numerales 20 a 24 y 23 a 27, formuladas a la ***** y al demandado físico ***** , respectivamente, por no guardar relación con la litis, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 790 de la Ley Federal del Trabajo, pues contrario a lo sostenido por la citada autoridad, la litis se fijó en acreditar los puntos que fueron negados por los demandados y, en tal virtud, se formularon las siguientes posiciones: (transcribe).

"Es fundado el anterior concepto de violación.

"En este tenor, en su escrito de ofrecimiento de pruebas, el actor ofreció la confesional a cargo de los demandados, ***** y ***** , la cual fue admitida por la Junta responsable en la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas de veintiuno de marzo de dos mil catorce, y señaló las nueve horas del veinticinco de abril de esa anualidad para su desahogo.

"El apoderado del actor, mediante escritos de veinticuatro de abril de dos mil catorce, exhibió los pliegos de posiciones que deberían desahogar los demandados, las cuales fueron calificadas de legales por la autoridad responsable en la diligencia de veinticinco de ese mismo mes y año, con excepción de las marcadas con los números 20 a 24, respecto de la Unión demandada y 23 a 27, por lo que hacía al demandado físico, bajo la consideración de que éstas no guardaban relación con la litis planteada.

"Dicha determinación deviene ilegal pues, como se vio, la parte actora reclamó de la parte demandada el pago de las prestaciones consistentes en fondo de ahorro, caja de ahorro, despensa, premio de puntualidad y premio de asistencia, entre otros, en los términos precisados en su escrito de demanda.

"Por tanto, contrario a lo sostenido por la Junta responsable, las posiciones formuladas a los absolventes, relativas al pacto con el actor de las aludidas prestaciones extralegales, sí guardan relación con la litis, por ende, su desechamiento deviene ilegal y trasciende al resultado del fallo, ya que se trata de un hecho controvertido que trató de probar el actor, en tanto que los demandados alegaron que éstas resultaban improcedentes."

En consecuencia, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que:

"... la Junta responsable deje insubsistente el laudo reclamado y vía reposición del procedimiento, admita la confesional a cargo del secretario general, director, administrador y gerente de la Unión demandada y la desahogue, asimismo, deberá calificar de legales las posiciones formuladas por el apoderado del actor en sus escritos de veinticuatro de abril de dos mil catorce, marcadas con los números 20 a 24, respecto de la Unión demandada y 23 a 27, por lo que hacía al demandado físico y fijar fecha y hora para el desahogo de la confesional a cargo de los demandados; hecho lo anterior, con libertad de jurisdicción resuelva lo que proceda conforme a derecho. ..."

En cumplimiento a lo anterior, la Junta responsable llevó a cabo varias actuaciones con el fin de cumplir con el fallo protector, en los términos que más adelante se detallará.

Por acuerdo de once de agosto siguiente, se dio vista a las partes para que en el plazo de diez días, manifestaran lo que a su derecho conviniera. La parte quejosa presentó escrito objetando el cumplimiento, básicamente, con la misma inconformidad que aduce ahora en sus agravios, como sigue:

"• Existe defecto en el cumplimiento, pues uno de los lineamientos del amparo es precisamente para que se admitiera la prueba confesional a cargo del secretario general, director, administrador y gerente de la Unión demandada y la desahogue en su totalidad, pero la responsable si bien en acuerdo de veinte de mayo de dos mil quince, admitió dicha probanza y ordenó su desahogo, también es verdad que, de las audiencias de tres y quince de junio y uno de julio siguientes, se desprende que sólo desahogó la confesional a cargo del secretario general de la Unión demandada, sin hacerlo a cargo del director, administrador y gerente de la Unión demandada, pues la responsable realiza una regularización completamente contraria a derecho en el sentido de que supuestamente no existen tales funcionarios, siendo esto contrario a lo ordenado en la ejecutoria de amparo, no obstante que se exhibieron los pliegos de

posiciones respectivos para cada uno de los absolventes –secretario general, director, administrador y gerente–."

Mediante acuerdo plenario de siete de septiembre de dos mil quince, el Tribunal Colegiado del conocimiento **declaró que la sentencia de amparo había quedado cumplida**, lo que esta Segunda Sala estima ajustado a derecho.

En efecto, mediante oficio *****, recibido el dieciocho de mayo de dos mil quince, la autoridad responsable remitió copia certificada del acuerdo del catorce anterior, en el que **dejó insubsistente el laudo reclamado**.⁴

Por diverso oficio *****, recibido el día veinte del citado mes, adjuntó copia certificada del acuerdo de esa propia fecha, en el que nuevamente dejó insubsistente el laudo reclamado **y ordenó la reposición del procedimiento, por lo que admitió a trámite la prueba confesional** a cargo del secretario general, director, administrador y gerente de la *****, *****, *****, ***** y *****, *****.

Asimismo, calificó de legales las posiciones marcadas con los numerales **20 a 24** que fueron formuladas a la citada Unión demandada. También, calificó de legales las posiciones marcadas con los numerales **23 a 27** que fueron formuladas al demandado físico *****. Lo anterior, porque dijo fueron formuladas conforme a derecho y tener relación con la litis planteada. Por último, señaló fecha y hora para la audiencia de desahogo de pruebas (tres de junio de dos mil quince).⁵

Posteriormente, por oficio *****, recibido ante el Tribunal Colegiado el ocho de junio siguiente, la responsable adjuntó copia certificada de diversas cédulas de notificación y de la audiencia de desahogo de pruebas de tres de junio último,⁶ en la que, respecto al aludido desahogo de la confesional a cargo del demandado, la Junta acordó:

"... haciéndole saber a la parte actora que en cuanto a la solicitud de tener por confeso al director, administrador y gerente de la Unión demandada, dígaselo que no ha lugar acordar favorable su petición, en virtud que la figura de director, administrador y gerente, no existen, ya que no se trata de una Sociedad Mercantil, sino que se trata de una Unión la cual se rige por un Comité

⁴ Fojas 141 a 143 del juicio de amparo directo.

⁵ Fojas 150 a 152 ídem.

Ejecutivo siendo éste el órgano en el que depositan la representación de la ***** , Radio Taxis, Servicio Especial Sectorizado, Servicio Especial Foráneo, Mini Taxis, Colectivos Similares y Conexos del Municipio del Centro, como se desprende del artículo 24 contenido en los Estatutos que claramente establece que el Comité Ejecutivo estará integrado de la siguiente manera: secretario general, secretario del Interior, secretario del Exterior, secretario de Actas y Acuerdos, secretario de Trabajo y Conflictos, secretario Tesorero, Comisión de Prevención Social, Comisión de Honor y Justicia, Comisión de Gestoría, y la persona facultada para absolver posiciones en su nombre y representación recae en las obligaciones del secretario general como se advierte la fracción XVI del artículo 25 de los Estatutos de la Unión, por lo anterior los pliegos de posiciones exhibidos para que absuelva el director, administrador y gerente de la Unión, se agregan a los autos únicamente para constancia sin que surta efectos legal alguno, y esta autoridad del trabajo sólo tomará en cuenta el pliego de posiciones exhibido para que absuelva el secretario de la Unión demandada, ordenándose continuar con el desahogo."

Más adelante de esa misma audiencia, la Junta tuvo por presente al demandado físico ***** , para el efecto de desahogar las posiciones marcadas con los numerales 23 a 27, lo que se llevó a cabo en los términos que a continuación se describen: "RESPUESTAS.– 23R.–NO. 24R.–NO. 25R.–NO. 26R.–NO. 27R.–NO. (...) por lo que se tiene por celebrada y desahogada la prueba CONFESIONAL A CARGO DEL DEMANDADO FÍSICO EL C. ***** ..."

Acto seguido, se señaló nueva fecha para continuar con la audiencia, esto es, el quince de junio siguiente.

Por oficio ***** , la Junta remitió en copia certificada otras cédulas de notificación y la continuación de la citada audiencia celebrada el quince de junio,⁷ en la que consta que se iba a desahogar **la confesional a cargo de ***** , en su carácter de "secretario general" de la demandada**, pero el apoderado acompañó un certificado médico para justificar su inasistencia, por lo que se citó para una nueva audiencia, a celebrarse el uno de julio de este año.

Más adelante, por oficio ***** , se acompañó copia certificada de la diversa acta de desahogo de pruebas, pero ahora de uno de julio,⁸ de la que

⁶ Fojas 168 a 182 ibídem.

⁷ Fojas 189 a 197 ibídem.

⁸ Fojas 204 a 208 ibídem.

se desprende que **compareció a desahogar la confesional el nombrado *******, **en su carácter de "secretario general" de la demandada**, y, en un primer momento, contestó con un "NO" a todas las preguntas que se le hicieron, esto es, de la 1 a la 37; luego, se le hicieron otras preguntas, marcadas con los numerales 23 a 27, respondidas en los mismos términos.

Enseguida, aparece el oficio *****, recibido el nueve de julio, en el Tribunal Colegiado, mediante el cual, la responsable adjuntó en copia certificada el acuerdo del día anterior, en el que tuvo por recibidos los alegatos de la parte actora y demandada; escritos que también adjunta.⁹

Por último, mediante oficio *****, recibido el siete de agosto último, el presidente de la Junta acompañó en copia certificada el nuevo laudo de la propia fecha, con el que informó que dio cumplimiento a la ejecutoria de mérito.¹⁰

Como se advierte de los razonamientos precedentes, es incuestionable que el fallo protector ha quedado cumplido, como ya se dijo, pues se cumplieron a cabalidad los lineamientos exigidos, esto es, sin exceso ni defecto.

De ahí que resulten ineficaces los agravios hechos valer por el inconforme, ya que, en lo que interesa, respecto a la prueba confesional a cargo del secretario general, director, administrador y gerente de la Unión demandada –única dolencia–, la Junta responsable cumplió desde el momento en que **la admitió a trámite, ordenó su desahogo y verificó éste**; y si bien, como lo menciona aquél en sus agravios, se cumplió sólo a través del secretario general, de ninguna manera ello origina un defecto en el cumplimiento del fallo protector, toda vez que la Junta advirtió un aspecto técnico que impidió la autonomía de la prueba para los susodichos director, administrador y gerente, ya que se probó que no existían esas figuras de representación en la organización de la demandada, recayendo ésta en el citado secretario general, es decir, se cumplió con su desahogo, que es lo que realmente interesa para efectos del amparo.

Es verdad que la concesión, en este punto, se dio para que se desahogara la prueba, en relación con las personas que ocupaban todos esos puestos; sin embargo, es de tomar en consideración que el Tribunal Colegiado se limitó

⁹ Fojas 215 a 231 ibídem.

¹⁰ Fojas 238 a 246 ibídem.

a analizar que había sido ilegal su desechamiento y dispuso que se admitiera, **pero partiendo de la base de los términos en que fue ofrecida por el propio quejoso en el juicio laboral** –según quedó asentado–; de lo que resulta que el examen constitucional comprendió únicamente la fase de admisión, pero no la siguiente etapa vinculada a la pertinencia procesal, que fue donde la Junta, con libertad de jurisdicción, advirtió el aspecto técnico señalado que impidió el desahogo en la forma expresamente pedida por el actor.

En consecuencia, los términos y condiciones bajo los cuales tuvo lugar el desahogo de la confesional cuestionada, no formaron parte de los lineamientos del Tribunal Colegiado y, por ende, tampoco de su cumplimiento, sino que atienden al aspecto medular que debía verificar la Junta responsable, se reitera, con libertad de jurisdicción.

Tiene aplicación al caso, la tesis 2a. CV/2015 (10a.), de título y subtítulo siguientes:

"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 res-

pecto de las cuales no estaba vinculada; de ahí que los agravios formulados para impugnar dichos argumentos resulten ineficaces."¹¹

CUARTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, es dable concluir que el acuerdo plenario de siete de septiembre de dos mil quince, dictado por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito, mediante el cual tuvieron por cumplida la ejecutoria de amparo, se encuentra ajustado a derecho y, en consecuencia, la presente inconformidad es procedente pero infundada.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundado el recurso de inconformidad.

SEGUNDO.—Se confirma la resolución recurrida.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros 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 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 ver-

¹¹ Décima Época, Registro digital: 2010162, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: aislada. Materia común. Tesis 2a. CV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas «*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre 2015, página 2095.»

sión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INEFICACES LOS AGRAVIOS QUE COMBATEN LAS CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO 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./J. 14/2016 (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.

Recurso de inconformidad 860/2015. Comisión Federal de Electricidad. 18 de noviembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Recurso de inconformidad 934/2015. David Ventura Barrera Magallanes. 18 de noviembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Recurso de inconformidad 1148/2015. Guillermo Vázquez Alva y otros. 25 de noviembre 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: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Recurso de inconformidad 1152/2015. Francisco Pereyra López. 25 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Tesis de jurisprudencia 14/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU INTERPOSICIÓN RESULTA OPORTUNA AUN CUANDO OCURRA ANTES DE QUE INICIE EL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 199/2015. 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: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El recurso de revisión se interpuso en tiempo² y, por parte con legitimación.³

TERCERO.—**Antecedentes relevantes.**

I. Antecedentes del laudo reclamado

El doce de junio de dos mil trece, el ahora recurrente promovió juicio laboral en el que demandó de las empresas ahora terceras interesadas la reinstalación y diversas prestaciones derivadas del despido que supuestamente ocurrió el tres de junio de dos mil trece.

En audiencia de veintiséis de agosto de dos mil trece, el actor desistió de la demanda mas no de la acción promovida en contra de *****.

El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se emitió el laudo reclamado en el que se absolvió a ***** de la reinstalación y pago de salarios caídos,

¹ Este recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo laboral, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Sala, y no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno. Esta determinación se funda en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, 83 y 96 de la Ley de Amparo en vigor; 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero, fracción I, del Acuerdo Número 5/1999, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, ambos del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² La resolución combatida se notificó por lista a la parte quejosa el cinco de enero de dos mil quince (foja 76 del cuaderno de amparo), por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, esto es, el seis de enero. De esta manera, si el recurso fue intentado el quince de diciembre de dos mil catorce, es decir, antes de que le fuera notificada por lista la resolución recurrida, derivado del conocimiento que tuvo la parte quejosa por la publicación en Internet de la sentencia el doce de diciembre de dos mil catorce, entonces debe considerarse que su presentación fue oportuna.

Lo anterior de conformidad con la tesis aislada 2a. LXXIII/2012 (10a.) de esta Segunda Sala, cuyo rubro dice: "RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU INTERPOSICIÓN RESULTA OPORTUNA AUN CUANDO OCURRA ANTES DE QUE INICIE EL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 2037, registro digital: 2002030)

³ El recurso fue firmado por ***** , quien promueve como apoderado del quejoso. Tal calidad le fue reconocida por la Junta responsable en auto de veintiséis de agosto de dos mil trece, por lo que cuenta con legitimación procesal para interponer el presente recurso, en términos de los artículos 6o. y 11 de la Ley de Amparo (foja 59 del cuaderno del juicio laboral).

pero condenó al pago de aguinaldo, prima vacacional, tiempo extraordinario y fondo de ahorro, devengados en dos mil trece.

II. Amparo directo principal

En el primer concepto de violación planteó la invalidez del auto inicial del juicio laboral, en virtud de que no contiene los nombres de los integrantes de la Junta responsable ni del secretario.

En el segundo concepto de violación hizo valer que el juicio debió seguirse conforme a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo vigentes antes del primero de diciembre de dos mil doce, ya que la relación laboral inició en dos mil ocho, a pesar de que solicitó en la demanda inicial que se aplicara la legislación vigente al momento en que inició la relación de trabajo. Asimismo expuso que el artículo 48 de dicho ordenamiento jurídico es contrario a los derechos de los trabajadores protegidos en el artículo 123 constitucional, en diversos instrumentos internacionales, y además, contraviene el principio de no regresividad en la protección de los derechos humanos.

IV (sic). Consideraciones de la sentencia recurrida

Declaró infundados los motivos de disenso en los que hizo valer la invalidez del auto de radicación del juicio laboral con base en la tesis de rubro: "ACTUACIONES JUDICIALES O JURISDICCIONALES. LA MENCIÓN EXPRESA DEL NOMBRE Y APELLIDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVENGAN EN AQUÉLLAS CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, SIENDO INSUFICIENTE, AL EFECTO, QUE SÓLO ESTAMPEN SU FIRMA."

Al respecto, consideró que conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo y lo resuelto por esta Segunda Sala en la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2014, el criterio jurisprudencial invocado por el quejoso cobra vigencia respecto de actuaciones procesales o intermedias, sentencias, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas a partir del once de diciembre de dos mil trece, y no respecto de las acontecidas con anterioridad, pues de lo contrario se daría una aplicación retroactiva al criterio mencionado.

En esa tesitura, concluyó que la actuación referida por el quejoso no se rige por la jurisprudencia que invocó, porque se llevó a cabo el doce de junio de dos mil trece, esto es, antes de su inicio de vigencia. Asimismo, consideró que dicha actuación tampoco es contraria al artículo 721 de la Ley Federal del

Trabajo, en tanto que éste sólo hace referencia al requisito de la firma de quienes emiten las resoluciones, mas no así que deban contener sus cargos, nombres y apellidos.

Por otro lado, consideró fundado pero inoperante el segundo concepto de violación, en la parte en la que se duele de que la Junta laboral no se pronunció en relación con la solicitud que hizo en su demanda, en el sentido de que se llevara el juicio conforme al proceso y derechos sustantivos estipulados en la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos setenta (1970) y sus reformas de mil novecientos ochenta (1980) y no conforme a las modificaciones que sufrió la Ley Federal del Trabajo en el año dos mil doce.

Si bien, la Junta del conocimiento omitió proveer sobre tal petición, lo cierto es que a nada práctico conduciría el otorgarle la protección constitucional para el efecto de que esa autoridad laboral emitiera el pronunciamiento correspondiente. Se aprecia que al caso particular le son aplicables las reformas a la Ley Federal del Trabajo, vigentes a partir del uno de diciembre de dos mil doce, por lo que no puede pretender que el proceso laboral se siga conforme a las disposiciones anteriores de la citada legislación.

Además, en el estudio oficioso que hace respecto del presente asunto, el Tribunal Colegiado estimó correcta la determinación de la Junta laboral, al tener por acreditado que el actor dio por concluida de manera voluntaria la relación de trabajo que lo unía con la demandada el tres de junio de dos mil trece.

Así las cosas, es que devino también correcta la absolución que hizo la Junta del conocimiento a favor de ***** , respecto de la acción principal consistente en la reinstalación, así como en su caso, del pago de indemnización constitucional, veinte días de salarios, salarios caídos y prima de antigüedad.

Por otro lado, en suplencia de la queja deficiente, el tribunal advirtió una incorrecta motivación en la cuantificación del aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, y una incorrecta apreciación de la prestación de pago extraordinario, la cual se reclamó por todo el tiempo que duró la relación laboral, pero no se limitó al dos mil trece. Por tal motivo concedió la protección constitucional a fin de subsanar tales violaciones, mediante los efectos que precisó en la sentencia recurrida y que no son materia de este recurso de revisión.

V (sic). Agravios

En el primer agravio, se inconforma con lo resuelto por el Tribunal Colegiado respecto a la invalidez del auto de radicación de doce de junio de dos mil trece. Agrega que también es inválida el acta de la audiencia de ley de veintiséis de agosto de ese año. Invoca la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 151/2013 (10a.) de esta Segunda Sala. Considera que deben invalidarse tales actuaciones por ser contrarias al artículo 16 constitucional.

Refiere que aun cuando el juicio laboral se inició antes de que fuera obligatorio tal criterio jurisprudencial, éste debió aplicarse con base en el artículo 14 constitucional, dado que ya era vinculante cuando se falló el juicio de amparo. Asimismo, contrariamente a lo sostenido por el Tribunal Colegiado, se pudo haber aplicado "la irretroactividad de la ley", puesto que lo que pretendía el quejoso era reponer el procedimiento y ello no perjudica al actor, sino que da seguridad y certeza jurídica en cada una de las actuaciones laborales. Considera que el Tribunal Colegiado debió apartarse de la jurisprudencia en que se basó para declarar infundado el concepto de violación, porque ésta no lo favorece.

En el segundo agravio, argumenta que el juicio laboral debió haberse seguido conforme lo solicitó el quejoso (con normas vigentes antes del uno de diciembre de dos mil doce), debido a la inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo. Además expresa que al aplicarse tales disposiciones se da efecto retroactivo a la ley, en violación del artículo 14 constitucional. Alega que la reforma a la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor en diciembre de dos mil doce es regresiva, pues elimina derechos ya reconocidos, ejercidos y gozados por los trabajadores, como el de estabilidad en el empleo, nivel de protección de salario, condiciones de trabajo. Cita normas y criterios internacionales en relación con el principio de progresividad en materia de protección de los derechos humanos.

CUARTO.—Procedencia. En los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 81, fracción II, de la Ley

⁴Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la

de Amparo,⁵ se establecen dos requisitos genéricos de procedencia del recurso de revisión tratándose de amparo directo.

Tales requisitos fueron precisados en la jurisprudencia 2a./J. 149/2007, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA,"⁶ la cual se considera aplicable en términos del artículo sexto transitorio del decreto por el cual se emitió la nueva Ley de Amparo, ya que las disposiciones que regulan el recurso de revisión contra sentencias de amparo directo son coincidentes en lo sustancial con los de la ley anterior.

Como *primer requisito*, se exige que subsista en esta instancia una cuestión constitucional y, para ello, es necesario que en la sentencia recurrida se actualice cualquiera de estos tres supuestos:

1. Se haya resuelto sobre la constitucionalidad de normas generales.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

⁵ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

⁶ "Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al Acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes." (Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, página 615, registro digital: 171625)

2. Se haya establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte.

3. Se haya omitido decidir sobre esos temas, siempre que hubieran sido planteados en la demanda de amparo directo.

Como *segundo requisito*, es necesario que la resolución de la cuestión constitucional implique fijar un criterio de importancia y trascendencia de conformidad con los acuerdos emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el Acuerdo Número 5/1999, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, se establecieron las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, y en el punto primero, fracción I, inciso b), segundo párrafo, de ese instrumento normativo, se definió cuándo un asunto entraña importancia y trascendencia,⁷ y los casos en que se considera por regla general que un asunto no reúne tales condiciones; a saber:

1. Exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado.

2. No se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir.

3. En los demás casos análogos a juicio de la Sala correspondiente.

No obstante que puede considerarse que se reúne el primer requisito de procedencia, en este caso no se surte el segundo.

De la demanda de amparo se obtiene que el quejoso planteó la inconstitucionalidad del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo. Pese a que, en la sentencia recurrida no existe pronunciamiento expreso respecto de dicho planteamiento.

Sin embargo, dicho segundo agravio es ineficaz. Por una parte, el conforme no concreta en su planteamiento cuál es la norma y el motivo por el cual

⁷ Se entenderá que un asunto es importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente), se vea que los argumentos (o derivaciones) son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad.

estima inconstitucional la reforma a la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el uno de diciembre de dos mil doce. Por otra parte, si bien es cierto que cita el artículo 48 del referido ordenamiento, también lo es que tanto en el laudo como en la sentencia recurrida, se determinó que la relación laboral terminó por renuncia del trabajador. Ello es así, pues el artículo impugnado regula las prestaciones a que tiene derecho el trabajador con motivo del despido, mas no cuando el vínculo termina por renuncia.

Con motivo de la anterior determinación, al no estar aplicado el precepto impugnado en el laudo reclamado ni en la sentencia recurrida, no es posible el análisis de su constitucionalidad en el presente amparo, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 53/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA).— Cuando el juicio de amparo directo derive de un juicio de nulidad en el que se controvierta un acto o resolución en que se hubiesen aplicado las normas generales controvertidas en los conceptos de violación, y no se actualice el supuesto de suplencia de la queja previsto en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, para que proceda el estudio de su constitucionalidad, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos: 1. Que se haya aplicado la norma controvertida; 2. Que cause perjuicio directo y actual a la esfera jurídica del quejoso; 3. Que ese acto de aplicación sea el primero, o uno posterior, distinto de las aplicaciones que realice la autoridad jurisdiccional durante el procedimiento natural, siempre que no exista consentimiento, por aplicaciones anteriores a la emisión de la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad, pues de lo contrario serían inoperantes los argumentos relativos, aun bajo la premisa de que la norma reclamada se hubiese aplicado nuevamente durante el juicio natural."⁸

No pasa inadvertido que el recurrente, también hizo valer que el Tribunal Colegiado de Circuito debió considerar aplicable la Ley Federal del Trabajo vigente al momento en que inició la relación laboral, mas no la que estuvo en

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 478, registro digital: 178539.

vigor al iniciar el juicio laboral. Sin embargo, tal planteamiento también es ineficaz, dado que resulta una cuestión de legalidad no analizable en el presente recurso, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 88/2004, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE CUANDO SE RECLAMA LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE UNA LEY, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN DE LEGALIDAD."⁹

Tampoco pasa inadvertido que el Tribunal Colegiado emitió consideraciones respecto a la aplicación retroactiva de la jurisprudencia 2a./J. 151/2013 (10a.),¹⁰ y que en su primer agravio insiste en su aplicación retroactiva conforme al artículo 14 constitucional.

La cuestión planteada en dicho agravio se relaciona más bien con la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 151/2013 (10a.), y se dirigen a –o implican– la revisión de la tesis 2a./J. 62/2014 (10a.)¹¹ en la que se determinó el ámbito

⁹ "Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión procede en contra de sentencias dictadas en amparo directo, cuando el Tribunal Colegiado de Circuito se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución. Por tanto, si en una sentencia de esa naturaleza se resuelve que la autoridad responsable, al aplicar una disposición de observancia general desconoció las prerrogativas que una norma de anterior vigencia confirió al gobernado, resulta evidente que no se reúnen los requisitos de procedencia del mencionado recurso, pues no se decidió sobre la constitucionalidad de la disposición, ni en las consideraciones conducentes se fijó el alcance del primer párrafo del artículo 14 constitucional acudiendo a algún método de interpretación jurídica, sino que el órgano de control se limitó a determinar el ámbito temporal de validez de la norma y a verificar la situación concreta de la quejosa, para determinar si la respectiva autoridad realizó su aplicación correctamente, respetando las situaciones jurídicas concretas o los derechos adquiridos que un gobernado, antes de la entrada en vigor de aquélla, había incorporado a su esfera jurídica, lo que únicamente se traduce en precisar cuáles son tales situaciones o prerrogativas y en qué medida las afecta el acto reclamado." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 427, registro digital: 181018)

¹⁰ "ACTUACIONES JUDICIALES O JURISDICCIONALES. LA MENCIÓN EXPRESA DEL NOMBRE Y APELLIDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVENGAN EN AQUÉLLAS CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, SIENDO INSUFICIENTE, AL EFECTO, QUE SÓLO ESTAMPEN SU FIRMA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 573, registro digital: 2004830)

¹¹ "JURISPRUDENCIA 2a./J. 151/2013 (10a.), DE RUBRO: 'ACTUACIONES JUDICIALES O JURISDICCIONALES. LA MENCIÓN EXPRESA DEL NOMBRE Y APELLIDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INTERVENGAN EN AQUÉLLAS CONSTITUYE UN REQUISITO PARA SU VALIDEZ, SIENDO INSUFICIENTE, AL EFECTO, QUE SÓLO ESTAMPEN SU FIRMA.'. ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN." (*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 1089, registro digital: 2006547)

temporal de aplicación de la referida tesis jurisprudencial. Ambas tesis entrañan criterios de legalidad respecto a las formalidades que deben revestir las actuaciones judiciales y la forma de aplicar la jurisprudencia en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

Cabe destacar que esta Segunda Sala ha sostenido que, por regla general, los temas de aplicación de jurisprudencia son temas de legalidad y únicamente se convertirían en temas de constitucionalidad como excepción, en el supuesto de que la aplicación de criterios jurisprudenciales implicara directamente o por analogía, la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto que se cuestiona en conceptos de violación.

Sin embargo, el planteamiento del quejoso no implica una cuestión de constitucionalidad analizable en esta instancia. En él se solicita la aplicación retroactiva de una jurisprudencia de legalidad y la aplicación e interpretación del artículo 721 de la Ley Federal del Trabajo,¹² y tal impugnación únicamente se basa en la incorrección del criterio o en que regula su ámbito temporal de aplicación, sin concretar un planteamiento de control constitucional, sea porque se impugne la constitucionalidad de una norma general, o se solicite la interpretación directa de un precepto constitucional.

Aunado a lo anterior, aun cuando se estimara que en su agravio se solicita la interpretación directa del artículo 14 constitucional, tal motivo de inconformidad resulta ineficaz, en virtud de que, al resolver la contradicción de tesis 357/2014, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó sin efectos la jurisprudencia, cuya aplicación solicita el inconforme, de modo que su pretensión no encuentra sustentó ya en los criterios vinculantes de este Alto Tribunal. Como consecuencia, el criterio vinculante sobre las formalidades de las resoluciones judiciales corresponde a la tesis P/J. 7/2015 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVINO EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE

¹² "Artículo 721. Todas las actuaciones procesales serán autorizadas por el secretario, excepción hecha de las diligencias encomendadas a otros funcionarios; lo actuado en las audiencias se hará constar en actas, las que deberán ser firmadas por las personas que en ellas intervinieron, quieran y sepan hacerlo. Cuando algún integrante de la Junta omitiere firmar las actas de las diligencias en las que estuvo presente se entenderá que está conforme con ellas. De las actas de las audiencias se entregará copia autógrafa a cada una de las partes comparecientes."

EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS. La firma se erige como signo, rúbrica o carácter de autoría de alguien que al estar contenido en determinado documento o acto, se entiende vinculado con sus efectos jurídicos inherentes. Bajo este contexto de función identificadora, para tener como autor de un documento a una persona determinada, su firma o rúbrica colocada al pie es idónea para identificarla; en ese sentido, se entiende que firma y rúbrica son la misma cosa, por tener éstas una función equivalente. Así, se concluye que para dotar de validez a un acto o una resolución jurisdiccionales y, además, para identificar al funcionario que intervino en su emisión, basta con que éste imprima su firma o rúbrica en el documento; de ahí que resulte innecesario que asiente su nombre, apellidos y cargo, al no ser elementos inherentes a ésta, siempre que estos datos puedan identificarse en diverso apartado de la resolución judicial, o del propio expediente, inclusive pudiera ser que a través de otros medios esta información sea determinable para las partes, para los fines que a sus intereses convenga, como pudiera ser denunciar cualquier conducta irregular en que presuntamente hubiesen incurrido los autores de la actuación judicial. Lo anterior, sin perjuicio de que cada entidad federativa en sus respectivas legislaciones, eventualmente, pueda establecer requisitos adicionales, tales como el nombre y el cargo de los funcionarios que intervienen en la emisión del acto.¹³

Dado que en esta instancia no subsiste cuestión constitucional alguna, esta Segunda Sala advierte que en la especie no se actualizan los requisitos de procedencia del recurso de revisión intentado y, por ende, debe desecharse.

Sin que sea óbice a lo anterior que el recurrente guarde la calidad de trabajador y, por ende, se ubique dentro del supuesto de suplencia de la queja deficiente previsto en el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, toda vez que esa prerrogativa no comprende el alcance de soslayar los requisitos de procedencia que en materia impugnativa dispone el propio artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es óbice para desechar el recurso que el presidente haya admitido el recurso, dado que esa resolución no es definitiva ni causa estado, pues deriva de un examen preliminar; por consiguiente, si con posterioridad se advierte que el recurso de revisión interpuesto es improcedente, éste debe desecharse.

¹³ Esta tesis se publicó el viernes 10 de abril de 2015 a las 09:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de abril de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 5.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita:

"REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—La admisión del recurso de revisión por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una resolución que no es definitiva, ya que el Tribunal Pleno está facultado, en la esfera de su competencia, para realizar el estudio a fin de determinar la procedencia del recurso y, en su caso, resolver su desechamiento."¹⁴

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Se desecha el recurso de revisión.

Notifíquese; devuélvanse los autos a su lugar de origen con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese este asunto como totalmente 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 General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU INTERPOSICIÓN RESULTA OPORTUNA AUN CUANDO OCURRA ANTES DE QUE INICIE EL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO.

¹⁴ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 19, registro digital: 196731.

El artículo 86 de la Ley de Amparo establece que el plazo para interponer el recurso de revisión es de 10 días, y acorde con el diverso 22 de la misma ley, donde se precisan las reglas para el cómputo de los plazos en el juicio de amparo, en ellos se incluirá el día del vencimiento. De esta manera, de la interpretación de ambos preceptos se concluye que, al fijar un plazo para la interposición del recurso, el legislador quiso establecer un límite temporal a las partes para ejercer su derecho de revisión de las resoluciones dictadas dentro del juicio de amparo, a fin de generar seguridad jurídica respecto a la firmeza de esas decisiones jurisdiccionales; sin embargo, las referidas normas no prohíben que pueda interponerse dicho recurso antes de que inicie el cómputo del plazo, debido a que esa anticipación no infringe ni sobrepasa el término previsto en la ley.

2a./J. 16/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 916/2014. Roberto Curiel Ortega. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sana-bria Martínez.

Amparo directo en revisión 3496/2014. Benito Jaime Muñoz Cerón. 5 de noviembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo directo en revisión 4787/2014. Servicio Valsequillo, S.A. de C.V. 4 de marzo de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo directo en revisión 4990/2014. Calizas Industriales del Carmen, S.A. de C.V. 29 de abril de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I.; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo directo en revisión 199/2015. Aldo Alán Gallegos Vargas. 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: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Tesis de jurisprudencia 16/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

AMPARO EN REVISIÓN 820/2015. 4 DE NOVIEMBRE DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTARON CON SALVEDAD MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JUAN N. SILVA MEZA Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: JOCELYN MONTSERRAT MENDIZABAL FERREYRO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión.¹

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Resulta innecesario realizar el cómputo de mérito, debido a que el Tribunal Colegiado del conocimiento ya se ocupó de ese aspecto, concluyendo que los recursos de revisión se presentaron de forma oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** El recurso de revisión proviene de parte legitimada para ello.²

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 83 de la Ley de Amparo vigente; 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; puntos segundo y tercero, en relación con el diverso cuarto, fracción I, inciso b), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, la competencia de este Alto Tribunal se surte porque el recurso se interpuso en contra de una resolución dictada en audiencia constitucional, respecto de un juicio de amparo indirecto en el que se impugnó la inconstitucionalidad e inconveniencia de diversos preceptos de una ley local, concretamente de los artículos 116, 117, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, a la luz del derecho de acceso a la justicia y del principio de igualdad, reconocidos en la Constitución General y en el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación suscrito por el Estado Mexicano; por lo que si bien de conformidad con el punto cuarto, fracción I, inciso b), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, la competencia para conocer de esta clase de asuntos está delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo cierto es que se actualiza una excepción a dicho supuesto, en atención a que la resolución del recurso implica definir los alcances de un derecho humano reconocido en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

² Lo anterior es así, porque fue suscrito por ***** , el cual tiene el carácter de autorizado en términos amplios del quejoso, según se le reconoció su personalidad mediante acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil trece, dictado por el Juez de Distrito.

CUARTO.—**Antecedentes.** Para una mayor comprensión del asunto, así como para delimitar la litis de este recurso de revisión, a continuación se relatan los antecedentes relevantes del caso.

- El veintiocho de febrero de dos mil trece, el entonces secretario de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco, ***** , dictó un acuerdo en el que ordenó el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del elemento operativo ***** , el cual tenía el cargo de ***** , adscrito a la ***** de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, desempeñando sus funciones como ***** en el área ***** de la Dirección General de la Academia de Policía y Vialidad del Estado de Jalisco.

Al elemento policiaco ***** , se le imputó la presunta sustracción intencional de diversos medicamentos y equipo médico del área ***** de la citada institución académica, lo que se consideró que encuadraba en las causas de responsabilidad administrativa descritas en el artículo 106, fracciones XIV, XV, XVI, XXI y XXVII, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

- El veinticinco de abril de dos mil trece, el fiscal general del Estado de Jalisco dictó resolución definitiva en el procedimiento de responsabilidad administrativa ***** , en la que resolvió lo siguiente:

"TERCERA. Es de decretarse y se decreta la **remoción de sus funciones** del elemento operativo ***** , ***** , adscrito a la ***** de Seguridad Pública del Estado, sanción que empezara (sic) a surtir sus efectos a partir del momento en el que se notifique la presente resolución, en virtud de haberse acreditado que incurrió con su conducta en lo establecido por el artículo 106, fracciones XIV, XV, XVI, XXI y XXVII de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco ..."

- Inconforme con esa determinación, el quince de mayo de dos mil trece el elemento operativo ***** promovió juicio de amparo indirecto, el cual quedó radicado ante el Juez Primero de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, bajo el expediente ***** .

- Los argumentos que hizo valer el quejoso son, en síntesis, los siguientes:

I. Conceptos de violación sobre temas de legalidad:

- En el primer concepto de violación alegó que la autoridad instructora carecía de competencia material para integrar y sustanciar el procedimiento

de responsabilidad instaurado en su contra, ya que el artículo 119 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como su diverso cuarto transitorio, disponen que dichos procedimientos estarán a cargo de los órganos de control interno hasta en tanto se establezca la instancia que para tal efecto se debe crear conforme a las disposiciones aplicables, alegando que a la fecha no había sido emitido el reglamento o estatuto orgánico en el que se definan las áreas y funciones de la Fiscalía General del Estado y de su órgano de control interno.

- En el segundo concepto de violación afirmó que la mayoría de las conductas que motivaron la apertura del procedimiento de responsabilidad nunca acontecieron o carecían de relación con los hechos, pues no es aceptable que una sola conducta infractora actualice cinco hipótesis de responsabilidad distintas –las contempladas en las fracciones XIV, XV, XVI, XXII y XXVII del artículo 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco– y más aún, que esa circunstancia haya motivado la imposición de una sanción más elevada. Asimismo, señaló que la autoridad responsable nunca especificó qué conductas en concreto fueron cometidas por el quejoso, pues las fracciones normativas a las que hizo referencia, enuncian un sinnúmero de hipótesis de responsabilidad.

- En el tercer concepto de violación alegó que nunca se acreditó la sustracción de medicina y equipo médico del área de trabajo del quejoso, por lo que no se respetó el principio de presunción de inocencia, el cual afirma que es aplicable al procedimiento administrativo de responsabilidad.

Sobre este punto, señaló que fue removido de su cargo indebidamente, en virtud de que en el procedimiento de origen, la autoridad debía acreditar el acto de sustracción, la intención del elemento policiaco, la calidad de *bienes muebles* de los objetos supuestamente sustraídos, así como que fueran de la propiedad de la entidad pública, por lo que al no haber sido demostrados esos extremos, no se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

- En el cuarto concepto de violación argumentó que en el procedimiento de origen no se cumplió la formalidad de la fracción I del artículo 126 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, la cual dispone que el proyecto de resolución deberá contener un extracto del escrito inicial o de contestación del elemento operativo; por lo que, al no contar la resolución reclamada con dicho elemento, se genera una afectación al debido proceso.

- En el quinto concepto de violación alegó que es inconstitucional su remoción del cargo, en virtud de que, las pruebas aportadas fueron indebida-

mente valoradas por la autoridad responsable, pues ésta les otorgó pleno valor probatorio pese a las deficiencias que presentaban y a la falta de relación con los hechos. Asimismo, señaló que los documentos exhibidos, el acta circunstanciada de hechos, las notas informativas y el recibo de recepción del material repuesto no constituyen documentales públicas, ya que sus suscriptores carecen de fe pública.

- En el sexto concepto de violación sostuvo que la autoridad responsable hizo una indebida argumentación respecto de la graduación de la sanción impuesta al quejoso, ya que es erróneo considerar que su conducta generó un desabasto de los medicamentos del área *****, cuando posteriormente se hizo un inventario que arrojó una dotación de cuatrocientos noventa cajas de analgésicos. Además, es incorrecta la valoración del daño causado, en virtud de que el quejoso repuso a la entidad pública el material médico supuestamente sustraído. Finalmente, afirmó que en el factor de reincidencia, no se le debió considerar la sanción que se le impuso en el año dos mil cinco, ya que esa pena se encuentra prescrita y no debe trascender de manera permanente a la vida profesional del quejoso.

- En el séptimo concepto de violación refirió que el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad, carece de la firma autógrafa de la autoridad responsable y la resolución definitiva le fue entregada en copia simple, lo que desde su punto de vista lo colocó en un estado de incertidumbre, en virtud de que ignora si realmente fue voluntad del fiscal general del Estado incoar y resolver el procedimiento instaurado en contra del quejoso.

II. Conceptos de violación sobre aspectos de constitucionalidad y convencionalidad de las normas impugnadas.

- En el octavo concepto de violación señaló que la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, concretamente sus artículos 116, 126 y 128, no permiten el agotamiento de medios ordinarios de defensa, lo que viola las garantías judiciales reconocidas en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el diverso artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, el cual establece la posibilidad de los elementos de seguridad pública de acudir a los órganos jurisdiccionales para combatir la terminación de la relación administrativa que guarden con el Estado.

A mayor abundamiento, sostiene que lo anterior merma significativamente la posibilidad de defensa, pues anteriormente por disposición reglamentaria era posible recurrir en sede administrativa cualquier resolución que

causara un perjuicio al individuo, por lo que la redacción actual de la ley impugnada, es contraria a la Constitución General y a los pactos internacionales en materia de derechos humanos.

- En el noveno concepto de violación adujo que es inconstitucional la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, específicamente su artículo 117, porque no permite, en caso de resolución favorable, obtener el pago de la percepción diaria, sueldo, salarios caídos o retribución del elemento policiaco, que se generen desde la fecha en que se decretó su separación y hasta que agoten las instancias de amparo correspondientes.

En ese sentido, sostiene que el precepto impugnado excede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues si bien señala que en caso de separación sólo ha lugar al pago de una indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, lo cierto es que la Segunda Sala ya definió este último concepto, en el sentido de que comprende el pago de la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios; por lo que resulta innegable que en esos conceptos se ubican los salarios caídos.

- En el décimo y último conceptos de violación argumentó que la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es inconvencional, porque impide a los elementos policiacos la oportunidad de ser reincorporados en su cargo para el caso de que su separación resulte ilegal, por lo que se viola el principio pro persona respecto del alcance y contenido jurídico del Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, el cual supera la restricción que impone la Constitución General.

En ese sentido, solicita que le sea inaplicada la restricción de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, ya que discrimina a los elementos de seguridad pública respecto de los beneficios que tienen el resto de los trabajadores burocráticos y privados, pues nunca habrá lugar a la reincorporación, como sí sucedería con otra clase de trabajadores.

Además, el citado Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación ordena a los Estados a propiciar un trato igualitario entre los trabajadores y eliminar cualquier forma de discriminación, lo que en la especie no cumple la Constitución General, la cual coloca a los elementos operativos en un régimen diferenciado respecto del resto de los trabajadores.

A mayor abundamiento, concluyó en el sentido que la restricción constitucional de mérito no se compensa con el pago de una indemnización, ya

que ésta jamás podrá remediar o sustituir la pérdida de su empleo como policía, además de que se incurre en el absurdo de considerar que la violación a derechos fundamentales es reparable mediante el pago de una compensación económica, supuesto que sólo opera cuando no es posible restituir las cosas al estado que guardaban con antelación al daño.

- Desahogados los trámites procesales en todas sus etapas, el veintiuno de febrero de dos mil catorce, el Juez de Distrito dictó sentencia, en la que resolvió negar el amparo.

- Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual quedó radicado ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito con el número de expediente *****.

Seguidos los trámites de ley, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce, el aludido órgano jurisdiccional dictó sentencia, en la que resolvió revocar la sentencia recurrida y ordenó la reposición del juicio de amparo, atento a lo siguiente:

"En concordancia con dicha precisión, de la demanda de amparo, en particular de los conceptos de violación octavo, noveno y décimo, este órgano jurisdiccional advierte la mención de los artículos 116, 117, 126 y 128, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y de planteamientos que formuló en su contra.

"Este tribunal considera, acorde con los criterios judiciales citados, que el juzgador debió advertir que el promovente de la demanda reclamó dichos preceptos legales y que no señaló autoridad responsable alguna que hubiera participado en su proceso de creación y puesta en vigor, por lo que debió prevenirlo para que aclarara si era su deseo «señalar a» alguna autoridad o autoridades como responsables.

"Por tanto, esa omisión del juzgador de prevenir al quejoso conforme a lo previsto en el artículo 114 de la Ley de Amparo, no obstante la irregularidad en la demanda de amparo, implica una violación a las normas del procedimiento que rigen el procedimiento en el juicio de amparo.

"En tales condiciones, advertida la violación procesal destacada, a fin de que no se deje en estado de indefensión a la parte quejosa y recurrente, procede revocar la sentencia y ordenar la reposición del procedimiento de amparo, para que se le prevenga, a fin de que de manera personal y no por

conducto de autorizado, aclare cuál o cuáles de las autoridades que participaron en el proceso de creación y puesta en vigor de las normas que señaló como impugnadas en el apartado relativo a los conceptos de violación, así como lo que reclama de cada una y seguido el juicio, resuelva lo que corresponda."

- En cumplimiento a esa determinación, mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil catorce, el Juez de Distrito repuso el procedimiento y requirió a la parte quejosa en los términos que anteceden.

- Mediante escrito presentado el veintitrés de octubre de dos mil catorce, el quejoso amplió su demanda de amparo en contra de los artículos 116, 117, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, por considerar que coartan su derecho de defensa, al no establecer medios ordinarios para ello, así como no permitir el goce, en caso de resolución favorable, del pago de la percepción diaria del sueldo ni la reincorporación a su cargo de *****.

- Seguido el trámite procesal, el veintidós de enero de dos mil quince, el Juez de Distrito dictó sentencia, en la que resolvió sobreseer en parte y negar el amparo en otra, en atención a las siguientes consideraciones:

I. Precisión de los actos reclamados:

El Juez de Distrito señaló con el carácter de actos reclamados: **a)** la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidad y su ejecución; y, **b)** el proceso legislativo de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en específico, sus artículos 116, 117, 126 y 128.

II. Estudio de las causales de improcedencia.

En este apartado, se sobreseyó en relación con el director del Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", porque la publicación de la ley impugnada no fue combatida por vicios propios.

A su vez, se sobreseyó en relación con el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado de Jalisco, así como del subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno, en virtud de que negaron la existencia de los actos reclamados y el quejoso fue omiso en desvirtuar esas negativas.

III. Constitucionalidad de las normas impugnadas.

En este apartado, se declararon ineficaces los conceptos de violación, por considerar que de manera alguna evidencian la contradicción de los pre-

ceptos impugnados con el texto la Constitución General. Además, se estableció que si bien la ley impugnada no permite la interposición de algún medio ordinario de defensa, ello no coloca al quejoso en estado de indefensión en tanto que tiene a su alcance el juicio de amparo.

III. Sobre la legalidad de la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidad y su ejecución.

En este apartado, se desestimaron los conceptos de violación del quejoso, bajo el razonamiento de que la autoridad responsable sí tiene facultades para instaurar el procedimiento de sanción en contra del quejoso, atento a los artículos 7o. y cuarto transitorio de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como con fundamento en el acuerdo delegatorio de facultades en favor de diversos servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado.

Asimismo, se sostuvo que si bien la resolución reclamada no es del todo ortodoxa, lo cierto es que la conducta del quejoso encuadra de alguna manera en las hipótesis de cada de una de las fracciones XIV, XV, XVI, XXVII y XXI del artículo 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, ya que al estar comisionado para realizar tareas de *****, en el *área* *****, tenía acceso a las medicinas e instrumentos médicos que sustrajo y aprovechó para sí; incurrió en faltas de probidad; desobediencia a su superior jerárquico, en relación con la obligación de conservar el equipo médico y las medicinas; y faltó al deber de desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, por lo que se consideró que las imputaciones formuladas en su contra no son inaplicables o imprecisas como lo alegó el quejoso.

Por otro lado, declaró ineficaces los conceptos de violación en los que se alegó que la conducta del elemento operativo no encuadraba en la hipótesis de responsabilidad, así como que se valoraron incorrectamente las pruebas. Lo anterior, porque de las constancias de autos se acreditó el acto de sustracción y ocultamiento de diversos medicamentos y equipo médico; que éstos tenían la calidad de bienes muebles; que éstos eran propiedad de la entidad pública; y, que el elemento operativo obró intencionalmente.

En seguida, declaró ineficaz el argumento relativo a que no se cumplió la formalidad prevista en el artículo 126 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, porque en la resolución reclamada no se contiene el extracto del escrito de contestación del elemento operativo. Al respecto, se sostuvo que si bien la resolución no contiene ese requisito, lo cierto

es que la autoridad administrativa atendió a la totalidad de los planteamientos del elemento policiaco, por lo que no se viola el principio del debido proceso.

Finalmente, consideró correcta la graduación de la sanción impuesta al quejoso, en tanto que la autoridad administrativa consideró la gravedad de la conducta, los daños causados a la dependencia, los daños infligidos a la ciudadanía, las prácticas que vulneran el funcionamiento de la dependencia, la reincidencia del responsable (consistente en que una ocasión anterior al quejoso se le sancionó por la sustracción de material de curación), la categoría o jerarquía del quejoso, las circunstancias y medios de ejecución, las circunstancias socioeconómicas del infractor, el monto del beneficio obtenido y la intencionalidad o culpa.

- En contra de esa determinación, mediante escrito presentado el cinco de febrero de dos mil quince, el autorizado de la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual quedó radicado en el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el expediente *****.

- Posteriormente, en sesión de cuatro de junio de dos mil quince, el referido órgano jurisdiccional dictó sentencia, en la que resolvió dejar firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y reservó jurisdicción a este Alto Tribunal, para que se pronunciara sobre la constitucionalidad y convencionalidad de los preceptos impugnados.

QUINTO.—**Agravios.** Las manifestaciones que en vía de agravios propone la parte quejosa, son las que a continuación se sintetizan:

I. Agravios sobre aspectos de legalidad.

- En el **primer agravio** alegó que el Juez de Distrito estudió deficientemente el concepto de violación referente a la competencia de la Dirección General Jurídica y de la Dirección de lo Contencioso de la Fiscalía General del Estado para integrar el procedimiento de responsabilidad en contra del quejoso.

Lo anterior, porque pasó por alto lo dispuesto en los artículos 119 y cuarto transitorio de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, los cuales disponen que tales procedimientos serán conocidos por las instancias correspondientes, que serán resueltos por la Comisión de Honor y Justicia o su equivalente, y que mientras no se creen las instancias correspondientes, aquéllos estarían a cargo del titular de la institución de seguridad, a través de sus órganos de control interno; sin que sea óbice a lo anterior que

el fiscal general del Estado haya delegado sus funciones sobre la materia a las autoridades responsables, pues se trata de una facultad que en principio está conferida al órgano de control.

- En el **segundo agravio** alega que el Juez de Distrito modificó la motivación del acto reclamado, al señalar que la conducta del quejoso encuadraba en las hipótesis del artículo 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, ya que las razones señaladas al efecto no constan en la resolución reclamada, por lo que se viola el artículo 75 de la Ley de Amparo, el cual establece que el acto reclamado será analizado conforme fue emitido.

- En el **tercer agravio** sostiene que fue indebido el análisis del Juez de Distrito, en virtud de que la autoridad administrativa de ningún modo acreditó las causas de responsabilidad en contra del quejoso, pues no constan pruebas que demuestren la sustracción u ocultamiento de los medicamentos y del equipo médico que desapareció del área *****, por lo que esa carga corresponde a la autoridad administrativa, en tanto que la inocencia del quejoso debe presumirse.

- En el **cuarto agravio** refiere que en la resolución reclamada no se tomó en consideración el escrito de contestación a los hechos del quejoso, pues no se expusieron razonamientos en torno a la incompetencia de la autoridad administrativa alegada y lo referente a que no se probaron los hechos materia del procedimiento, así como el resto de los argumentos defensivos expuestos en el libelo de ocho de marzo de dos mil trece, por lo que se viola el artículo 126, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

- En el **quinto agravio** afirma que fue incorrecto que en la sentencia de amparo se abordara el análisis de diversos argumentos de manera conjunta, ya que esa metodología provocó que se soslayaran ciertas alegaciones vertidas en la demanda de amparo, lo que viola los derechos fundamentales del quejoso, al no darse respuesta íntegra a los motivos de crítica que fueron expuestos; asimismo, alega que las pruebas aportadas no fueron valoradas debidamente, ya que en su momento se hizo valer que las constancias que motivaron el procedimiento de responsabilidad, se tratan de meros comunicados internos, los cuales no detallan las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos.

- En el **agravio sexto** sostiene que es indebida la inoperancia del concepto de violación en el que se alegó que la responsable valoró incorrecta-

mente los factores de graduación de la sanción del quejoso, pues en la demanda de amparo no se combatió que se haya soslayado alguno de esos elementos, sino que el análisis de cada factor fue deficiente, por lo que la sentencia de amparo carece de congruencia; además, señala que es incorrecto el análisis del factor de la gravedad de la conducta, en virtud de que en el procedimiento de origen, la autoridad responsable no acreditó que el quejoso fuera el que sustrajo las cajas con medicamentos o los materiales médicos; además, es indebido que en los rubros de *antecedentes laborales y reincidencia del infractor*, se considerara el diverso procedimiento de responsabilidad al que fue sometido el quejoso en una ocasión anterior, pues aunado a que ese razonamiento supone una doble agravante, la sanción que en dicho procedimiento se impuso al quejoso se encuentra prescrita, por lo que debió atenderse al criterio de rubro: "REINCIDENCIA, ANTECEDENTES DEL SERVIDOR PÚBLICO QUE PUEDEN SER TOMADOS EN CUENTA PARA CONFIGURARLA."

- En el **séptimo agravio** reitera que el procedimiento de responsabilidad es inválido, porque el acuerdo de avocamiento carece de la firma autógrafa del fiscal del Estado de Jalisco, por lo que resulta incorrecta la determinación del Juez de Distrito en la que sostuvo que el referido acuerdo sí se encuentra signado por sus suscriptores, ya que la copia simple que fue entregada al quejoso carece de esos elementos.

II. Agravios relativos a la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

- En el **octavo agravio** sostiene que es indebida la inoperancia respecto de los conceptos de inconstitucionalidad de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Lo anterior, porque los preceptos impugnados no permiten la interposición de algún medio de defensa en contra de las resoluciones emitidas en el procedimiento de responsabilidad, lo que merma el derecho de defensa del elemento policiaco, y la posibilidad de acceder a la vía contenciosa administrativa. Además, esa limitación al acceso a la justicia no se impone a otra clase de servidores públicos, por lo que el hecho de que el amparo sea procedente, no desvirtúa la imposibilidad de resarcir el daño provocado, lo que viola el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, en la porción que establece la posibilidad de los elementos de seguridad pública de acudir a los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, resulta incorrecto que en relación con la falta de pago del salario del elemento policiaco, el Juez de Distrito se limitara a citar diversas tesis aisladas y jurisprudencias sin razonar su propia determinación, además, los criterios citados no provienen del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En seguida, sostiene que el Juez de Distrito no atendió a los argumentos de inconventionalidad en los que se combatió la imposibilidad de reinstalar a los elementos policiacos en caso de que su separación resulte ilegal a la postre, pues sobre este tema sólo se ocupó de enunciar y sintetizar el concepto de violación, pero no lo abordó de manera congruente y exhaustiva, ya que utilizó el pretexto de haber estudiado los motivos de disenso de manera conjunta.

- Finalmente, en su **noveno agravio** argumenta que se desatendieron las disposiciones de la Ley de Amparo, en virtud de que nunca se señaló si en favor del quejoso opera o no la suplencia de la queja deficiente, soslayando que el artículo 79, fracción V, del citado ordenamiento legal otorga esa prerrogativa procesal a la parte trabajadora, sin importar si su relación deriva de un vínculo laboral o administrativo.

SEXTO.—**Estudio de los agravios.** El octavo motivo de disenso propuesto por la parte recurrente, suplido en su deficiencia en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, resulta **fundado** en atención a las siguientes consideraciones:

Efectivamente, en el octavo, noveno y décimo conceptos de violación, el quejoso impugnó la inconstitucionalidad e inconventionalidad de los artículos 116, 117, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, bajo dos argumentos esenciales: en el primero de ellos, alegó que los preceptos impugnados limitan el derecho de acceso a la justicia, porque no permiten la interposición de algún medio de defensa en contra de las resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionatorio; y en su segundo argumento señaló que el citado artículo 117 viola el principio de igualdad, porque no prevé la posibilidad de que el elemento operativo sea reincorporado en su cargo, en los casos que se determine que su separación fue ilegal; para lo cual, el quejoso invocó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, suscritos éstos por el Estado Mexicano.

No obstante, el Juez de Distrito calificó como ineficaces los conceptos de violación vertidos en ese sentido, bajo la consideración genérica de que el quejoso omitió evidenciar la contradicción de los preceptos combatidos con alguna norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; cuestión que esta Segunda Sala no considera del todo correcta, ya que de la

lectura integral de la demanda de amparo, se desprende que el quejoso sí expresó razonamientos encaminados a demostrar la contrariedad de las normas impugnadas en relación con el derecho de acceso a la justicia y el principio de igualdad.

En esa virtud, lo procedente es que esta Segunda Sala se avoque al estudio de los argumentos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad propuestos por el quejoso, relativos a los artículos 116, 117, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Para una mejor comprensión del estudio de fondo, conviene esbozar el contexto normativo dentro del cual se encuentran inmersos los preceptos impugnados.

En principio, debemos partir de la premisa de que la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintiuno de julio de dos mil doce, tiene por objeto establecer las bases para regular la función de seguridad pública en el Estado de Jalisco y sus Municipios, así como establecer los lineamientos para el desarrollo y coordinación de dicha función, y las modalidades de los servicios de seguridad privada que se presten en la citada entidad federativa.

Asimismo, el artículo 2o. del ordenamiento legal en comento, conceptualiza la seguridad pública como la función gubernamental que prestan en forma institucional, exclusiva y en el ámbito de su competencia el Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual se rige por los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez; teniendo como objetivo primordial mantener el orden y la tranquilidad pública de la comunidad; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones y los delitos; así como proteger la vida, integridad y los derechos de las personas, entre otros fines de interés colectivo.

Por su parte, el título quinto de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco introduce la figura de *desarrollo policial*, la cual se define como el conjunto integral de reglas y procesos, de carácter obligatorios y permanentes para las instituciones de seguridad pública y sus integrantes, que comprende la carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el **régimen disciplinario de los elementos operativos**, con el fin de garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la profesionalización, la seguridad del servicio y el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la materia.

Ahora bien, el estudio de esta resolución, se centra en el apartado del régimen disciplinario de los elementos operativos del Estado de Jalisco, el cual tiene como objetivo aplicar las correcciones y medidas disciplinarias a los miembros que vulneren las obligaciones, principios y demás disposiciones aplicables en la materia, contemplándose como sanciones la amonestación, la suspensión temporal, la remoción y/o inhabilitación, según la conducta en que se incurra.

En ese sentido, conforme a la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, la imposición de las sanciones de mérito debe estar precedida por un procedimiento administrativo, en el que se otorgue al elemento policiaco, la posibilidad de articular su defensa y desvirtuar las imputaciones y pruebas de la autoridad administrativa. Al efecto, en el capítulo IV del citado ordenamiento jurídico se encuentra regulado, entre otros, **el procedimiento de responsabilidad administrativa**, el cual tiene lugar cuando un elemento policiaco incurre en alguna de las hipótesis de responsabilidad que establece el artículo 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.³

³ "Artículo 106. Son causales de sanción las siguientes:

"I. No prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como no brindar protección a sus bienes y derechos, de conformidad con el ámbito de su competencia;

"II. Infligir, tolerar y permitir actos de tortura, sanciones crueles, inhumanas y degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra;

"III. Desempeñar sus funciones, solicitando o aceptando compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente;

"IV. No preservar las pruebas e indicios de probables hechos delictivos del lugar de los hechos, o de faltas administrativas de forma de que se pierda su calidad probatoria y se dificulte la correcta tramitación del procedimiento correspondiente;

"V. Disponer de los bienes asegurados para beneficio propio o de terceros;

"VI. No informar a su superior jerárquico, a la brevedad posible, las omisiones, actos indebidos o constitutivos de delito, de sus subordinados o iguales en categoría jerárquica. Tratándose de actos u omisiones de un superior jerárquico, deberá informarlo al superior jerárquico de éste;

"VII. Permitir que personas ajenas a la corporación realicen actos inherentes a las atribuciones que tenga encomendadas. Así mismo no podrá hacerse acompañar de dichas personas a realizar actos de servicio;

"VIII. Asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuesta y juegos, o prostíbulos u otros centros de este tipo, sino media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia;

"IX. Desempeñar otro cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, así como trabajos o servicios en instituciones privadas, salvo los de carácter docente y aquellos que autorice el titular de la institución de seguridad pública, siempre que éstos no sean incompatibles con sus funciones dentro del servicio;

"X. Asistir a su servicio en estado de embriaguez o consumir bebidas embriagantes durante su servicio;

Asimismo, conforme a los artículos 118 al 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, el procedimiento de responsabilidad administrativa iniciará de oficio o por denuncia, con la correspondiente notificación al elemento operativo, en la que conste que se ha instaurado un procedimiento en su contra, así como los pormenores que motivaron la apertura de la causa.

"XI. Consumir durante su servicio o fuera de éste sustancias narcóticas, psicotrópicas o estupefacientes salvo prescripción médica;

"XII. Abandonar, sin causa justificada y sin el consentimiento de un superior, el área de servicio asignada;

"XIII. Negarse a cumplir el correctivo disciplinario impuesto, sin causa justificada;

"XIV. Cometer actos inmorales o de corrupción durante su servicio;

"XV. Incurrir en faltas de probidad u honradez, o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos en contra de sus superiores jerárquicos o compañeros, o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio;

"XVI. Desobedecer, sin causa justificada una orden recibida de un superior jerárquico;

"XVII. Hacer anotaciones falsas o impropias en documentos de carácter oficial, instalaciones, así como en los documentos de control de asistencia, firmar o registrarse por otro elemento operativo en los documentos de control de asistencia o permitir a otra persona suplantar su firma o registro en las mismas;

"XVIII. Revelar, sin justificación alguna, información reservada y confidencial relativa a la institución de seguridad pública, y en general todo aquello que afecte la seguridad de la misma o la integridad de cualquier persona;

"XIX. Introducción, posesión o comercio de bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos, enervantes, narcóticos, o instrumentos cuyo uso pueda afectar la seguridad de la corporación;

"XX. Destruir, sustraer, ocultar o traspapelar intencionalmente documentos o expedientes de la institución de seguridad pública, así como retenerlos o no proporcionar información relacionada con su función cuando se le solicite por quien esté facultado legalmente para tal efecto;

"XXI. Sustraer u ocultar intencionalmente material, vestuario, equipo y en general todo aquello propiedad de la corporación, de sus compañeros y demás personal de la corporación;

"XXII. Causar intencionalmente daño o destrucción de material, herramientas, vestuario, equipo y en general todo aquello propiedad de la corporación, de sus compañeros y demás personal de la misma;

"XXIII. Negarse a cumplir con las funciones encomendadas por sus superiores o incitar a sus compañeros a hacerlo;

"XXIV. Hacer acusaciones de hechos que no pudiera comprobar en contra de sus superiores jerárquicos, de sus compañeros y demás personal de la corporación;

"XXV. Manifestar públicamente su inconformidad contra las políticas de las instituciones de seguridad pública en horario de servicio o con los implementos de trabajo;

"XXVI. Poner en peligro a los particulares o a sus compañeros por causas de imprudencia, descuido, negligencia o abandono del servicio;

"XXVII. No desempeñar sus labores dentro de los horarios establecidos, con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sin sujetarse a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

"XXVIII. Poner ilícitamente en libertad a las personas que estuvieren a disposición de la autoridad o faciliten su fuga;

"XXIX. Portar el armamento y equipo a su cargo fuera del servicio, sin causa justificada;

"XXX. Aplicar a sus subalternos, en forma dolosa o reiterada, correctivos disciplinarios notoriamente injustificados;

Dentro de los cinco días posteriores a dicha notificación, el elemento policiaco deberá apersonarse al procedimiento y presentar su escrito inicial de contestación, en el que deberá expresar los hechos en los que funde su defensa y acompañar las pruebas que considere pertinentes. Posteriormente, la autoridad administrativa dictará el acuerdo de admisión o desechamiento de pruebas, y fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia de desahogo, la cual tendrá verificativo dentro de los veinte días siguientes a la recepción del escrito de contestación.

Finalmente, en la referida audiencia se procederá en orden sucesivo al desahogo de las pruebas admitidas, a la formulación de los alegatos y posteriormente se declarará cerrada la instrucción, para que dentro de los treinta días siguientes la autoridad formule por escrito el proyecto de resolución respectivo, el cual se notificará al elemento operativo una vez que adquiera el carácter de resolución definitiva.

Delimitado el anterior marco normativo, el contenido de los preceptos impugnados de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, es del tenor siguiente:

"Título sexto

"Del sistema disciplinario y responsabilidad administrativa

"...

"Capítulo III

"De las sanciones

"...

"Quinta sección

"Improcedencia de recursos

"Artículo 116. No procede recurso o juicio ordinario alguno contra la aplicación de las sanciones a que se refiere la ley."

"Artículo 117. El Estado o los Municipios, según sea el caso, sólo estarán obligados a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por

"XXXI. Obligar a sus subalternos a entregarles dinero o cualquier otro tipo de dádivas, o no denunciar el hecho cuando tenga conocimiento del mismo;

"XXXII. Utilizar dentro del servicio vehículos sin placas, robados o recuperados o cuya estancia sea ilegal en el país;

"XXXIII. Disparar su arma de fuego de cargo sin causa justificada;

"XXXIV. No elaborar y registrar el informe policial homologado de acuerdo con los lineamientos legales establecidos, y

"XXXV. No presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante los organismos competentes."

año de servicio y partes proporcionarles de las prestaciones correspondientes a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio ni pago de salarios caídos o vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."

"Capítulo IV

"Del procedimiento de responsabilidad administrativa

"Capítulo único

"Iniciación, instrucción y resolución del procedimiento

"...

"Artículo 126. Al concluir el desahogo de las pruebas se declarará cerrada la instrucción y una vez formulados los alegatos de las partes, dentro de los treinta días siguientes formulará por escrito el proyecto de resolución, que deberá contener:

"I. Un extracto del escrito inicial o de contestación del elemento operativo;

"II. El señalamiento de los hechos controvertidos;

"III. Una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y su apreciación en conciencia, señalando los hechos que deban considerarse probados;

"IV. Las consideraciones que fundadas y motivadas se deriven, en su caso, de lo alegado y probado, y

"V. Los puntos resolutivos.

"Una vez emitida la resolución, se notificará en el término de tres días hábiles al elemento operativo, haciendo de su conocimiento que contra la misma no existe recurso ordinario alguno que se haga valer ante la institución de seguridad pública. ..."

"Artículo 128. No procederá recurso o juicio ordinario contra las resoluciones que dicte la instancia correspondiente."

De los preceptos transcritos, en las porciones impugnadas por el quejoso, se desprende que en contra de las resoluciones emitidas en los procedimientos de responsabilidad de los elementos operativos, así como en contra

de la aplicación de las sanciones previstas en dicha ley, no procederá recurso o juicio ordinario alguno. Asimismo, se advierte que en caso de que se determine que la separación del elemento policiaco resultó ilegal, en ningún caso procederá la reincorporación al servicio, ni el pago de salarios caídos o vencidos, siendo procedente, bajo ese mismo supuesto, el pago de una indemnización de tres meses de salario, el equivalente a veinte días por año de servicio y las partes proporcionales de las prestaciones a que tenga derecho.

En tal virtud, el estudio de las normas impugnadas, se dividirá en tres apartados, obedeciendo al orden planteado por el quejoso en la demanda de amparo.

I. Análisis de los artículos 116, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, a la luz del derecho fundamental de acceso a la justicia.

Como se mencionó en líneas anteriores, los citados preceptos disponen que no procede recurso ni juicio ordinario alguno en contra de las resoluciones emitidas en el procedimiento de responsabilidad de los elementos operativos, ni en contra de la aplicación de las sanciones previstas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Al respecto, en el octavo concepto de violación, el quejoso argumentó que dicha circunstancia supone un límite al derecho de acceso a la justicia y viola las garantías judiciales, reconocidas en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el diverso 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que merma la posibilidad de recurrir en sede administrativa cualquier resolución que cause un perjuicio al elemento operativo, argumentando en sus agravios que la existencia del juicio de amparo no colma los aludidos vicios, ya que sus consecuencias no son iguales a las que podría ordenar la autoridad en la vía contenciosa administrativa.

El anterior concepto de violación resulta **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones:

Los numerales 25.1 y 25.2, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la

ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Los preceptos que anteceden, reconocen el derecho humano a un recurso judicial efectivo, que ampare a los individuos contra las violaciones a sus derechos fundamentales; y compromete a los Estados a garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos del promovente, así como a asegurar la eficacia y cumplimiento de esas decisiones. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado posición en el sentido siguiente:

"A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo. ... Un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación."⁴

Igualmente, en la Opinión Consultiva OC-9/87, el citado órgano jurisdiccional internacional señaló que el artículo 25, numeral 1, incorpora el *principio de efectividad de los instrumentos o medios procesales*, según el cual la inexistencia de un recurso efectivo contra violaciones a derechos humanos, constituye una transgresión a la propia Convención Americana sobre Derechos

⁴ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Sentencia de 6 de agosto de 2008, § 106 y 118.

Humanos. Asimismo, el citado principio establece que el derecho a un recurso efectivo no se satisface con la sola previsión de un mecanismo de defensa en la ley, sino que requiere ser idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a derechos fundamentales, agregando que no pueden considerarse efectivos aquellos medios de defensa que por las condiciones generales del país, o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resultan totalmente ilusorios.⁵

En relación con el ordenamiento jurídico mexicano, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ reconoce el derecho de acceso a la justicia, el cual se traduce en el derecho público subjetivo en favor de todo gobernado, para acudir ante los tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales y de manera expedita, previa instauración de un proceso en el que se respeten las formalidades esenciales, pueda resolverse aquélla mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución.

Bajo ese contexto normativo, se obtiene que el derecho humano a un recurso judicial efectivo supone dos tipos de deberes a cargo del legislador estatal: por una parte, el deber de establecer en las leyes mecanismos de defensa en contra de violaciones a los derechos fundamentales de los individuos; y, por otro lado, el deber de establecer una estructura legislativa que garantice la idoneidad de los medios de defensa conforme al fin para el que fueron creados. Es decir, para la satisfacción del derecho a un recurso judicial efectivo no basta la existencia formal en las leyes de un mecanismo de defensa, sino que además, éste debe ser apto para que el órgano jurisdiccional analice si existen o no violaciones a los derechos fundamentales de los individuos.

Ahora bien, en el caso concreto los artículos impugnados disponen que en contra de las resoluciones emitidas en el procedimiento de responsabilidad administrativa de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, no procede recurso o juicio ordinario alguno; sin embargo, a juicio de esta Segunda Sala el anterior argumento resulta infundado, en virtud de que el ordenamiento jurídico mexicano prevé la existencia de un mecanismo de

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-9/87, "Garantías judiciales en estados de emergencia", § 23.

⁶ "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. ..."

defensa, el cual se encuentra disponible para que el elemento policiaco esté en aptitud de combatir la ilegalidad de la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa que contempla la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En efecto, el juicio de amparo se instituye en favor del quejoso, como un medio de control que en sí mismo materializa el derecho humano a un recurso judicial efectivo, en tanto que permite al interesado combatir aquellos actos de autoridad que estime violatorios de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, habilitando a la autoridad jurisdiccional a verificar si existen o no tales violaciones y, en su caso, a proveer sobre la reparación adecuada y oportuna.

Al respecto, el artículo 107, fracción III, de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

" ...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; ..."

Es decir, conforme al precepto legal transcrito, el juicio de amparo en la vía indirecta, se instituye como un mecanismo de defensa en favor del elemento operativo, el cual permite combatir todos aquellos actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, como acontece con el procedimiento de responsabilidad de los elementos policiacos, siempre que se trate de la resolución definitiva o de actos *intraprosales* que sean de imposible reparación.

Adicionalmente, conforme al artículo 77 de la Ley de Amparo,⁷ si el acto reclamado es de carácter positivo, los efectos de la concesión se ocuparán de restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que si el acto reclamado es de carácter negativo o implica una omisión, los efectos se traducen en obligar a la responsable a respetar el derecho en cuestión y a cumplir lo que el mismo exija.

Por lo que conforme al marco normativo citado, la dimensión del juicio de amparo indirecto, cumple con los parámetros necesarios para satisfacer el derecho a un recurso judicial efectivo, en relación con el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, pues como se razonó con antelación, permite al elemento policiaco combatir la ilegalidad de la resolución definitiva o del propio procedimiento, previendo la posibilidad de restituirlo en el goce de los derechos que resulten vulnerados.

Así las cosas, aunque en términos de los artículos 116, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, son irrecorribles las resoluciones emitidas en el procedimiento de responsabilidad administrativa de los elementos policiacos, así como la aplicación de cualquiera de las sanciones establecidas en esa ley, dicha circunstancia no impide al elemento policiaco acudir a los órganos jurisdiccionales, a efecto de hacer valer en el juicio de amparo las violaciones que estime pertinentes y obtener una reparación adecuada; de ahí que el concepto de violación en análisis resulta **infundado**.

⁷ "Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

"En asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso en delitos que la ley no considere como graves, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto de vinculación a proceso y el amparo se conceda por vicios formales.

"En caso de que el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, ésta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia.

"En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley."

Lo anterior, sin menoscabo de la obligación de los órganos federales de analizar si en el caso concreto se cumplen con el resto de los requisitos de procedencia del juicio de amparo, pues la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos 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 afirma cuando, una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 2a. IX/2015 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, cuyos título y subtítulo disponen: "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."⁸

II. Análisis del artículo 117 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco a la luz del artículo 123 constitucional, específicamente sobre las prestaciones a las que tienen derecho los miembros de las instituciones policiales en caso de separación injustificada.

⁸ Texto: "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 inconvencionalidad, 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.". Tesis aislada, Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 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».

En el noveno concepto de violación, la parte quejosa argumentó que el citado dispositivo legal excede lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, en virtud de que no permite al elemento policiaco obtener el pago de los salarios caídos desde la fecha en que se decretó su separación y hasta que se agoten las instancias de amparo correspondientes, soslayando que conforme al citado postulado constitucional, en caso de obtener resolución favorable, ha lugar, entre otros aspectos, al pago de las *demás prestaciones a que tengan derecho*, argumentando que ese concepto incluye los salarios caídos.

El citado concepto de violación es **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones.

El artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, dispone lo siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indem-

nización **y demás prestaciones a que tenga derecho**, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; ..."

Por su parte, el artículo 117 impugnado de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco dispone lo siguiente:

"Artículo 117. El Estado o los Municipios, según sea el caso, sólo estarán obligados a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por año de servicio y partes proporcionarles de las prestaciones correspondientes a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio ni pago de salarios caídos o vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."

Del precepto constitucional transcrito, se advierte que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los **miembros de las institucionales policiales** de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen los requisitos que se establecen en la ley para la permanencia en el servicio, y podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Asimismo, se advierte que si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja o cese fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización **y demás prestaciones a que tenga derecho**, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio.

Por su parte, de la transcripción del artículo 117 impugnado de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se advierten dos circunstancias: en primer orden, reproduce en términos similares el texto constitucional que antecede, al reiterar la obligación del Estado de pagar una indemnización en favor del elemento operativo y *las partes proporcionales de las prestaciones correspondientes a que tenga derecho*, así como prohibir

su reincorporación en el cargo cualquiera que sea el resultado del medio de defensa promovido; y, por otro lado, incorpora el derecho del elemento policiaco a recibir el pago de veinte días por cada año de servicio, y **prohíbe en términos expresos el pago de salarios caídos o vencidos**; lo que a juicio del quejoso va más allá de lo dispuesto en la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional.

Ahora bien, a efecto de desvirtuar las alegaciones de la parte quejosa, se afirma que esta Segunda Sala ha fijado posición en torno al citado enunciado normativo "*y demás prestaciones a que tenga derecho*", la cual resulta adversa a la interpretación que propone el quejoso.

En efecto, en diversos precedentes, se estableció que la citada porción constitucional forma parte de la obligación resarcitoria del Estado cuando se resuelve que la separación del elemento policiaco fue injustificada, por lo que atendiendo al régimen de excepción en el que éste se encuentra inmerso, debe interpretarse como la obligación de pagar la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, ya que si bien la reforma constitucional de dos mil ocho privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, lo cierto es que la prosecución de ese fin no debe suponer violación a los derechos de las personas, ni autoriza a las entidades policiales a que cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 110/2012 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, cuyo rubro dispone: "SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO 'Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO', CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008."⁹

⁹ Texto: "El citado precepto prevé que si la autoridad jurisdiccional resuelve que es injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los miembros de instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio. Ahora bien, en el proceso legislativo correspondiente no se precisaron las razones para incorporar el enunciado '*y demás prestaciones a que tenga derecho*'; por lo cual, para desentrañar su sentido jurídico, debe considerarse que tiene como antecedente un imperativo categórico: la imposibilidad absoluta de rein-

Asimismo, en diverso criterio jurisprudencial, esta Segunda Sala determinó que el enunciado "*y demás prestaciones a que tenga derecho*", contenido en el multicitado artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, de ningún modo implica la obligación del Estado de pagar salarios vencidos, toda vez que ese concepto está inmerso en el campo del derecho del trabajo y su fundamento no está en la Constitución General, sino en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, legislación que resulta inaplicable para esta categoría de asuntos, en los cuales la relación entre los miembros de las instituciones policiales y el Estado es de naturaleza administrativa y no laboral.

Sustenta lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 109/2012 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, cuyo rubro dispone: "SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO CONTIENE COMO CONCEPTO JURÍDICO EL DE SALARIOS VENCIDOS."¹⁰

corporar a un elemento de los cuerpos de seguridad pública, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya resuelto que es injustificada su separación; por tanto, la actualización de ese supuesto implica, como consecuencia lógica y jurídica, la obligación de resarcir al servidor público mediante el pago de una 'indemnización' y 'demás prestaciones a que tenga derecho'. Así las cosas, como esa fue la intención del Constituyente Permanente, el enunciado normativo '*y demás prestaciones a que tenga derecho*' forma parte de la obligación resarcitoria del Estado y debe interpretarse como el deber de pagar la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta que se realice el pago correspondiente. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la reforma constitucional privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, debido a que a la sociedad le interesa contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, también lo es que la prosecución de ese fin constitucional no debe estar secundada por violación a los derechos de las personas, ni ha de llevarse al extremo de permitir que las entidades policiales cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, sin la correspondiente responsabilidad administrativa del Estado.". Jurisprudencia 2a./J. 110/2012 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 617, registro digital: 2001770.

¹⁰ Texto: "El enunciado normativo '*y demás prestaciones a que tenga derecho*', contenido en la norma constitucional citada, no implica la obligación del Estado de pagar salarios vencidos porque este concepto jurídico está inmerso en el campo del derecho del trabajo y su fundamento no se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, legislación que resulta inaplicable en la relación entre los miembros de instituciones policiales y el Estado, por ser ésta de naturaleza administrativa. Sin embargo, como todo servidor público, los miembros de las instituciones policiales reciben por sus servicios una serie de prestaciones que van desde el pago que pudiera considerarse remuneración

En ese contexto, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ningún apartado reconoce el derecho de los elementos policiacos a recibir el pago de salarios caídos o vencidos en caso de que su separación fuere injustificada o ilegal, ello de ningún modo impide que, ante el mismo supuesto, el legislador de Jalisco prohíba en términos expresos el pago de la aludida prestación, pues no puede considerarse violatorio de derechos fundamentales el hecho de que la norma impugnada prohíba el pago de un concepto que el propio texto constitucional no consigna en favor del quejoso.

En otras palabras, aunque el artículo 117 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco establece una restricción en relación con el pago de salarios caídos o vencidos, a pesar de que se determine que la separación del elemento operativo fue injustificada, dicha prohibición en modo alguno excede los términos de la fracción XIII apartado B del artículo 123 constitucional, ya que esta Segunda Sala ha determinado que el enunciado "*y demás prestaciones a que tenga derecho*" no comprende como concepto jurídico el de salarios vencidos, por lo que no se está en presencia de una prestación indisponible para el legislador ordinario.

En tal virtud, resultan infundados los argumentos de inconstitucionalidad del quejoso, en los que sostiene que es indebida la restricción del derecho a recibir salarios caídos o vencidos, pues como se demostró esta Segunda Sala ha determinado y razonado el porqué no es procedente el pago de dicha prestación en favor de los miembros de las instituciones policiales.

III. Estudio de los conceptos de violación encaminados a demostrar la inconventionalidad del artículo 117 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, a la luz del convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.

En el décimo y último conceptos de violación, la parte quejosa argumentó que el artículo 117 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, es violatorio del principio de igualdad, reconocido en el aludido Convenio Número 111, debido a que no permite que los elementos operativos sean

diaria ordinaria hasta los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto por la prestación de sus servicios, que necesariamente deben estar catalogados en el presupuesto de egresos respectivo, y que se vinculan al concepto '*y demás prestaciones a que tenga derecho*', en el supuesto que prevé la norma constitucional.". Jurisprudencia 2a./J. 109/2012 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 616, registro digital: 2001768.

reincorporados en su cargo para el caso de que se determine que su separación fue injustificada o ilegal; cuestión que considera discriminatoria, porque esa consecuencia no está establecida para los servidores públicos que no se ubican en la fracción XIII apartado B del artículo 123 constitucional.

El anterior concepto de violación resulta **inatendible**, en atención a que la restricción que impone el precepto impugnado únicamente reproduce lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no puede considerarse que existe una contradicción entre ésta y la norma combatida.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 103/2010, emitida por esta Segunda Sala, cuyo rubro dispone: "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PROHIBICIÓN DE REINSTALAR EN SU CARGO A LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, ES APLICABLE EN TODOS LOS CASOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA RAZÓN QUE MOTIVÓ EL CESE."¹¹

Además, aunque el quejoso argumenta que el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación tiene un alcance proteccionista de mayor dimensión que el de la Constitución General, al proscribir toda práctica discriminatoria entre los miembros de la clase trabajadora, dichas alegaciones resultan inatendibles, en tanto que esta Suprema Corte ha establecido que cuando se esté en presencia de una **restricción o limitación constitucional**, como la que se analiza en la especie, ésta debe prevalecer y tener aplicación directa frente a cualquier norma de carácter internacional.

¹¹ Texto: "Del citado precepto constitucional se advierte que los miembros de las instituciones policiales podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia o si incurrir en responsabilidad, con la expresa previsión de que si la autoridad resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. De lo anterior se sigue que a partir de la aludida reforma la prohibición de reincorporación es absoluta, lo que se corrobora con el análisis del proceso relativo del que deriva que el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policíacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio.". Jurisprudencia 2a./J. 103/2010, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, página 310, registro digital: 164225.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, cuyos título y subtítulo disponen: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL."¹²

En efecto, del análisis del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los miembros de las instituciones policiales están inmersos en un régimen de excepción en materia de trabajo, en virtud de que, atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñan, el Poder Constituyente estableció una prohibición en el sentido de que en caso de que se decreta su cese o separación y ésta resulte injustificada o ilegal a la postre, sólo procederá el pago de una indemnización y demás prestaciones a las que tenga derecho, **sin que en ningún caso proceda su reincorporación**, cualquiera que sea el resultado del medio promovido en su defensa.

En ese contexto, es claro que la Constitución General coloca a los miembros de las instituciones ministeriales, periciales y policiales, en un régimen excepcional de la materia burocrática, el cual responde a la voluntad del Constituyente Permanente de privilegiar el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad, por encima de la afectación que pudiere sufrir el agraviado, la que en su caso, se compensaría únicamente con el pago de una indemnización, sin lugar a solicitar la reincorporación al servicio.

Por tanto, conforme a la posición fijada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al existir una restricción de rango constitucional, ésta debe

¹² Texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformando un mismo catálogo sin hacer referencia a una cuestión jerárquica; pero que cuando se esté en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa el texto de la Ley Fundamental frente a cualquier norma de carácter internacional. En ese tenor, los agravios en los que se pretenda la desaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional con apoyo en una disposición de carácter convencional resultan inoperantes, al tratarse aquéllas de una expresión del Constituyente que prevalece, en todo caso y condición, frente a cualquier otra norma derivada, con independencia de que ésta tenga el mismo nivel que la Constitución Federal.". Jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 768, registro digital: 2007932 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

tener aplicación directa sobre cualquier norma de índole internacional, de ahí que resulten inatendibles los argumentos en los que el quejoso solicita la inaplicación de la fracción XIII apartado B del artículo 123 constitucional.

Finalmente, resulta **ineficaz** el argumento de la parte quejosa, en el que aduce que en la sentencia de amparo, en ningún apartado se señaló si opera o no en su favor la suplencia de la queja deficiente.

Lo anterior se estima así, porque aun cuando en el caso que se analiza, el quejoso se ubica en la hipótesis del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, al tratarse de un trabajador cuya relación con el Estado se rige por el derecho administrativo, lo cierto es que la aplicación de la citada figura procesal, de ningún modo implica resolver necesariamente en favor de los intereses del promovente, ni habilita a los órganos de amparo a dejar de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 2a. CXXVII/2013 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, cuyos título y subtítulo establecen: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE ANALIZARSE ACORDE CON EL MARCO SOBRE DERECHOS HUMANOS RESGUARDADO POR EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."¹³

¹³ Texto: "En la tesis aislada 2a. LXXXII/2012 (10a.) (*), esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que si bien la reforma indicada implicó un cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio *pro persona* o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la reforma citada, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional. Bajo esa directriz, se advierte que los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagran la igualdad, en su acepción universal, que debe existir entre todas las personas, sin distinción alguna. Por su parte, esta Segunda Sala en la diversa tesis aislada 2a. XCII/2013 (10a.) (*), interpretó el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que prevé un principio de reserva legal del orden interno del Estado parte, con arreglo al cual se instrumentará el derecho al recurso, reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno. Ahora bien, el principio de suplencia de la queja deficiente en el juicio de amparo se erige como una institución de capital importancia dentro de nuestro sistema jurídico, con

En tal virtud, al resultar infundados e inatendibles los conceptos de violación en contra de los artículos 116, 117, 126 y 128 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en la materia de la revisión, esta Segunda Sala considera procedente confirmar la resolución recurrida, y se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento, a efecto de que aborde el estudio de los agravios de legalidad propuestos por el recurrente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** , en contra de los actos reclamados, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al órgano jurisdiccional de origen, y archívese este asunto como totalmente 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. El Ministro Eduardo Medina Mora I., emitió su voto con reservas. El Ministro Juan N. Silva Meza,

características particulares, con el fin de impedir la denegación de justicia por razones de carácter meramente técnico-jurídicas; por ello, debe analizarse dicha institución desde la perspectiva constitucional y legal nacional, y es en función de ese examen interno como debe contrastarse si efectivamente tal principio satisface el mandato universal de igualdad, o si existe una justificación razonable en la distinción de trato que respecto de ciertas personas o grupos prevé el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, sustituido por el precepto 79 en la ley de la materia en vigor a partir del día siguiente.". Tesis aislada 2a. CXXVII/2013 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 1593, registro digital: 2005258 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».

emitió su voto con salvedades. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, se separa de algunas consideraciones.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la

Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se 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.

2a./J. 12/2016 (10a.)

Recurso de reclamación 777/2014. Comisión Mesoamericana de Juristas, A.C. 30 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 7/2015. Alianza Regiomontana de Vivienda, S.Coop. de R.L. de C.V. 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; votaron con salvedad José Fernando Franco González Salas y Juan N. Silva Meza. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo en revisión 514/2015. Daniel Morales Sartillo. 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; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo en revisión 900/2015. Guillermo Hernández Rosas. 28 de octubre 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: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 820/2015. Samuel Mendoza Cuevas. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan N. Silva Meza y Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizabal Ferreyro.

Tesis de jurisprudencia 12/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

AMPARO EN REVISIÓN 722/2015. 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. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: SELENE VILLAFUERTE ALEMÁN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer de este recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), y penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de una resolución dictada por un Juez de Distrito, respecto de la cual se determinó reasumir competencia originaria para conocerlo, sobre la base de que en la demanda de amparo se reclamaron los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, así como la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, concretamente los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 121, y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil catorce.

SEGUNDO.—Por lo que hace a la oportunidad del recurso de revisión, debe decirse que resulta innecesario analizar ese aspecto, porque ya fue motivo de pronunciamiento por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

Y por lo que toca a la legitimación de ***** , en su carácter de autorizada del quejoso, hoy recurrente, ésta tiene debidamente reconocida su personalidad en el presente asunto, tal y como se advierte de los autos del juicio de origen, por tanto está legitimada para hacer valer el recurso de revisión en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.⁸

⁸ Fojas 20 a 22 del cuaderno relativo al juicio de amparo indirecto.

TERCERO.—Previo a analizar el asunto, resulta conveniente tener presente lo siguiente:

En sus conceptos de violación el quejoso adujo lo siguiente:

a) Los decretos impugnados que contienen la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, la Ley de Hacienda Municipal del referido Estado, así como el que fija las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del aludido Municipio, transgreden las garantías de legalidad y seguridad jurídica al no cumplir con los requisitos establecidos en la ley para imponer a los gobernados su contenido, por lo que no puede prevalecer el sujeto, base y tasa del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Lo aseverado en atención a que fueron emitidos por el gobernador del Estado y algunos por el secretario general de Gobierno omitiendo el refrendo y firma de dichos decretos por parte de los secretarios competentes, como son la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, respectivamente, por lo cual, no podían surtir sus efectos legales, como lo aluden los artículos, 46, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 11, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. (primer concepto de violación)

b) Los decretos impugnados vulneraron el principio de legalidad tributaria al no prever los elementos para calcular la base del tributo, toda vez que sólo mediante una ley en donde expresamente se fijen éstos pueden imponerse cargas tributarias a los gobernados con el objeto de evitar actos arbitrarios por parte de la autoridad, lo aseverado tomando en consideración que tratándose del pago de impuestos se tiene que saber con toda precisión, aun antes de autoaplicarse alguna disposición, el monto o cantidad a cubrir para satisfacer la obligación tributaria.

c) Consecuentemente, arguyó que los actos son inconstitucionales por no establecer los parámetros sobre los cuales debe regirse la autoridad administrativa para clasificar determinado predio en las categorías referidas en las tablas de valores unitarios de construcción y el procedimiento para instaurar un valor por metro cuadrado en las mencionadas tablas, lo cual dejaba a su arbitrio el fijar los criterios de clasificación respectivos.

d) Las tablas de valores unitarios aplicadas prevén valores distintos de la construcción, atendiendo a la clasificación de lujo, superior, media, económica o austera, sin embargo, no se establecen los parámetros en relación con los cuales la autoridad administrativa debe regirse para el efecto de clasificar en alguna categoría un inmueble, provocando que quedara a su arbitrio fijar

dichos criterios, lo cual resultaba violatoria de la garantía de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, dejándole la determinación de la base gravable del impuesto, así como el resto de los elementos esenciales, procedimientos necesarios que deben aplicarse para el cálculo, cobro y pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales a cargo de la autoridad.

e) Aunado a lo anterior argumentó que se encontraba viciado un elemento esencial del impuesto como es la base, por tanto, se tornó inconstitucional el mecanismo y procedía desincorporar de la esfera jurídica del quejoso la obligación de pagar el impuesto sobre transmisiones patrimoniales. (segundo concepto de violación)

f) Existió transgresión a las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias previstas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con la tarifa. Sin embargo, suponiendo sin conceder que las tablas de estudio reflejaron de manera clara y precisa el valor total de las construcciones de un inmueble mediante la fila denominada como valor, la tabla reclamada aprobada por el Congreso al establecer un mecanismo que no atendió a la verdadera riqueza objetiva que grava el impuesto, resultó inequitativa por no impactar proporcionalmente el patrimonio de los sujetos que contaban con una construcción de mayor valor, esto es, no reflejando la capacidad contributiva del quejoso, en atención a no haberse requerido documento alguno en donde se mostrara la calidad de los materiales utilizados para realizar la construcción o cualquier otro factor que permitiera concluir el valor final de ella, en atención a lo determinado por la autoridad, por tanto, el valor fijado por ésta, bajo los lineamientos que la tabla impugnada ofreció sólo una presunción de la calidad de la construcción para la determinación de la base gravable, con lo cual únicamente se presumió la riqueza del contribuyente gravándola bajo esos parámetros, teniendo como consecuencia la violación al principio de proporcionalidad al no gravar la riqueza del contribuyente de forma objetiva.

g) El rango para determinar el valor total de las construcciones en la fila denominada valor era desproporcionada pues al rebasarlo en una cantidad mínima y quedar por ello comprendidos en el rango siguiente, les resultó un aumento en la base considerablemente al incremento de la suma gravada, toda vez que operó un salto cuantitativo en el valor indicado en la tabla que no era proporcional en relación con otro valor que apenas llegue al tope de dicho renglón.

h) El salto cuantitativo en el valor y en la tarifa, además de ser desproporcionado implicó un trato desigual a quienes se encontraban en situaciones

semejantes, resultando por ello inequitativo, por lo cual era inconstitucional la tabla de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil catorce y los artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el aludido ejercicio, así como el acto de aplicación reclamado, en virtud de que las mismas determinaban una base gravable de manera inequitativa.

i) Al efecto se adujo que las tablas impugnadas prevén un valor máximo de \$9,040.00 (nueve mil cuarenta pesos 00/100 M.N.) que se instaurará como su valor total de construcción, pero si se excede del valor referido en la determinación que se hace conforme al mismo rango, no se está en una situación de igualdad. (tercer concepto de violación)

j) Las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Zapopan, para el ejercicio de dos mil catorce, no previeron la totalidad de los elementos marcados en el artículo 56 de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco para calcular la base del tributo con lo cual se generó una violación a los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias.

k) Si bien dicho precepto instituye que para determinar los valores unitarios deben tomarse en cuenta elementos como los servicios municipales existentes, vías de comunicación, vecindad con zonas comerciantes o centros de abasto, uso, destino y reserva determinados para el suelo conforme a su zonificación, así como cualquier otra característica que pudiera influir en los valores de mercado o reales, esto no se reflejó en el proyecto definitivo, siendo que los únicos factores reflejados en las tablas son las colonias y zonas catastrales, cuando debían estar en las tablas y en la ley; de ahí que las tablas irrumpen con el principio de proporcionalidad, por tanto al no atenderse al valor real del inmueble materia de la adquisición en cuanto es una manifestación de su capacidad contributiva.

Por su parte, el Juez Octavo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, determinó negar el amparo solicitado, en atención, en esencia, a las siguientes consideraciones:

- En respuesta al concepto de violación marcado como primero, en relación con que no se encontraban refrendados los decretos reclamados por parte de las Secretarías de Estados competentes, esto es, Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial se declaró infundado, ello en atención a que en el presente caso no se trataba de un reglamento o acuerdo general expedido por el gobernador del Estado de Jalisco, sino de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco,

la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2014, y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del aludido Municipio, para el ejercicio fiscal en cita, por tanto son leyes en sentido formal, expedidas por el Congreso del Estado de Jalisco a través del proceso legislativo respectivo y para su plena validez basta que estén refrendadas por el secretario general de la entidad de conformidad con el artículo 5o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

- Por otro lado, se analizaron de forma conjunta los conceptos de violación segundo y cuarto, en los cuales la parte quejosa sostenía que el artículo 114 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, así como las tablas de valores unitarios reclamadas transgredieron el principio de legalidad tributaria, los cuales se declararon infundados, en atención a que la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco y su reglamento dispuso los valores unitarios de los terrenos y construcciones, los coeficientes de incremento y demérito de esos valores y demás elementos de valuación, se elaborarán y aplicarán mediante las tablas de valores unitarios (tomados en consideración por el legislador para establecer precisamente los elementos técnicos, estadísticos y fiscales) y para elaborar las mencionadas tablas, se debía seguir diversas directrices; por otra parte se tomó en cuenta lo previsto en los diversos preceptos 46, 47, 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2014, llegando a la conclusión que de la interpretación armónica de tales disposiciones, se desprendía que la ley preveía los parámetros y lineamientos a seguir por la autoridad administrativa para determinar el monto a pagar por concepto del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, esto es, que sobre la base establecida en un límite inferior y un límite superior, se instauraría una cuota fija, a la cual habría de aplicarse el porcentaje correspondiente conforme va incrementando el valor de dicha base, por tanto en el ordenamiento jurídico se constituían los diversos lineamientos a observarse para aplicar la tarifa para el pago de dicho tributo. Sin que para comprender y aplicar las operaciones que debe realizar la autoridad exactora con la determinación de la tarifa correspondiente, sea menester establecer cada uno de los pasos a seguir para tal efecto, pues éstos correspondían a la disciplina aritmética. Consecuentemente, se concluyó que no se dejó al arbitrio de la autoridad fiscal la determinación respectiva, siendo que el legislador sí previó de manera clara los elementos para calcular la base y tasas del impuesto sobre transmisiones patrimoniales con las tablas de valores correspondientes y los diversos elementos técnicos, estadísticos, fiscales, socioeconómicos, a que atienden los procedimientos y especificaciones en materia de gestión catastral tomados en consideración, así como los elementos, causas, circunstancias y parámetros que la autoridad administrativa debía de observar para realizar las clasificaciones de los tipos de construcción, sin que la circunstan-

cia de que tales disposiciones no se encuentren contenidas en las leyes y tablas reclamadas, sino en ordenamientos diversos, implicaría transgresión al principio de legalidad tributaria.

- En cuanto a los argumentos expresados en el tercer concepto de violación en relación con la transgresión a las garantías de equidad y proporcionalidad tributaria por alegar que las tablas en cuestión no atendían a la verdadera riqueza objetiva que grava el impuesto y, por tanto, no impactaba proporcionalmente el patrimonio de los sujetos que contaban con una construcción de mayor valor, afectando a los que tienen uno de menor valor, se declaró infundado, toda vez que, analizando los elementos esenciales del impuesto en cuestión, se consideró que el adquirente del patrimonio era al que se le aplicó la tarifa correspondiente respecto del impuesto de transmisiones patrimoniales, debido a que era él, quien demostró que tiene la capacidad para contribuir por ese concepto –transmisión del patrimonio–. Por ello, mientras la persona que transmite el patrimonio pierde un bien de la universalidad de derechos que constituye su patrimonio; el que lo recibe lo incrementa, lo que demuestra la capacidad para contribuir a los gastos públicos.

- Ahora bien, de lo previsto en los artículos 114 y 115 de la Ley de Hacienda Municipal y por el diverso 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2014, particularmente del último de los preceptos al contener con base en una estructura de rangos, una cuota fija y una tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, no violaba el principio de proporcionalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues los contribuyentes al rebasar en una unidad el límite superior de un rango, y quedar comprendidos en el siguiente, no resultaba desproporcional, porque la tabla no determinó una tarifa progresiva con base únicamente en la diferencia de un número, sino que señaló una cuota fija a aplicar, en relación con la cantidad inmersa entre el límite inferior y el superior. Por tanto, la tasa del impuesto, se aplica sobre el excedente del límite inferior en un porcentaje que al considerar todos estos elementos, evidenció la capacidad contributiva del obligado, con lo cual se le permitió al legislador establecer diversas categorías de causantes a las que otorgará un trato fiscal diferente y que reflejó una diversa capacidad contributiva del sujeto obligado, en virtud de lo aseverado; tampoco le asiste razón a la parte quejosa, al sostener que se transgredían los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, al incrementar un cambio en la determinación de la base gravable en caso de que una persona excediera el rango establecido.

Inconforme con la determinación anterior la parte quejosa argumenta lo siguiente:

a) Le ocasiona perjuicio el hecho de que el juzgador dentro del considerando sexto al analizar el concepto de violación marcado como primero, haya determinado que la Ley de Hacienda impugnada, fue aprobada por el Congreso y no por el gobernador y, por ende, no deben sujetarse a lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y el artículo 11, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, ya que resulta incongruente. Lo anterior pues aduce que todas las disposiciones emitidas por el gobernador en uso de sus facultades, deberán de estar firmadas por el secretario del despacho, al cual el asunto corresponda y sin ese requisito no deben ser obedecidas, por lo que si la publicación y promulgación de una ley son facultades del gobernador, éstas deben de ser refrendadas con la firma del secretario de la materia, lo que no aconteció en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan y las tablas de valores unitarios de construcción y terreno de ese Municipio, dado que únicamente se encuentran refrendadas por el secretario general de Gobierno.

b) Arguye que fue incorrecto lo fallado por el Juez en el sentido de que las tablas de valores reclamadas sí respetan el principio de legalidad tributaria, a pesar de que no contienen los elementos para clasificar el inmueble y obtener la base del impuesto sobre transmisiones patrimoniales con lo cual considera se permite el actuar discrecional de la autoridad en cuanto a la determinación de la base del tributo. Al respecto, se argumenta que dentro de las tablas, existen tres clasificaciones a fin de obtener el costo por metro cuadrado de construcción de un inmueble y con ello la base del impuesto referido como es el tipo (moderno, semi moderno y antiguo) y por la calidad (lujo, superior, medio, económico y austero) y por el estado de conservación (bueno, regular y malo), pero no se establece a consideración de quién va a calificar ese inmueble y mucho menos se instituyen los parámetros a tomar en cuenta para evaluar el tipo, calidad y estado de conservación, al no estar definido qué se tiene que entender por cada uno de ellos.

c) En ese mismo sentido, sigue argumentando el hecho de que el artículo 20 del Reglamento de Catastro proporcione algunas descripciones de las clasificaciones, a fin de valorar la calidad de un inmueble, no quiere decir que con ello se subsane la omisión del legislador de constituir en las tablas los lineamientos para poder obtener la base del impuesto, el cual al ser un elemento esencial del tributo es necesario que se encuentre en una ley formal y material para cumplir con las exigencias del principio de legalidad tributaria.

d) El Juez de forma incorrecta concluyó que las tablas reclamadas tomaban en cuenta la totalidad de los elementos previstos en el artículo 56 de

la Ley de Catastro, siendo que únicamente se tomó en cuenta el tipo, calidad y estado de conservación, asimismo, por lo tanto hace al suelo, las colonias y zonas catastrales, evidenciando que no se considera la capacidad contributiva del obligado lo que transgrede las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, en los términos propuestos en su demanda de amparo.

e) Que fue incorrecto que el Juez concluyera que las tablas de valores unitarios señaladas como actos reclamados y la tabla que prevé el artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, son proporcionales y equitativos, a pesar de que no establecen un rango en los cuales pagan un mismo impuesto sin revelar la verdadera capacidad contributiva del obligado, haciéndolo de forma progresiva, de acuerdo a lo expuesto en el concepto de violación respectivo.

CUARTO.—Ahora bien, de la demanda de amparo se advierte que el quejoso aduce la falta de refrendo por parte del secretario del ramo de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, así como la Ley de Ingresos del aludido Municipio y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, particularmente los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 121, que regulan lo relativo al impuesto sobre transmisiones patrimoniales; respecto el último ordenamiento citado, si bien no se señala en la demanda, fue publicado en el Decreto "11558" y reformado por los diversos decretos 14131, 14235, 14568, 15029, 15311, 15315, 15463, 16138, 16912, 16975 y 17824, con motivo de su primer acto de aplicación que fue el veinte de octubre de dos mil catorce, fecha en que realizó el pago por concepto de dicho impuesto.

En efecto, en su primer concepto de violación adujo que dichos decretos se encontraban viciados desde su creación, por lo cual no pueden surtir efectos jurídicos, al no encontrarse el refrendo del secretario de Finanzas del Estado de Jalisco, hoy secretario de Planeación, Administración y Finanzas; en otras palabras, las normas reclamadas son inconstitucionales, porque los decretos que las contienen no debieron ser refrendados únicamente por el secretario general de Gobierno, sino también por el secretario de Finanzas, al corresponder a un asunto de su ramo y en estricta aplicación de lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que prevé como requisito de validez, que todas las disposiciones que el gobernador del Estado emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda y, que sin este requisito, no serán obedecidas.

En respuesta a lo anterior, como se desprende de la narrativa de hechos, se advierte que el Juez de Distrito del conocimiento determinó que dicho con-

cepto de violación era infundado, dado que para la plena validez de los decretos impugnados, es suficiente que sean refrendadas por el secretario general de la entidad.

En sus agravios el inconforme considera que los artículos 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y 11, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, no excluyen de su contenido a las leyes aprobadas por el Congreso, como indebidamente lo concluye el Juez, en atención a que considera que todas las disposiciones emitidas por el gobernador en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario de despacho al que el asunto corresponda, por lo que la publicación y promulgación no son potestades y obligaciones del gobernador y deben ser refrendadas con la firma del secretario de la materia.

Al respecto, esta Segunda Sala determina que dicho agravio resulta infundado, lo anterior es así, porque al resolverse en este Alto Tribunal el amparo en revisión 433/2014,⁹ en sesión de once de febrero de dos mil quince, se estableció que el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, no puede servir como fundamento para afirmar que todas las leyes emitidas por la Legislatura de esa entidad, deben ser refrendadas por el secretario general de Gobierno y por el secretario del despacho del ramo correspondiente, toda vez que el acto de refrendo, corresponde únicamente al primero de los nombrados, lo que tiene sustento en el artículo 50 de la propia Constitución Local y en los diversos 11, fracción III, y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como 1 y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

Al respecto, el Decreto "11558", en el segmento conducente, es del tenor siguiente:

"Decreto 11558

"Enrique Álvarez del Castillo, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a los habitantes del mismo hago saber:

"Que por la Secretaría del H. Congreso del Estado se me ha comunicado el siguiente:

⁹ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por unanimidad de 4 votos, con salvedades del Ministro Alberto Pérez Dayán.

"DECRETO

"Número 11558. El Congreso del Estado decreta:

"Ley de Hacienda Municipal
del Estado de Jalisco

"...

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, a los diecinueve días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro.

"El Gobernador Constitucional del Estado

"Lic. Enrique Álvarez del Castillo

"El Secretario General de Gobierno

"Lic. Eugenio Ruiz Orozco."

Cabe agregar, que el resto de los decretos combatidos, presenta la misma redacción, con la consecuente modificación por lo que hace al nombre de los funcionarios que los suscribieron.

Ahora bien, en el precedente ya indicado, esta Segunda Sala formuló las siguientes consideraciones, por lo que toca al problema jurídico que se analiza, las cuales son del tenor siguiente:

"SEXTO.—Acorde al considerando precedente, debe analizarse el Decreto 21804 que contiene la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios, únicamente por lo que hace al artículo 99, así como del Decreto 24364 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veintidós de diciembre de dos mil doce, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, específicamente el artículo 62, pues además de que dicho decreto fue el impugnado, es el que efectivamente se aplicó.

"Antes de dar respuesta a los agravios debe conocerse su texto, a saber:

"Decreto 21804

"(se transcribe).

"Decreto 24364

"(se transcribe).

"Como puede advertirse, el Congreso de esa entidad federativa emitió los decretos en comento, los cuales establecen que los derechos por el abastecimiento del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, deben pagarse conforme a las cuotas y tarifas aprobadas por los consejos tarifarios municipales u organismos operadores, las cuales comprenderán todos los servicios y usos referidos en la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Como previamente se había expuesto, la quejosa ahora recurrente esgrime que, tomando en consideración que dichos decretos fueron refrendados sólo por el secretario general de Gobierno y no por el secretario de despacho que correspondía, resultan inconstitucionales, pues el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco exige que las disposiciones que emita el gobernador del Estado, deben estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda; por ende, señala la inconforme, no son aplicables las jurisprudencias en las que se apoyó el Juez de Distrito, de rubros: 'REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.' y 'REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL.', y sí lo es el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: 'REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO.', así como la tesis de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, de rubro: 'REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS, PARA LA OBSERVANCIA Y VALIDEZ DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y DEMÁS DISPOSICIONES GENERALES, CORRESPONDE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y AL TITULAR DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.'

"En este sentido, afirma la recurrente, el secretario de Finanzas y el de Desarrollo Urbano debían haber refrendado los decretos impugnados y al no haberlo hecho, transgreden los derechos de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

"Como punto de partida, debe precisarse que si bien pueden resultar orientadores para la Segunda Sala, los criterios emitidos por la Primera Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cierto es que no son obligatorios, motivo por el cual su existencia no puede sustentar la revocación de la sentencia sujeta a revisión, máxime si como en el caso, la tesis citada por la recurrente alude a decretos de una entidad federativa distinta a la problemática que ahora se presenta y a supuestos diferentes.

"Asimismo, debe ponderarse que la jurisprudencia de la Segunda Sala citada en el escrito de agravios como aplicable, fue emitida con una integración diferente de los Ministros integrantes de dicho órgano jurisdiccional, motivo por el cual puede determinarse no idónea para resolver el presente recurso, o bien en una reflexión diferente, abandonarse el criterio ahí sostenido, pese a que el criterio haya sido reiterado en diversos asuntos.

"Aclarado ese aspecto resulta indispensable señalar que en la jurisprudencia 95/2011, la Segunda Sala de este Alto Tribunal sostuvo:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL FUNCIONARIO DEL RAMO RELATIVO.' (se transcribe)

"De la ejecutoria relativa, se advierte que la decisión se sustentó básicamente en el análisis de los siguientes artículos:

"(se transcribe)

"Del estudio de esas normas jurídicas, se arribó a la conclusión de que tanto las leyes y decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Quintana Roo, como los decretos, reglamentos y acuerdos de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo de dicha entidad federativa, debían ser refrendados por el secretario de Gobierno y por el encargado del ramo al que el asunto correspondiera para ser obligatorios; por ende, si el artículo 91, fracción II, y 93 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, disponían que el gobernador del Estado tenía, entre otras facultades, la de publicar las leyes y decretos que expidiera la Legislatura Estatal, función ésta que llevaba a cabo a través de la realización de uno de los actos señalados en el artículo 93 del citado ordenamiento, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual, ese alto funcionario ordenara la publicación de la ley o decreto que le enviara la Legislatura del Estado; luego, los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo disponía la publicación de leyes o decretos expedidos por la legislatura de dicha entidad federativa, constituían actos de los comprendidos en el artículo 93 en cita, pues al utilizar este precepto la locución: 'Toda ley o decreto será refrendada por el secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo.', era incuestionable que su texto literal no

dejaba lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del gobernador, era aplicable el requisito de validez previsto en el referido precepto, a saber, que para ser obedecidos debían estar firmados o refrendados por el secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo al que el asunto o materia del decreto correspondía.

"La jurisprudencia en cuestión, fue aplicada también por la Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 257/2014, 265/2014 y 283/2014 referentes a ordenamientos legales del Estado de Querétaro, resaltando que también en esta entidad federativa, se señalaba en la Constitución Local y en la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal, de manera expresa, que todos los decretos promulgatorios del gobernador del Estado de Querétaro, se encuentran comprendidos dentro de la obligación constitucional local de ser 'firmados por el secretario de Gobierno y por el secretario o secretarios del ramo que correspondan.'

"Con base en esas consideraciones, es que la ahora recurrente sostiene que debe concederse la protección constitucional solicitada, pues afirma que la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 46, establece la ineludible obligación de que las leyes deben estar refrendadas por el secretario competente en la materia y sin ese requisito, no deben ser obedecidas, pues todas las disposiciones mediante las cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco manda a la promulgación de leyes o decretos expedidos por la Legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos comprendidos en el referido artículo 46, pues su texto literal no deja lugar a dudas.

"En las relatadas condiciones, señala, a diferencia del ámbito federal en que el refrendo por parte del secretario de despacho a que el asunto corresponda, se exige para reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, en el caso de Jalisco, se extiende a las leyes o decretos expedidos por la Legislatura Estatal.

"A fin de verificar si es o no correcta esa afirmación, es indispensable atender al texto del referido artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y de los preceptos legales relacionados, a saber:

"Constitución Política del Estado de Jalisco

"Reformado, P.O. 28 de abril de 1997)

"'Artículo 46.' (se transcribe)

"De esa transcripción se aprecia, de manera opuesta a lo que afirma la recurrente, que no se establece de manera literal que no deje lugar a dudas, que

las leyes o decretos que emita tanto el titular del Poder Ejecutivo, como la Legislatura Estatal, deban ser refrendadas por el secretario del despacho del ramo que se les encomiende.

"En efecto, lo único que señala ese precepto constitucional, es que las disposiciones que el gobernador del Estado emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda, y sin este requisito, no serán obedecidas.

"En esa tesitura, el referido artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, no puede servir como fundamento para la determinación tocante a que todas las leyes emitidas por la Legislatura de dicha entidad federativa, deben estar refrendadas no sólo por el secretario general de Gobierno, sino también por el secretario del despacho del ramo correspondiente; por tanto, resultan infundados los argumentos expresados en lo particular en el escrito de agravios.

"Aunado a esa precisión, resulta conveniente enfatizar que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco dispone que las secretarías tienen dentro de sus atribuciones refrendar reglamentos, decretos y acuerdos emitidos por el gobernador del Estado, pero la Secretaría General de Gobierno tiene obligación de refrendar todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida para que sean obligatorias, requisito sin el cual no pueden surtir efecto legal, tal como se aprecia del artículo 11, que establece:

"Artículo 11.' (se transcribe)

"Además, el artículo 13 de ese ordenamiento legal, prevé de manera literal que corresponde al secretario general de Gobierno refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado, como se demuestra de su texto, a saber:

"Artículo 13.' (se transcribe)

"En este sentido, es innegable que en términos de la legislación del Estado de Jalisco, corresponde únicamente al secretario general de Gobierno refrendar los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de esa entidad federativa, tal como en la especie sucedió.

"Encuentra sustento a dicha afirmación, lo previsto en los artículos 1 y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno que sobre el particular señala:

"Artículo 1.' (se transcribe).

(Reformado, P.O. 4 de septiembre de 2010)

"Artículo 4.' (se transcribe).

"De esa transcripción, se aprecia que las atribuciones conferidas al secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, son las que expresamente están señaladas en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, dentro de las cuales se encuentra la citada con antelación, es decir, la de refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado.

"En las relatadas condiciones, si conforme lo previsto en el artículo 50 de la Constitución Local, el gobernador del Estado tiene dentro de sus facultades, la de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y hacer observaciones a éstas; y, la ley orgánica a la que se ha venido haciendo referencia establece de manera expresa que corresponde al secretario general de Gobierno refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado; resulta indudable que no puede sostenerse que las leyes emitidas por la Legislatura Estatal, para ser obligatorias, deban indefectiblemente estar refrendadas por el secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación, sólo está referida a las disposiciones que emita el gobernador del Estado, y no a los actos del Congreso.

"En otras palabras, las órdenes que dicte el gobernador del Estado de Jalisco para la promulgación de las leyes y decretos que expida la Legislatura Estatal, requieren para su obligatoriedad de la firma del gobernador del Estado y del refrendo del secretario general de Gobierno.

"En efecto, de la lectura integral de los decretos impugnados, se aprecia que constan de dos partes fundamentales: la primera, que se limita a establecer por parte del gobernador del Estado de Jalisco, que el Congreso de la entidad le dirigió un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil trece y de la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios, y la segunda parte, a ordenar su publicación. Dichos decretos promulgatorios se encuentran firmados por el gobernador y por el secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco.

"Esta precisión pone de manifiesto que la materia de estos decretos promulgatorios, está constituida en rigor por la orden del Titular del Poder Ejecutivo para que se publique o dé a conocer los decretos que le dirigió el Congre-

so de la entidad; de ahí que conforme a las disposiciones de la Constitución Local mencionadas, para su obligatoriedad se requiere, además de la firma del gobernador del Estado, la del secretario general de Gobierno, pues por identidad de razones, resulta particularmente aplicable al caso la jurisprudencia visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, página 160, IUS: 206091, Octava Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que enseguida se reproduce:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN." (se transcribe)

"El análisis del criterio reproducido, conduce a sostener lo siguiente:

"El presidente de la República (que para los efectos que se analizan se equipara al gobernador del Estado), tiene como facultad y obligación promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (que en la especie se equipara a la Legislatura Estatal).

"Esa función la lleva a cabo ordenando la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión.

"La materia del decreto promulgatorio, se constituye por la orden del presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, por lo que no puede afirmarse que se rija por la materia de la ley o decreto aprobado por el Congreso de la Unión.

"Si la materia del decreto promulgatorio, no se constituye por la materia de la ley, sólo requiere para su validez de la firma del secretario de Gobernación (que se equipara en la especie al secretario general de Gobierno), cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo y, por ende, el que debe ser refrendado.

"No debe exigirse además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique (se equiparan a los secretarios del despacho del ramo a que corresponda), porque implicaría refrendar un acto que ya no proviene del órgano ejecutivo, sino del legislativo.

"Es corolario de lo anterior, que si en términos del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se faculta y obliga a los secreta-

rios del despacho a que el asunto corresponda, a refrendar sólo las disposiciones del gobernador del Estado y no los decretos o leyes expedidos por la Legislatura Estatal, atribución que sí se otorga en forma expresa al secretario general de Gobierno, conforme lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; resulta innegable que los Decretos 24364 y 21804 emitidos por el Congreso del Estado de Jalisco que se impugnan que contienen respectivamente la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta Jalisco (artículo 62) y la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios (artículo 99), que como puede corroborarse se encuentran firmados por el gobernador del Estado y por el secretario general de Gobierno, respetan los derechos fundamentales que la recurrente estima violados.

"Lo anterior pues además, la materia del decreto promulgatorio, se constituye por la orden del gobernador para que se publique la ley para su debida observancia, mas no por las materias de los decretos aprobados por la Legislatura Estatal; de ahí que para su validez requiera sólo de la firma del secretario general de Gobierno y no la del o los secretarios del despacho de la materia respectiva.

"En esas condiciones, son infundados los agravios que se expresan en el escrito de revisión, en cuanto sostienen que fue incompleto el proceso legislativo del que surgieron los decretos que se combaten, pues se insiste, si bien el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco señala que todas las disposiciones que el gobernador emita en uso de sus facultades, deben estar firmadas por el secretario de despacho, las leyes contenidas en los decretos reclamados, se emitieron por el Poder Legislativo y no por el Ejecutivo Estatal; y si el refrendo referido opera para las disposiciones que emita el gobernador en uso de sus facultades, en la especie no era obligatorio el refrendo por parte del secretario del ramo, ya que fueron aprobadas y emitidas por el Congreso, acorde a lo previsto en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco y el diverso numeral 109 de la Constitución Federal, consecuentemente, no requería el refrendo de mérito, sino el del secretario general de Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco ..."

De la transcripción que antecede, se desprende con claridad que esta Segunda Sala consideró que, si conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Constitución Local, el gobernador del Estado tiene dentro de sus facultades las de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y hacer observaciones a éstas y, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establece de manera expresa, que corresponde al secretario general de Gobierno refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado, resulta indudable

que no puede sostenerse que las leyes emitidas por la Legislatura Estatal, para ser obligatorias, deban indefectiblemente estar refrendadas por el secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación, sólo está referida a las disposiciones que emita el gobernador del Estado, y no a los actos del Congreso.

Por tanto, el agravio de que se trata resulta infundado, porque contrariamente a lo alegado por la quejosa, los decretos combatidos no adolecen del vicio formal que les atribuye, por lo tanto ha lugar a negar el amparo respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, publicada mediante Decreto 11558, así como todos los decretos reformativos de ésta (14131, 14235, 14568, 15029, 15311, 15315, 15463, 16138, 16912, 16975 y 17824), en lo que hace a los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 121 de dicho ordenamiento que regulan el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, así como las tablas de valores unitarios reclamadas.

El criterio referido, fue reiterado por esta Segunda Sala al resolver los amparos en revisión *****¹⁰ ***** , ambos fallados por unanimidad de votos en sesión de cinco de agosto de dos mil quince, así como los diversos amparos en revisión ***** y ***** , fallados por unanimidad de cinco votos en sesión de veintiséis de agosto del año en curso.

QUINTO.—Por otro lado, también se declara infundada la primera parte del segundo agravio, sintetizado en el inciso b), en donde el recurrente argumentó que las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Zapopan, Jalisco, transgreden el principio de legalidad tributaria, al no prever los elementos para clasificar el inmueble, así como los parámetros para valorar el tipo, calidad y estado de conservación para efecto de obtener la base del impuesto sobre transmisión patrimonial, esto es, que no se define el tipo de construcción de un inmueble moderno, semi moderno y antiguo, la calidad de lujo, superior, medio, económico y austero, y el estado de conservación en bueno, regular y malo, lo cual genera inseguridad jurídica al contribuyente.

Para sustentar la determinación anterior, se debe considerar que los actos reclamados en la demanda de amparo en relación con este tema, consisten en las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, de cuyo decreto se desprende lo siguiente:

¹⁰ Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ZAPOPAN
TESORERIA MUNICIPAL
DIRECCION DE CATASTRO
CONSEJO TECNICO DE CATASTRO MUNICIPAL

VALORES DE CONSTRUCCIÓN 2014

Tipo de construcciones Permanentes Habitacionales, Comerciales y de servicios.

TIPO	EDAD - MODERNO					EDAD - SEMI-MODERNO					EDAD - ANTIGUO					TIPO DE CONSTRUCCIÓN PROVISIONAL USO TRANSITORIO Y FACIL REMISION					TIPO DE CONSTRUCCIONES ESPECIALIZER																			
	LUGO		SUPERIOR		MEDIA		ECONOMICA		AUSTERA		LUGO		SUPERIOR		MEDIA		ECONOMICA		AUSTERA		SUPERIOR		MEDIA		ECONOMICA		AUSTERA		CONSTRUCCION PERMANENTE		REPARACIONES Y RECONSTRUCCIONES									
	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR										
VALOR INDUSTRIAL	4,015	2,800	3,415	2,800	3,050	2,315	2,510	2,320	2,315	2,490	1,990	1,800	1,515	2,230	1,785	1,450	1,225	1,235	1,320	1,235	1,695	1,120	895	1,340	1,400	1,340	1,005	895	2,410	1,765	1,160	430	320	215	6030	6030	6030			
VALOR	4,015	2,800	3,415	2,800	3,050	2,315	2,510	2,320	2,315	2,490	1,990	1,800	1,515	2,230	1,785	1,450	1,225	1,235	1,320	1,235	1,695	1,120	895	1,340	1,400	1,340	1,005	895	2,410	1,765	1,160	430	320	215	6030	6030	6030			
CLAVES DE CLASIFICACIÓN	2000	2002	2001	2001	2010	2011	2012	2010	2010	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	
ESTADO DE CONSERVACION	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR
TIPO	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	
VALOR	4,015	2,800	3,415	2,800	3,050	2,315	2,510	2,320	2,315	2,490	1,990	1,800	1,515	2,230	1,785	1,450	1,225	1,235	1,320	1,235	1,695	1,120	895	1,340	1,400	1,340	1,005	895	2,410	1,765	1,160	430	320	215	6030	6030	6030			
CLAVES DE CLASIFICACIÓN	2000	2002	2001	2001	2010	2011	2012	2010	2010	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	
ESTADO DE CONSERVACION	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR
TIPO	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	

Tipo de construcciones Permanentes Industriales

TIPO	EDAD - MODERNO					EDAD - SEMI-MODERNO					EDAD - ANTIGUO																											
	LUGO		SUPERIOR		MEDIA		ECONOMICA		AUSTERA		LUGO		SUPERIOR		MEDIA		ECONOMICA		AUSTERA																			
	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR																		
VALOR INDUSTRIAL	4,015	2,800	3,415	2,800	3,050	2,315	2,510	2,320	2,315	2,490	1,990	1,800	1,515	2,230	1,785	1,450	1,225	1,235	1,320	1,235	1,695	1,120	895	1,340	1,400	1,340	1,005	895	2,410	1,765	1,160	430	320	215	6030	6030	6030	
VALOR	4,015	2,800	3,415	2,800	3,050	2,315	2,510	2,320	2,315	2,490	1,990	1,800	1,515	2,230	1,785	1,450	1,225	1,235	1,320	1,235	1,695	1,120	895	1,340	1,400	1,340	1,005	895	2,410	1,765	1,160	430	320	215	6030	6030	6030	
CLAVES DE CLASIFICACIÓN	2000	2002	2001	2001	2010	2011	2012	2010	2010	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000
ESTADO DE CONSERVACION	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR	BUENO	REGULAR
TIPO	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL	ESPECIAL

NOTA 1: Las construcciones comprendidas de 0 a 10 años de edad corresponden al tipo moderno.

NOTA 2: Para los efectos de valoración catastral se entiende como modernización de un inmueble, al hecho de haber realizado mejoras de tipo arquitectónico, como: pintura, estucos, instalaciones eléctricas y plomeras, techos, muros y carpinterías, y su clasificación será de acuerdo a sus nuevas características.

NOTA 3: Para el caso de las construcciones de más de 4 años de edad que se incrementen o vayan por ser nuevas, se aplicarán los valores de las construcciones de un tipo por construirse.

NOTA 4: Para la estimación del estado de conservación se establece por:

BUENO: Aquellas construcciones que independientemente de su edad, se encuentren en condiciones óptimas, como nuevas o recién restauradas para su utilización normal. Es aquélla en que por razones del tiempo en que se efectuó su edificación, ha sufrido un deterioro natural, a pesar de haber un mantenimiento adecuado. Las construcciones que reciben mantenimiento permanente y solo tienen ligeros deterioros en los acabados debido al uso normal.

REGULAR: Es aquella en la cual la construcción no ha tenido mantenimiento o este ha sido deficiente, provocando una apariencia deteriorada en todos sus acabados, tal como alfombras, pinturas, laminas, pisos, techados, así como en sus instalaciones eléctricas, hidráulicas y especiales en sus elementos complementarios, tales como herrajes, carpintería y vidrios. Las construcciones que reciben mantenimiento esporádico, cuya estructura no tiene deterioro y si lo tiene, no la compromete y puede aplicarse para la construcción, además de presentar deterioros. Son problemas adicionales por ausencia total de mantenimiento y uso desordenado, que se puede aplicar por la destrucción parcial de todos sus elementos constructivos: instalaciones, acabados y complementos, pero continúa siendo habitable, aun cuando sea en condiciones precarias. Las construcciones que no reciben mantenimiento regular, cuya estructura acusa deterioros que la comprometen aunque sin peligro de desplomar y que los acabados e instalaciones tienen valores deteriorados.

MALO: Es aquélla en la que el edificio presenta un diseño pobre y que es responsable de su inhabilitación. Las edificaciones en que las estructuras presentan un deterioro tal que hace presuntivo su colapso y que su único valor es el de las materias recuperables.

COPIA DE VALORES REVISADA Y RECTIFICADA



El agravio es infundado, en atención a que esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión *****, analizó la misma problemática jurídica y determinó que las tablas de valores unitarios vigentes para dos mil doce y dos mil trece, no violaban el principio de legalidad tributaria, dado que el criterio para clasificar los tipos de construcción, atendiendo a su calidad, se encuentra establecido en las tablas de valores señaladas como actos reclamados, en donde se especifica a detalle la clasificación de la construcción. Sin que sea óbice a lo anterior, que en el presente asunto la materia sean las tablas de valores unitarios de suelo y construcción del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, en virtud de resultar aplicable el precedente por identidad de razón, pues subsisten los razonamientos que llevaron a establecer la validez de tales tablas.

Para evidenciar lo aseverado, resulta necesario reproducir lo razonado por esta Sala en el precedente referido en el que se sostuvo lo siguiente:

"SEXTO.—En el agravio segundo, los recurrentes esgrimen que si bien pudiera considerarse que en las tablas de valores que se reclaman, sí se encuentran delimitadas las bases que debe seguir la autoridad administrativa para clasificar la calidad de las construcciones, es decir, si son de lujo, superior, medio, económico y austero; lo cierto es que el vicio de legalidad, se da en el momento en que el legislador consideró suficiente clasificar los elementos de la construcción con base en las características generales que tiene determinada calidad y con base en las características generales de éstas ubicar a cada construcción dependiendo de su calidad, pues a su modo de ver, el legislador consideró suficiente clasificar a los diferentes tipos de calidades conforme a las características de una y otra subcategoría; sin embargo, no fijó un procedimiento para identificar la calidad de las construcciones cuando éstas tuvieran características mixtas, aunado a que las tablas no contemplan el elemento de vida útil (ni siquiera en forma implícita), en desatención al artículo 58 de la Ley de Catastro del Estado de Jalisco

"Para resolver ese planteamiento, es necesario precisar en primer término, en qué consiste el principio que se estima vulnerado.

"El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria, entre otras, en las jurisprudencias cuyos rubros establecen: 'IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.' e 'IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'

"De acuerdo con las consideraciones plasmadas en esos criterios, el respeto a la garantía de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en una ley, por las siguientes razones:

"- Para evitar que quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, en la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto.

"- Para evitar el cobro de impuestos imprevisibles.

"- Para evitar el cobro de impuestos a título particular.

"- Para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

"Como ya se había hecho mención, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales es una contribución que grava la adquisición o transmisión de la propiedad o de derechos de copropiedad de bienes inmuebles, por cualquier acto o contrato, ya sea que comprendan el suelo, las construcciones, o el suelo y las construcciones adheridas a él, incluyendo los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble, por lo que dicha contribución encuadra en la clasificación de los denominados 'impuestos reales'.

"La estructura normativa que regula la integración de sus elementos, no se encuentra exclusivamente en la legislación ordinaria, sino que además tiene fundamento en el artículo 115 constitucional.

"Por su parte, la fracción IV del artículo referido, establece la integración y libre administración de la hacienda de los Municipios, la cual se conforma entre otros ingresos, de las percepciones obtenidas por las contribuciones que los Estados impongan a la propiedad inmobiliaria, entre las cuales destaca el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

"Asimismo, el citado precepto dispone que los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales, las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Cabe señalar que las tablas de valores unitarios a las que hace referencia el precepto mencionado, revisten una importancia fundamental en la integración de los elementos que conforman el impuesto de que se trata, ya que

impactan la base gravable de la contribución, por lo que las normas que contengan dichas tablas, deben respetar las garantías constitucionales de justicia tributaria previstas en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

"En el asunto que nos ocupa, el artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, establece que para efectos del cálculo del impuesto, debe remitirse a la Ley de Hacienda Municipal de esa entidad federativa y aplicar las cantidades referidas en la tabla inserta, explicando la manera en que debe determinarse el monto a pagar, dependiendo del predio de regularización; y, la Ley de Hacienda Municipal a que prevé que la base del impuesto será el valor catastral actualizado con los valores unitarios vigentes en la fecha de causación, incluyendo en su caso, el valor de los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble; y, que el impuesto referido se causará y liquidará aplicando la tasa o tarifa que establezca la ley de Ingresos de cada Municipio a la base determinada en los términos citados.

"De lo anterior, se advierte claramente la estrecha vinculación que existe entre las tablas de valores catastrales unitarios y la base del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, consistente en el valor catastral del inmueble, ya que éste último se obtiene mediante la aplicación de los valores unitarios vigentes en la fecha de causación, contenidos en las tablas referidas, de ahí que estas últimas, al formar parte integrante de la base gravable, deban respetar los principios constitucionales que rigen a las contribuciones.

"Resulta importante destacar que el impuesto referido, al tratarse de una contribución que grava el traslado del dominio de una propiedad o de los derechos de copropiedad sobre bienes inmuebles, refleja en su base gravable una cuantificación numérica, que es expresión de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y que se aprecia atendiendo a las características del bien inmueble de que se trate, lo que se concreta por medio del establecimiento de las referidas tablas de valores catastrales unitarios.

"Sobre esas premisas, resulta indispensable reproducir los artículos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, que establece el impuesto sobre transmisiones patrimoniales; las tablas de valores de construcción (para dos mil doce, aplicables también, como se aclaró, para dos mil trece), los artículos relativos de la Ley de Catastro Municipal de esa entidad federativa, así como los artículos 46 y 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil trece, que también se combaten, a saber:

"Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (vigente en dos mil catorce)

"Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

"Artículo 112. (se transcribe)

"Artículo 113. (se transcribe)

"Artículo 114. (se transcribe)

"Artículo 115. (se transcribe)

"Artículo 116. (se transcribe)

"Artículo 117. (se transcribe)

"Artículo 121. (se transcribe)

"Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco (vigente en 2013)

"Capítulo segundo

"Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones

"Sección única

"Del impuesto sobre transmisiones patrimoniales

"Artículo 46. (se transcribe)

"Artículo 49. (se transcribe)

"Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco

"Capítulo VI

"De las tablas de valores unitarios y de la valuación catastral

"Artículo 54. (se transcribe)

"Artículo 55. (se transcribe)

"Artículo 56. (se transcribe)

"Artículo 58. (se transcribe)

"Decreto 23733/LIX/12

"Del análisis de las tablas de construcción, se advierte una clasificación de acuerdo al tipo de construcción, que se divide en: a) Moderno; b) Semi moderno; c) Antiguo; d) Provisionales; e) Alberca; f) Áreas de piso sin techar y g) Instalaciones deportivas.

"En la segunda fila, se clasifica la calidad de la construcción en cinco categorías a) Lujo; b) Superior; c) Media; d) Económica y e) Austera.

"En la tercera fila, se clasifica el estado de conservación de la construcción en tres categorías: a) Bueno, b) Regular y c) Malo.

"La cuarta fila de la tabla señala el valor unitario por metro cuadrado que le corresponde al bien respectivo.

"Posteriormente se destacan las claves de clasificación y el valor industrial, subdividiéndose éstos en: especial, superior, media y económica.

"En esas condiciones, siguiendo el orden referido, es innegable que debe conocerse primero qué tipo de construcción está adherida al predio; moderno, semi moderno, antiguo, provisional, alberca, área de piso sin techar o instalación deportiva; segundo, determinar la subclasificación según su calidad; lujo, superior, media económica o austera, y tercero, determinar a su vez la subclasificación que corresponde según su estado de conservación: bueno, regular o malo.

"En las propias tablas de valores de construcción, se define lo que debe entenderse por tipo de construcción moderno, semi moderno y antiguo acorde a los años de la construcción; se aclara que en casos de construcciones modernizadas, qué aspectos se toman en cuenta, como son los cambios en su estructura, distribución, tumbar y levantar muros, pisos, instalaciones hidráulicas y eléctricas, techos, herrerías y carpintería, se señala que para el caso de edificaciones con más de cuatro niveles desde su desplante, se incrementará el valor por metro cuadrado de las construcciones en un diez por ciento por estructura; se especifica lo que debe entenderse por estado de conservación bueno, regular o malo, atendiendo a si el inmueble está en óptimas condiciones; requiere reparaciones sencillas o reparaciones sustanciales; se aclara que la calidad austero se aplica a inmuebles habitados de autoconstrucción que se encuentran sin acabados, carentes de piso, carpintería, enjarres o similares.

"Además, se incluye una tabla específica en donde se aclaran los elementos de construcción, acorde a la calidad de la construcción, que como se

mencionó, se divide en lujo, superior, medio, económico y austero, tomando en cuenta si se trata de obra negra (estructura y albañilería), instalaciones y complementos, especificando si se trata de carpintería, cocina, herrería, vidriería, plafones, pintura, recubrimientos, sanitarios, pisos, aplanados, de gas, eléctricos, entre otros rubros.

"Lo anterior evidencia que todas las categorías de las construcciones se encuentran especificadas y aclaradas; esto es, en las tablas reproducidas se contienen los criterios de clasificación (tipos de construcción, calidad y estados de conservación), conteniendo la definición de cada uno con la finalidad de que la autoridad administrativa ubique cada una de las construcciones.

"Sobre esas premisas, resulta infundado el agravio en estudio, a través del cual se sostiene que en los diferentes valores de construcción partiendo del elemento de la calidad, no se contienen las bases conforme a las cuales se debe clasificar cada una de esas calidades cuando la construcción tenga características mixtas, esto es, no se considera que 'en innumerables ocasiones o que en la mayoría de los casos, no todas las construcciones tendrán todas y cada una de las veinte características ubicadas en un mismo rango de calidad'; argumentando además que no se atiende al elemento de 'vida útil'.

"Lo infundado de ese cuestionamiento, radica en que el criterio para clasificar los tipos de construcción, atendiendo a su calidad, se encuentra establecido en las tablas de valores catastrales unitarios analizadas, especificando a detalle que la calificación de construcción de lujo, superior, medio, económico o austero, depende de si está en obra negra, subdividiendo ésta en estructura y albañilería y éstas a su vez atendiendo a los cimientos, muros, techos, escaleras, columnas, travesaños, estructura y viguería; acorde a las instalaciones (eléctrica, hidráulica, sanitaria o de gas), especificando lo que debe tener la construcción en relación con cada uno de estos rubros; toma en cuenta los complementos en albañilería (pisos y aplanados) y en muebles (sanitarios y de cocina), y contempla aspectos diversos (carpintería, herrería, vidriería, cerrajería, plafones, pintura y recubrimientos).

"Asimismo, como se ha venido señalando, se aclara qué materiales o productos debe contener cada uno de esos rubros para poder encuadrarse como una construcción de lujo, superior, medio, económico o austero; en esa medida, pese a que una construcción tenga características mixtas, como lo alegan los inconformes, puede ubicarse en alguna de esas categorías, de tal manera que no se requiere de una clasificación distinta, como se pretende, puesto que resulta suficiente información la contenida en las cuestionadas

tablas e impide que la autoridad administrativa actúe en forma arbitraria en lo relativo a la determinación de un elemento que incide en la base gravable del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, por lo que es evidente que se respeta el principio de legalidad tributaria.

"Por otro lado, lo expresado en torno a que los valores unitarios deben tomar en cuenta el elemento de vida útil, si bien constituye un elemento contemplado en la Ley de Catastro Municipal del Estado de Jalisco, lo cierto es que como ya se mencionó, las tablas especifican que en los casos de los inmuebles que no se ajusten a las clasificaciones aprobadas, debe atenderse a lo previsto en el artículo 72 de la ley en cita, que establece:

"Artículo 72. (se transcribe)

"Pero además, la propia ley establece que los coeficientes de incremento y demérito, se aplican conforme a los criterios técnicos que determine el reglamento, pero debe ponderarse que acorde a la clasificación de moderno, semi moderno y antiguo, atendiendo a los años de edad de la construcción, la vida útil no puede clasificarse con valores precisos, pues dependerá de diversos factores como son el clima, el cuidado personal y mantenimiento que cada propietario da al inmueble, la calidad de los materiales utilizados en la construcción, entre otros factores.

"En esas condiciones, es indudable que los parámetros que debe observar la autoridad administrativa, para efecto de clasificar determinado bien, por lo que hace a la calidad de los tipos básicos de construcción (lujo, superior, media, económica o austera), están establecidos en la norma, lo que genera certidumbre y seguridad jurídica al contribuyente, pues se establecen en la ley los factores necesarios para determinar a qué categoría de calidad corresponde la edificación de que se trate, de tal forma que los elementos de la contribución no pueden ser elegidos discrecionalmente por la autoridad administrativa.

"Cabe destacar que la Segunda Sala ha sostenido que la facultad otorgada a la autoridad administrativa para obtener un valor que incida en la base del impuesto, no implica una violación a la garantía de legalidad tributaria, siempre que se trate de un valor obtenido por un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo y mediante un análisis comparativo.

"En esa tesitura, si la facultad para establecer los valores catastrales unitarios se encuentra regulada en el artículo 115 constitucional y deriva de una coordinación entre los Ayuntamientos y las Legislaturas Estatales, aunado a

que del análisis de las tablas de valores catastrales unitarios de mérito, se observa que dichos valores fueron fijados por el legislador y los criterios para su aplicación, a efecto de determinar la calidad que corresponde a determinado inmueble sí están definidos; resulta inconcuso que las tablas de valores de construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, para los ejercicios fiscales de dos mil doce y dos mil trece, emitidas mediante Decreto 23733/LIX/2011, respetan la garantía de legalidad tributaria ..."

De la lectura a la transcripción que antecede, se evidencia la declaratoria de constitucionalidad de las tablas combatidas en el segmento indicado, esto es, porque en ellas se establece el criterio o parámetro para clasificar los tipos de construcción, atendiendo a su calidad, especificando a detalle que la calificación de construcción de lujo, superior, medio, económico o austero. Aunado a lo anterior, se consideró que en los casos de los inmuebles que no se ajusten a las clasificaciones aprobadas, debe atenderse a lo previsto en el artículo 72, es decir, deben valuarse con los valores que correspondan a edificaciones análogas.

SEXTO.—Por otra parte, también se declara infundado el cuarto agravio, sintetizado en el inciso e), en donde el recurrente razonó como incorrecto que el Juez concluyera que las tablas de valores unitarios señaladas como actos reclamados y la tabla que prevé el artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, son proporcionales y equitativos, a pesar de no establecer un rango en los cuales pagan un mismo impuesto sin revelar la verdadera capacidad contributiva del obligado, haciéndolo de forma progresiva, de acuerdo a lo expuesto en el concepto de violación respectivo, lo aseverado es así, si se considera que, referente a ese tema, también se pronunció esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión ***** , en los siguientes términos:

"OCTAVO.—En el cuarto y último agravios, los recurrentes expresan que la tarifa de carácter progresivo prevista en el artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, es inconstitucional, pues al tratarse de un impuesto indirecto al gasto, la tarifa progresiva no era la idónea, ya que debió fijarse una tasa o tarifa fija, manifestación que señalan, no fue abordada por el Juez de Distrito.

"Para dar respuesta a ese motivo de inconformidad, es indispensable reproducir nuevamente la parte conducente de la disposición legal reclamada, a saber:

"Artículo 46. (se transcribe)

"En relación con ese cuestionamiento, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, como ya se había mencionado, es un impuesto real que grava la adquisición o transmisión de la propiedad o de derechos de copropiedad de bienes inmuebles, por cualquier acto o contrato, ya sea que comprendan el suelo, las construcciones, o el suelo y las construcciones adheridas a él, incluyendo los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble; acto que se grava, debido a que la adquisición de bienes es indicio de un beneficio patrimonial para el adquirente y se considera real, porque prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio, aplicándose sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva, esto es, recae sobre la cosa objeto del gravamen, sin tener en cuenta la situación de la persona que es dueña de ella y que es sujeto del impuesto.

"El impuesto sobre transmisiones patrimoniales tiene las siguientes características:

"Es un impuesto local.

"El sujeto pasivo: pueden ser personas físicas o morales.

"El hecho imponible lo conforma la adquisición o transmisión de bienes inmuebles.

"La base imponible la constituye el valor del inmueble, al que se le aplica la tasa o tarifa que establezca la ley de ingresos de cada Municipio.

"El Juez de Distrito, contrario a lo que argumentan los recurrentes, atendió a lo que se le planteó, pero lo desestimó, aclarando que atendiendo a la manera en que se conforma el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el sustento de su liquidación será el valor catastral actualizado con los valores unitarios vigentes en la fecha de causación, incluyendo el valor de los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble, lo cual vinculado con el objeto propio del impuesto, se advierte que el parámetro válido para comparar la capacidad tributaria de los sujetos pasivos, será el valor del bien materia de adquisición o transmisión, porque el legislador no tomó en cuenta, como signo de capacidad contributiva, el patrimonio global de los contribuyentes, sino una manifestación aislada de su riqueza, como es el objeto mismo de la transacción contractual, de tal manera que no puede considerarse que exista una violación al principio de proporcionalidad, pues todos los contribu-

yentes tributan en proporción directa a su propia capacidad, pues este tipo de impuestos, se mide en función del valor del bien, objeto de la operación.

"En ese sentido, el juzgador destacó que se contemplaba de manera correcta una tarifa progresiva compuesta, a diferencia de aquellas que simplemente establecen un cambio de rango por el excedente de una unidad, y que a través de una cuota fija y un factor porcentual sobre el excedente del rango inferior, invariablemente se atendía a la real capacidad contributiva del sujeto pasivo del impuesto, explicando a detalle, cómo opera la tarifa contenida en el precepto cuestionado y señalando que atento al tributo de que se trata, se prevé una progresividad en la tarifa, pues la diferencia entre un rango y otro se encuentra compensado con la cuota fija que se adiciona al impuesto marginal —que es el resultado de aplicar la tasa respectiva al excedente del límite inferior—, evitando que el impuesto se eleve de manera desproporcionada.

"Por tanto, es infundado el agravio cuarto que se expresa sobre el particular, pues como se explicó, el Juez de Distrito sí contestó lo que se hizo valer, pero además, porque debe tenerse presente, como se mencionó, que en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el legislador no toma en cuenta la capacidad contributiva total del contribuyente, pues se limita al objeto consistente en la transmisión o adquisición de la propiedad o de derechos de propiedad de bienes inmuebles, por ser éste el elemento objetivo que puede servir para medir dicha capacidad económica y evidenciar un movimiento de riqueza, que es el que se grava por este tributo, de tal manera que no puede pretenderse, como lo exponen los recurrentes, que se establezca una tarifa fija para todos los inmuebles, con independencia de su valor."

SÉPTIMO.—Ahora bien, por lo que hace a la segunda parte el agravio número dos, sintetizado en el inciso c), en donde se argumenta el hecho de que el artículo 20 del Reglamento de Catastro proporcione algunas descripciones de las clasificaciones, a fin de valorar la calidad de un inmueble, no quiere decir que con ello se subsane la omisión del legislador de establecer en las tablas los lineamientos para poder obtener la base del impuesto, el cual al ser un elemento esencial del tributo, es necesario que se encuentre en una ley formal y material para cumplir con las exigencias del principio de legalidad tributaria, se declara inoperante por novedoso, al no haber sido planteado en la demanda de amparo, por lo que no puede ser materia de estudio en la presente resolución.

Igual calificativa se le debe dar al agravio sintetizado en el inciso d), en donde menciona que el Juez de forma incorrecta concluyó que las tablas recla-

madas tomaban en cuenta la totalidad de los elementos previstos en el artículo 56 de la Ley de Catastro, siendo que únicamente se considera el tipo, calidad y estado de conservación, asimismo, por lo que hace al suelo, las colonias y zonas catastrales, evidenciando que no se incluye la capacidad contributiva del obligado, lo que transgrede las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias, lo afirmado es así, si se estima que dicho agravio es una reiteración de lo expuesto en los conceptos de violación propuestos en su demanda de amparo.

Sirven de apoyo a lo anterior, en lo conducente, las jurisprudencias de los rubros siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."¹¹

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN."¹²

Por las razones expuestas, al haber resultado infundados e inoperantes los agravios expresados en el escrito de revisión, lo procedente es confirmar

¹¹ Cuyo texto es el siguiente: "Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida." (Registro digital: 166748. Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, materia común, tesis 2a./J. 109/2009, página 77)

¹² La mencionada jurisprudencia es del tenor siguiente: "En términos del artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes. En ese contexto, y atento al principio de estricto derecho previsto en el artículo 91, fracción I, de la ley mencionada, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de garantías, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 52, tesis 1a./J. 150/2005, registro digital: 176604)

la sentencia recurrida que negó a ***** , la protección constitucional, además de no haber sido controvertidas algunas de las consideraciones que sustentan el fallo sujeto a revisión.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** contra los actos señalados como reclamados, en los términos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese; y con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Juzgado de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca.

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, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suyo el asunto.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

Si bien conforme a lo previsto en los artículos 50 y 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Gobernador del Estado tiene dentro de sus facultades las de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y hacer observaciones a éstas, y para su validez es requisito indispensable estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto

corresponda, lo cierto es que el referido artículo 46 no puede servir como fundamento para la determinación tocante a que todas las leyes emitidas por la Legislatura de dicha entidad federativa, deben estar refrendadas no sólo por el Secretario General de Gobierno, sino también por el Secretario del despacho del ramo correspondiente, pues el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establece de manera expresa que corresponde únicamente al primero de los mencionados. En este sentido, resulta indudable que no puede sostenerse que las leyes emitidas por la Legislatura Estatal, para ser obligatorias, deban indefectiblemente estar refrendadas por el Secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación sólo está referida a las disposiciones que emita el Gobernador del Estado, y no a los actos del Congreso.

2a./J. 11/2016 (10a.)

Amparo en revisión 291/2015. Sofía Rodríguez Buenrostro y otro. 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo en revisión 323/2015. José Salomón Chidan Charur. 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Amparo en revisión 481/2015. Alfonso Ferrete Suárez. 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 Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Amparo en revisión 569/2015. Grupo Constructor 321, 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: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Amparo en revisión 722/2015. Héctor Eduardo González Prado. 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. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Tesis de jurisprudencia 11/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2984/2015. 18 DE NOVIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 83 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, por tratarse de una demanda de amparo directo presentada con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley, 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, así como en el Acuerdo General 9/2015, ambos del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo en materia administrativa, materia que corresponde a la especialidad de esta Sala, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

9. SEGUNDO.—**Oportunidad del recurso de revisión.** La presentación del recurso de revisión de la quejosa es oportuna, ya que fue interpuesto dentro del término de diez días a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo.

10. La notificación de la sentencia recurrida se realizó a la quejosa aquí recurrente el miércoles dieciocho de marzo de dos mil quince, notificación que surtió efectos el jueves diecinueve, por lo cual, el plazo de diez días aludido, transcurrió del viernes veinte de marzo al martes siete de abril del mismo año, descontando del cómputo los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de marzo, así como los días cuatro y cinco de abril, por haber sido

sábados y domingos, respectivamente, por tanto, inhábiles, en términos de lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del tribunal; al cómputo también deben descontarse los días miércoles uno, jueves dos y viernes tres de abril de la misma anualidad, correspondientes a la denominada "semana santa", de los que se acordó declarar como días no laborales.

11. Luego, si la presentación del escrito de expresión de agravios tuvo verificativo el lunes seis de abril de dos mil quince, en la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, es inconcusos que resulta oportuna.

12. TERCERO.—**Legitimación en la revisión.** El recurso de revisión fue interpuesto por parte legitimada, en tanto que lo interpone la quejosa por conducto de su autorizado ***** , en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, carácter reconocido por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de Circuito en el auto de admisión de la demanda de amparo.

13. CUARTO.—**Estudio de la procedencia del recurso.** Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, establecen, de manera coincidente, que el recurso de revisión en amparo directo es procedente (i) cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, (ii) cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, (iii) o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas. Lo anterior, siempre que se fije un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

14. Por su parte, el Acuerdo General 9/2015, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reproduce lo anterior y establece que se considerará que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, cuando se advierta que la resolución del recurso dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, también cuando lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

15. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal emitió la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.), de contenido siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Por regla general, las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo son definitivas y sólo de manera extraordinaria, pueden impugnarse mediante el recurso de revisión previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, una vez actualizados los presupuestos procesales (competencia, legitimación, oportunidad del recurso –en su caso–, entre otros), procede el mencionado medio de defensa siempre que: 1) en la sentencia de amparo directo combatida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones referidas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y 2) el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, con el fin de armonizar la normativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los preceptos citados, el Pleno emitió el Acuerdo General 9/2015 (*), que regula la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra sentencias de amparo directo, el cual, en vez de privilegiar el análisis de los agravios en la revisión, permite al Alto Tribunal hacer una valoración discrecional de los méritos de cada recurso, para determinar si a su juicio el asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia, para lo cual, su punto segundo señala que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando: (i) pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o (ii) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo."¹

16. **Antecedentes.** A fin de determinar si resulta procedente este asunto, conviene relatar los hechos que precedieron a este recurso:

¹ Registro digital 2010016, jurisprudencia 2a./J. 128/2015, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 344 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas».

17. I. Crédito fiscal

18. El veintiocho de junio de dos mil trece, la directora de ingresos de la Tesorería Municipal de Guadalajara, le determinó a la ahora quejosa un crédito fiscal por concepto de impuesto predial, por los bimestres uno a seis de los años dos mil diez, dos mil once, dos mil doce y dos mil trece.

19. II. Juicio de nulidad

20. Por escrito presentado el veintisiete de agosto de dos mil trece, en la Oficialía de Partes del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, la quejosa por propio derecho promovió juicio de nulidad en contra de la resolución antes referida, y los actos de ejecución.

21. Entre los conceptos de impugnación sostuvo que las consecuencias de la ilegalidad alegada, debía ser una nulidad lisa y llana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, sin que puedan ser materia de un nuevo estudio y resolución, atento a lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque de lo contrario implicaría una absolucón de la instancia, lo cual se encuentra proscrito por este precepto constitucional y, al efecto, citó la tesis de jurisprudencia P/J. 84/97, de rubro: "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS ESTABLECE, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL."

22. Del juicio contencioso administrativo correspondió conocer a la Quinta Sala Unitaria del citado tribunal, en la que se registró bajo el expediente *****; por auto de treinta de agosto de dos mil trece, la Magistrada presidenta admitió la demanda de nulidad.

23. Seguido el juicio, por sentencia de seis de noviembre de dos mil catorce, la Sala responsable resolvió declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

24. La declaratoria de nulidad fue porque se estimó que las autoridades demandadas no realizaron una debida fundamentación y motivación respecto al cobro del impuesto predial, esencialmente, porque no señalaron cómo se calculó la cantidad por cobrar y, respecto de los gastos de ejecución, la autoridad debió demostrar que se gestionó el cobro del crédito fiscal.

25. Así, se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada con la precisión de que respecto al pago del impuesto predial no se impedía a las autoridades las facultades de cobro, siempre que se le requiriera al contribuyente a través de un acto debidamente fundado y motivado; pero que las autoridades fiscales no podían repetir por lo que ve a los gastos de ejecución y recargos, porque fueron declarados nulos totalmente.

26. III. Juicio de amparo directo

27. En la demanda de amparo la quejosa formuló los **conceptos de violación** siguientes:

"La sentencia que constituye el acto reclamado viola lo dispuesto por los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; el artículo 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; el artículo 87 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, los principios de congruencia, legalidad, exhaustividad y firmeza de las sentencias, y los artículos 14, 16, 17 y 23 de la Constitución General de la República, por su falta de observancia y aplicación, como se analiza de lo siguiente:

"La resolución combatida es incongruente con la demanda planteada, ya que omite resolver todos los puntos de la litis como se analiza de lo siguiente:

"Como se advierte en mi escrito de demanda, en relación a la determinación del crédito fiscal por concepto de impuesto predial se hizo el siguiente concepto de anulación:

"(Se transcribe)

"Sin embargo (sic) la hora de resolver la responsable de forma contraria a derecho deja de estudiar y resolver dichos conceptos de anulación haciendo de su sentencia una sentencia incongruente, al dejar de resolver todos (sic) puntos de la litis que le fueron planteados tal y como lo ordena el artículo 87 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, aplicado de forma supletoria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

"Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 87 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir

cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones del demandante.

"Tesis 1a./J. 33/2005... 'CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.' (se transcribe)

"Lo que conllevó a señalar que no se coarta las facultades de cobro ejercitadas por la autoridad demandada, siempre y cuando se requiera al contribuyente con apego a la legislación aplicable.

"A pesar de que aparentemente incluye en la nulidad decretada la determinación del impuesto predial, sin embargo, deja a salvo las facultades de la autoridad demandada para volver a determinar dicho concepto.

"Contrario a lo argumentado por la responsable, al estudiarse el fondo de la determinación del impuesto predial materia de la litis del juicio natural, implica que la materia ya estudiada y resuelta alcance del (sic) concepto de cosa juzgada y vinculación de las sentencias lo que implica que se extingan las facultades de la demandada para volver a reabrir la materia ya estudiada y resuelta, por prohibirlo el artículo 23 de la Constitución Federal de la República, que establece que queda prohibida la absolucón de instancia, que sería la única forma de mantener las facultades de la demandada para el cobro del impuesto predial.

"Ya que, al haber ejercitado las facultades la propia demandada con el acto reclamado, y ser éste materia de un juicio de nulidad, donde se establezca en la sentencia la validez o nulidad de dicha determinación, lo que implica un estudio de fondo, imposibilita a la demandada a volver a determinar impuesto predial sobre la materia ya resuelta, dado el principio de cosa juzgada.

"Bajo los anteriores argumentos, deberá concederse el amparo al quejoso para el efecto de que la responsable analice y resuelva de forma completa los conceptos de anulacón que le fueron planteados."²

28. IV. Sentencia de amparo

29. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, al emitir la sentencia de amparo directo, resolvió negar la proteccón constitucional.

² Páginas 6 a 14 del juicio de amparo directo.

30. Las consideraciones sustanciales en que se apoya esa decisión son las siguientes:

"Como se dijo al inicio de este considerando, las alegaciones antes señaladas son ineficaces.

"En primer orden, el estudio contenido en la sentencia reclamada se apega a lo que se hizo valer en la demanda de nulidad, pues en ella no se atribuyó en realidad algún vicio de fondo a la determinación del crédito por concepto de impuesto predial, sino que siempre se planteó la falta de fundamentación y motivación del mismo, derivada de que la autoridad no precisó los métodos y razones o factores que se tuvieron en cuenta para la obtención del valor del terreno y la construcción respectiva, que constituyen la base de esa contribución.

"Y si bien la Sala responsable fue omisa en pronunciarse expresamente sobre la parte de los conceptos de impugnación donde se estableció que la nulidad que eventualmente se decretara debía ser lisa y llana, porque la determinación del crédito fiscal y sus consecuencias no pueden ser objeto de un nuevo estudio, en atención a lo establecido por el artículo 23 constitucional; tal omisión carece de absoluta trascendencia en el sentido del fallo reclamado y, por ende, no puede dar lugar a la concesión del amparo.

"Se sostiene este aserto, porque como el acto de autoridad se anuló por falta de fundamentación y motivación del monto del impuesto predial a cargo de la actora, es decir, por un mero vicio de forma, no podría haberse decretado una nulidad absoluta que le impidiera a la autoridad volver a determinar un adeudo por concepto de esa contribución, ya que ello sólo es jurídicamente factible, al efectuarse ante un estudio de fondo que provoque la existencia de cosa juzgada sobre los problemas debatidos.

"Así se establece en el artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que dispone que, tratándose de los vicios de las fracciones IV y V del diverso numeral 75 de ese ordenamiento (omisión o incumplimiento de formalidades y desvío de poder tratándose) la nulidad será para que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

"Ilustra sobre el tema la tesis aislada del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 26, que dice:

"NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN." (se transcribe)

"Pero además, esa forma de resolver, por parte del tribunal de origen, no violenta el artículo 23 de la Carta Magna, que dispone que:

"Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia."

"En efecto, la declaratoria de nulidad del monto del adeudo por concepto de impuesto predial, dejando a salvo las facultades discrecionales de la autoridad para volverlo a emitir si encuentra fundamentos y motivos para ello, no equivale o se equipara a la absolución de la instancia, toda vez que, a diferencia de lo que sucede en este supuesto vedado constitucionalmente, lo decidido por la Sala responsable constituye una sentencia que determina la ilegalidad del acto impugnado, de acuerdo a la materia del debate y, más aún, no provoca que el mismo acto administrativo declarado nulo pueda ser materia de interminables juicios o procedimientos, ya que frente a lo decidido respecto de éste, no procede intentar otro juicio ordinario, pues ello únicamente será posible si se plantea en contra del eventual acto administrativo nuevo y, por tanto, diferente.

"Apoya este razonamiento, la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el mismo medio de difusión oficial antes citado, Tomo VI, noviembre de 1997, página 57, con el rubro y texto siguientes:

"SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS ESTABLECE, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL." (se transcribe)

"Dicho de otra manera, la absolución de la instancia consiste en dejar abierto el proceso en posterga de su resolución definitiva; en cambio, la declaratoria de nulidad para efectos, o bien, la que deja a salvo las facultades discrecionales de la autoridad, sí constituye una decisión final sobre la materia del juicio contencioso administrativo, pues en caso de que llegue a emitir posteriormente un nuevo acto con igual sentido de afectación, éste será distinto al que fue controvertido y anulado por el tribunal.

"Así las cosas, se insiste en que la declaratoria de nulidad del crédito fiscal, contenida en la sentencia reclamada, es congruente tanto con los conceptos de impugnación que se hicieron valer, como con las razones que llevaron a la Sala responsable a emitir esa declaratoria, pues al sustentarse en la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, que deriva de facultades discrecionales de la autoridad, no podía vedarse a esta última la facultad de emitir eventualmente un nuevo acto, en caso de que encuentre fundamentos y motivos suficientes para ello.

"En las relatadas consideraciones, al resultar jurídicamente ineficaces los conceptos de violación, lo que procede es negar el amparo solicitado.

"Finalmente, las consideraciones sustentadas sirven para dar respuesta al pedimento 06, suscrito por la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita, como al oficio de alegatos vertido por la autoridad tercero interesada."³

31. V. Aclaración de sentencia improcedente

32. Por escrito presentado el veintitrés de marzo de dos mil quince, en la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, la quejosa solicitó la aclaración de la sentencia de amparo, al considerar que no se resolvieron todos los argumentos que hizo valer.

33. Por resolución plenaria de quince de abril de dos mil quince, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó declarar improcedente la solicitud de aclaración de sentencia, esencialmente, porque con ella la quejosa pretendía obtener un amparo que le fue negado.

34. VI. Amparo directo en revisión

35. En contra de la sentencia de amparo directo, por escrito presentado el seis de abril, la quejosa, por conducto de su autorizado, interpuso el presente recurso de revisión, en el cual, formuló los siguientes argumentos:

"La resolución combatida omitió enterar (sic) el estudio y resolución de la violación del artículo 23 de la Constitución Federal de la República, por parte de la responsable, al dictar la resolución que constituye el acto reclamado.

"Conforme lo disponen los artículos 75 y 76, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, está disponible que existen dos

³ Páginas 50 a 53 vuelta del juicio de amparo directo.

tipos de nulidad, una lisa y llana y otra para efectos, identificando que, conforme lo dispone el artículo 76, fracción IV, de la citada Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuando se dicte una resolución que carezca de motivación y fundamentación por parte de alguna autoridad, la nulidad que se dicte es para efecto, lo que implica una absolucón de la instancia, cosa prohibida por el artículo 23 de la Constitución Federal de la República.

"Bajo esas circunstancias, conforme lo establece el artículo 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia definitiva que se (sic) pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales; ...'

"Bajo la anterior óptica, se plantea en el juicio de amparo dentro del concepto de violación expresado en los dispositivos legales implican una violación directa al artículo 23 de la Constitución Federal de la República, ya que implican una absolucón de instancia.

"La autoridad demandada del juicio natural, como tal tiene la obligación constitucional impuesta por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal de la República, de evitar acto de molestia a los gobernados obligándolos a que estos actos de autoridad se encuentren debidamente fundados y motivados en leyes aplicables al caso.

"Sin embargo, en atención a los artículos citados de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, las autoridades en franca violación a los

dispositivos constitucionales antes mencionados emiten actos de autoridad con ausencia de motivación y fundamentación, violación a los derechos sustantivos consagrados en la propia Constitución de los dispositivos constitucionales 14 y 16 invocados, sin embargo, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco lejos de sancionar con una nulidad lisa y llana o absoluta el actuar de la autoridad, establece que cuando un acto de autoridad carezca de motivación y fundamentación, la nulidad que se decrete será para efecto, el que la responsable de dicha violación mejore su acto en perjuicio del gobernado.

"Lo anterior ha sido materia de abuso de las autoridades en perjuicio de los gobernados, ya que, a pesar de que existe la obligación constitucional de fundar y motivar todos los actos de autoridad, y las autoridades han emitido una serie de actos con carencia de motivación y fundamentación, lo que lleva a una absolución de la instancia, ya que se deja a salvo las facultades de la autoridad para volver a ejercer su acto de autoridad que carece de motivación y fundamentación y que fue materia de un juicio de nulidad donde se estudió y resolvió el acto de autoridad era ilegal por carecer de la motivación y fundamentación que debe contener todo acto de autoridad.

"La autoridad ejercita sus facultades mediante el inicio de un procedimiento en el cual se afectan los derechos del gobernado, sin embargo, en dicho procedimiento la autoridad no motiva ni fundamenta su acto de autoridad, por lo que el particular afectado inicia un juicio de nulidad, en el cual se resuelve que efectivamente el actuar de la autoridad no se ajustó al principio de legalidad regulado por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal de la República, y se decreta la nulidad para efecto de que la autoridad fundamente y motive su acto de autoridad, absolviendo de la instancia a pesar de existir un juicio donde se resolvió la ilegalidad del acto, dejando a salvo las facultades de la autoridad para volver a ejercitar sus facultades que ya fueron materia de un procedimiento y de un juicio de nulidad.

"Lo que necesariamente implica una absolución de instancia, cosa prohibida por el artículo 23 de la Constitución Federal de la República.

"Esto es, la premia sancionándola con una absolución de la instancia en violación directa al artículo 23 de la Constitución Federal de la República.

"Situación que no fue debidamente abordada y resuelta por parte del Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo materia de la presente revisión.

"Como se está planteando, el concepto de violación implica un estudio de la aplicación del artículo 23 de la Constitución Federal de la República; de

ahí la procedencia del presente recurso de revisión para que este Tribunal en Pleno resuelva la violación a la absolución de instancia que implican los artículos 75 y 76, fracción IV, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por ser contrario a la Constitución y, en consecuencia, anticonstitucional.⁴

36. Precisado todo lo anterior, resulta improcedente este amparo directo en revisión.

37. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar si en la sentencia de un juicio de amparo directo se efectúa la interpretación directa de un precepto constitucional, no basta que el Tribunal Colegiado de Circuito lo invoque o lo aplique en su sentencia, sino que es necesario que dicho tribunal desentrañe y explique el contenido de la norma constitucional, determinando su sentido y alcance con base en un análisis gramatical, histórico, lógico, sistemático o jurídico.⁵

38. Además, es criterio reiterado de esta Segunda Sala que las cuestiones de constitucionalidad formuladas por el recurrente en los agravios no pueden servir de sustento para determinar la procedencia de dicho recurso, porque para ello, era necesario que tales cuestiones se hayan expuesto en la demanda de amparo o que exista un pronunciamiento o, en su caso, una omisión en la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito.⁶

39. En esas condiciones, se tiene que en el amparo directo no hubo una cuestión de constitucionalidad, porque no se decidió sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, como tampoco se estableció la interpretación directa de un precepto constitucional o de los

⁴ Páginas 26 y 27 del presente toca de revisión.

⁵ Al respecto, véase la jurisprudencia 2a./J. 66/2014 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia común, página 589, registro digital 2006742 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de junio de 2014 a las 10:35 horas», de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO."

⁶ Véase la jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.), de esta Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, materia común, página 1322, registro digital 2009206 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas», de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS PLANTEAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD CONTENIDOS EN LOS AGRAVIOS NO JUSTIFICAN LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, SI NO SE HICIERON VALER EN LA DEMANDA DE AMPARO."

derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, en la sentencia de amparo directo tampoco se omite el estudio de tales cuestiones, porque no fueron planteadas.

40. En efecto, como se relató en párrafos precedentes, la quejosa argumentó en la demanda de amparo directo, en la parte de interés, que la Sala responsable debió declarar la nulidad de la resolución impugnada; de forma tal que la autoridad no pudiera emitir un nuevo acto, pero que, al no haber limitado las facultades de la autoridad para emitir otra, contravenía lo dispuesto en el artículo 23 constitucional, porque equivalía a la absolución de instancia, lo cual estaba proscrito en ese precepto.

41. Luego, el Tribunal Colegiado de Circuito, para darle respuesta al anterior argumento, refirió que conforme a los artículos 75, fracciones IV y V, y 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, la nulidad decretada no podía ser para que se impidiera a la autoridad volver a emitir un adeudo por concepto de la contribución, porque la nulidad se debió a la falta de fundamentación y motivación del monto del impuesto predial, esto es sólo por un vicio de forma; de manera que no se había analizado en el fondo la resolución para establecer una cosa juzgada.

42. Además, el Tribunal Colegiado de Circuito indicó que la forma de resolver, por parte de la Sala responsable, no violentaba lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución, porque la declaratoria de nulidad, dejando a salvo las facultades discrecionales de la autoridad, no equivalía a la absolución de la instancia, ya que a diferencia de lo que sucede en este supuesto vedado constitucionalmente, lo decidido por la Sala constituía una sentencia que determina la ilegalidad del acto impugnado de acuerdo a la materia del debate, además de que no provocaba que el mismo acto administrativo declarado nulo pudiera ser materia de interminables juicios o procedimientos.

43. Esto es, que la absolución de la instancia consiste en dejar abierto el proceso en posterga de su resolución definitiva, mientras que la declaratoria de nulidad para efectos o la que deja a salvo las facultades discrecionales de la autoridad, sí constituía una decisión final sobre la materia del juicio contencioso administrativo, porque en el caso de que se llegase a emitir un nuevo acto con igual sentido de afectación, éste será distinto al que fue controvertido y anulado por el tribunal.

44. En apoyo a sus consideraciones, el Tribunal Colegiado de Circuito citó la tesis de jurisprudencia P/J. 84/97, de contenido siguiente:

"SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS ESTABLECE, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23 CONSTITUCIONAL.—Aun cuando la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 23 constitucional no se limite a la materia penal, en atención a que, conforme al diverso 14 constitucional, tal garantía debe regir en todas las ramas jurídicas, el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en su fracción III, último párrafo, al establecer la hipótesis en que las sentencias deben declarar la nulidad para efectos en materia fiscal, no resulta violatorio de aquel precepto, en virtud de que es inexacto que el numeral ordinario permita más de tres instancias en el juicio contencioso administrativo, ya que la resolución que da efectos constituye una sentencia que determina la ilegalidad del acto impugnado y puede ser combatida a través del recurso previsto por el tercer párrafo de dicha fracción, lo que no implica que el mismo acto administrativo declarado nulo pueda ser materia de interminables juicios o procedimientos, tomando en consideración que la razón de ser del debate, la que fue objeto del proceso y constituyó la materia sobre la que versó la sentencia, una vez resuelta, constituye cosa juzgada y respecto de ella no procede ya intentar otro juicio, pues esto únicamente es posible si se plantea en contra de un acto administrativo nuevo y, por tanto, diferente."⁷

45. Lo expuesto evidencia que, a partir de las bases argumentativas contenidas en la sentencia recurrida, prima facie, podría establecerse la procedencia del recurso de revisión, pues en apariencia, el Tribunal Colegiado de Circuito realizó una interpretación de la absolucón de la instancia prohibida en el artículo 23 constitucional.

46. Pese a ello, de un análisis detallado a la ejecutoria de amparo directo y de los fundamentos bajo los cuales se emitió, se aprecia que el Tribunal Colegiado de Circuito únicamente sostuvo su criterio tomando como base la doctrina jurisprudencial que sobre ese precepto ha emitido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en específico, en la jurisprudencia arriba transcrita, en cuanto a que el derecho de seguridad jurídica contenido en el artículo 23 constitucional, implica garantizar la resolución definitiva respecto del acto impugnado.

⁷ Registro digital 197366, tesis P./J. 84/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 57.

47. En esas condiciones, se concluye que en la demanda de amparo no hubo la solicitud sobre la interpretación del artículo 23 constitucional, como tampoco el Tribunal Colegiado de Circuito la realizó.

48. No es óbice a lo anterior, que en este recurso de revisión, la recurrente hasta ahora haga valer la inconstitucionalidad de los artículos 75 y 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (en la parte que se refiere a la nulidad por vicios formales en que se dejan a salvo las facultades discrecionales), por estimar que contraviene lo dispuesto en el artículo 23 constitucional.

49. Lo anterior, porque esos preceptos legales fueron aplicados en perjuicio de la quejosa aquí recurrente, por la Sala responsable, al dictar la sentencia reclamada; de manera que si estimaba que eran inconstitucionales, tenía la obligación de plantear su inconstitucionalidad desde la demanda de amparo directo.

50. Apoya a lo expuesto, la tesis 2a. LXXXI/2015 (10a.), de esta Segunda Sala, cuyo contenido es el siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PASOS A SEGUIR CUANDO EN LOS AGRAVIOS SE IMPUGNE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XCI/2014 (10a.) (*), abrió la posibilidad de que en la revisión en amparo directo se impugne la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito, por lo que cuando esto suceda es necesario hacer una revisión integral del asunto, en la que: a) Se verifique que en el acto reclamado no exista aplicación de la norma general impugnada ahora en los agravios, ya que, de ser así, el recurrente tendría la obligación de reclamar su inconstitucionalidad desde la demanda de amparo, con lo cual se cierra la posibilidad de que se utilice este recurso como una segunda oportunidad para combatir la ley, lo que prohíbe la jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.) (**); b) Se examinen los supuestos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en términos del artículo 81, fracción II, de la ley de la materia; c) Se analicen las consideraciones de la sentencia constitucional, para constatar que: i) se actualice el acto concreto de aplicación de la norma general; ii) por primera vez; y, iii) trascienda al sentido de la decisión adoptada; y, d) Se estudien en sus méritos los agravios, para lo cual debe tenerse presente que, acorde con la manera en que deben impugnarse las leyes en el juicio de control constitucional, el accionante debe presentar

argumentos mínimos, esto es, evidenciar, cuando menos, la causa de pedir; por ende, resultan inoperantes o ineficaces los contruidos a partir de premisas generales y abstractas, o cuando se hacen depender de situaciones particulares o hipotéticas.⁸

51. En mérito de todo lo expuesto, lo que se impone es **desechar** el presente recurso de revisión.

52. No es obstáculo a lo anterior que la presidencia de esta Suprema Corte, por acuerdo dictado el dieciocho de junio de dos mil quince, haya admitido este recurso, pues tal proveído no causa estado, en virtud de que sólo corresponde a un examen preliminar del asunto y no al definitivo, que compete realizarlo, según sea el caso, al Tribunal Pleno o a una de las Salas, como ahora lo realiza esta Segunda Sala.⁹

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

ÚNICO.—Se **desecha** el recurso de revisión a que este expediente se refiere.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al tribunal de su origen 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, José Fernando Franco González Salas y la presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán. Fue ponente el Ministro Juan N. Silva Meza.

⁸ Registro digital 2009872, tesis 2a. LXXXI/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 696 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de septiembre de 2015 a las 10:15 horas».

⁹ Lo anterior, en términos de la jurisprudencia P./J. 19/98, registro digital 196731, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 19. De contenido siguiente: "REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—La admisión del recurso de revisión por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una resolución que no es definitiva, ya que el Tribunal Pleno está facultado, en la esfera de su competencia, para realizar el estudio a fin de determinar la procedencia del recurso y, en su caso, resolver su desechamiento."

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 XXI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XCI/2014 (10a.) (*), sostuvo la posibilidad de plantear en el recurso de revisión la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Así, cuando esto suceda, es necesario hacer un análisis integral del asunto, en el que se verifique lo siguiente: 1. De las consideraciones de la resolución emitida por el órgano colegiado se constate que se actualiza el acto concreto de aplicación de la norma general cuya regularidad constitucional se impugna en la revisión; 2. Que ello trascienda al sentido de la decisión adoptada; 3. Verificar en la secuela procesal del asunto, que se trate del primer acto de aplicación de la norma en perjuicio del recurrente, ya que de lo contrario tuvo la obligación de reclamarla desde la demanda de amparo, con lo cual se cierra la posibilidad de que se utilice ese recurso como una segunda oportunidad para combatir la ley, lo que no es jurídicamente posible en términos de la jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.) (**); y, 4. Se estu-

Nota: (*) La tesis aislada 2a. XCI/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 922, con el título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE ESTUDIAR LOS AGRAVIOS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)."

(**) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, página 1322, con

dien en sus méritos los agravios, para lo cual, debe tenerse presente que, acorde con la manera en que deben impugnarse las leyes en el juicio de control constitucional, el accionante debe presentar argumentos mínimos, esto es, evidenciar, cuando menos, la causa de pedir; por ende, resultan inoperantes o ineficaces los contruidos a partir de premisas generales y abstractas, o cuando se hacen depender de situaciones particulares o hipotéticas.

2a./J. 13/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 302/2015. Alberto Soto García. 3 de junio de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad Juan N. Silva Meza. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 822/2015. Israel Hernández y Estévez. 14 de octubre 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: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Recurso de reclamación 944/2015. Ma. de la Paz Eugenia Asís Calderón. 21 de octubre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Recurso de reclamación 597/2015. Itzel Munguía García. 28 de octubre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Daniel Álvarez Toledo.

Amparo directo en revisión 2984/2015. Aurora Edith Martínez Becerra. 18 de noviembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Tesis de jurisprudencia 13/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

el título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS PLANTEAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD CONTENIDOS EN LOS AGRAVIOS NO JUSTIFICAN LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, SI NO SE HICIERON VALER EN LA DEMANDA DE AMPARO."

SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 1020/2015. 4 DE NOVIEMBRE DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: RAFAEL QUERO MIJANGOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 201, fracción I y 203 de la Ley de Amparo, y 21, fracción XI, 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, toda vez que se trata de un recurso de inconformidad que se hace valer en contra de la resolución por la que se declaró cumplida una sentencia de amparo directo, siendo que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO.—**Procedencia.** Conforme a lo previsto en los artículos 201, fracción I y 202, primer párrafo, de la Ley de Amparo en vigor, la procedencia del recurso de inconformidad contra la resolución que tenga por cumplida la sentencia de amparo, está condicionada a que: **a)** se interponga por la parte quejosa o, en su caso, por el tercero interesado; y, **b)** mediante escrito que se presente por conducto del órgano judicial que la haya dictado dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.

En ese sentido, es de señalar que el recurso de inconformidad se hizo valer por el titular de la acción constitucional.

Asimismo, debe tenerse presente que la resolución en la cual el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento declaró cumplida la sentencia de amparo, fue notificada por lista el **martes catorce de julio dos mil quince**, por lo que el plazo de quince días previsto para la interposición del recurso de inconformidad transcurrió del **lunes tres al viernes treinta y uno de agosto del año en cita.**¹

¹ Atento a lo establecido en los artículos 18, 19 y 202 de la Ley de Amparo en vigor, la notificación surtió efectos el miércoles quince de julio de dos mil quince, bajo la condición de que entre el

Entonces, si el presente recurso de inconformidad fue interpuesto por la parte quejosa mediante escrito presentado en el Tribunal Colegiado de Circuito recurrido el **veinte de agosto de dos mil quince**, es dable concluir que se hizo de manera oportuna y por parte legitimada para ello.

TERCERO.—Consideraciones y fundamentos. En principio, es necesario delimitar la materia de análisis del recurso de inconformidad que nos ocupa.

Para ello, es menester considerar que el artículo 196 de la Ley de Amparo en vigor, establece que transcurrido el plazo otorgado a las partes (tres días en amparo indirecto y diez días en amparo directo) para que manifiesten lo que su interés legal convenga, en relación con las constancias exhibidas por la autoridad responsable para acreditar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, con desahogo de la vista o sin él, el tribunal de amparo deberá dictar resolución en la que determine si se encuentra o no cumplida, o bien, si se incurrió en exceso o defecto en su ejecución, o si existe imposibilidad para acatarla. En la inteligencia de que la sentencia de amparo sólo se puede declarar cumplida cuando los deberes que impone se encuentren satisfechos en su totalidad, esto es, sin excesos ni defectos.

En tal contexto, la materia del recurso de inconformidad que prevé el artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo, **estriba en analizar si los deberes impuestos en la ejecutoria de amparo se encuentran satisfechos, es decir, sin excesos ni defectos**, pues sólo así se podrá estimar que la resolución por la que se declaró cumplida se encuentra ajustada a derecho.

Lo anterior, en modo alguno implica examinar cuestiones ajenas a lo que fue materia de la concesión del amparo, como lo es la relativa a la legalidad del nuevo acto emitido en cumplimiento a la ejecutoria.

Entonces, para estar en aptitud de establecer si la resolución que por esta vía se impugna se ajusta a las directrices establecidas en el fallo protector, es menester precisar los deberes impuestos en éste y, con base en ello, determinar si la autoridad señalada como responsable dio el cumplimiento esperado.

En este orden de ideas, se tiene que en la sentencia concesoria de amparo, en lo que interesa, se resolvió:

dieciséis y el treinta de julio del año de referencia correspondió al periodo vacacional de este Alto Tribunal, y que el uno, dos, ocho y nueve de agosto del mismo año fueron inhábiles, por corresponder a sábados y domingos.

"Consecuentemente con todo lo expuesto, la protección constitucional se otorga para los siguientes efectos:

"a) Que la Junta responsable deje insubsistente el laudo de dos de julio de dos mil catorce.

"b) Reponga el procedimiento para prevenir al actor para que precise los hechos en relación con el reclamo de pago de salarios retenidos.

"c) Una vez determinado lo anterior, dicte un nuevo laudo, deberá reiterar las condenas al pago de indemnización constitucional y pago de dos días por año laborado, con las siguientes precisiones:

"c.1) Deberá considerar que el salario diario es aquel que señaló el actor en su escrito de demanda y, con base en éste, deberá formular el cálculo de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional reclamadas.

"c.2) Habrá de reiterar las absoluciones respecto de reclamo de pago de salarios caídos, prima de antigüedad, horas extras, pago de cuotas a las instituciones de seguridad social y reparto de utilidades.

"c.3) Por último y en lo que hace al pago de vacaciones, prima vacacional y días de descanso obligatorio laborados, deberá formular la condena respectiva en términos de ley. ..."

En cumplimiento a lo anterior, se desprende que el Tribunal de Arbitraje responsable desplegó la siguiente actividad procesal:

- Por resolución de veintiséis de febrero de dos mil quince, ordenó: "... dejar insubsistente el laudo reclamado de fecha dos de julio de dos mil catorce y con fundamento en los artículos 885 de la Ley Federal del Trabajo, en aplicación supletoria, y 93 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, tórrense los autos al C. Auxiliar, para emitir la resolución correspondiente."

- Mediante auto de nueve de marzo de dos mil quince, requirió a la parte actora, a fin de que: "... precise los hechos en relación con el reclamo de pago de salarios retenidos. ..."

- En proveído de veintiséis de marzo de dos mil quince, tuvo al actor, mediante escrito exhibido el veinticinco de ese mes y año dando "... cumplimiento al requerimiento realizado ..."

• El dieciocho de mayo de dos mil quince, emitió nuevo laudo, donde, en relación con las condenas, estableció:

"En tales circunstancias, se tiene por cierto que el actor acreditó la relación laboral con la parte demandada ... y por lo que hace al salario que percibía quincenalmente el actor, se toma por cierto con salario diario \$***** ...

"VIII. De la condena ajustada a derecho. Por las razones expuestas ... es dable condenar a las siguientes prestaciones:

"1. El pago de indemnización. Consistente en tres meses de salario y dos días más por cada año de servicios prestados ... lo cual consistirá en un importe total de \$***** ...

"2. El pago de vacaciones, por todo el tiempo laborado comprendido del periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta de julio de ese mismo año ... con un importe consistente en \$***** ...

"3. La prima vacacional, por todo el tiempo laborado de manera proporcional comprendido del periodo del primero de enero de dos mil doce al treinta de julio de ese mismo año ... por un importe consistente en \$***** ...

"4. El pago de días de descanso, consistente en los días primero de enero, el primer lunes de febrero, en conmemoración del cinco de febrero, el tercer lunes de marzo, en conmemoración del veintiuno, y el primero de mayo, todos del año dos mil doce, toda vez que son los días de descanso comprendidos en el periodo en que se dio la relación de trabajo a razón del pago de salario diario que percibía el actor ...

"IX. De la absolución ajustada a derecho. Es procedente absolver al H. Ayuntamiento de ... a las siguientes prestaciones reclamadas por la actora:

"1. El pago de salarios caídos ...

"2. El pago de la prima de antigüedad ...

"3. El pago de horas extras ...

"4. El pago de utilidades ...

"5. El pago de las aportaciones, para efectos de los beneficios de seguridad social correspondiente al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. ..."

En este contexto, se observa que el Tribunal Colegiado de Circuito, mediante resolución plenaria de ocho de julio de dos mil quince, concluyó que la autoridad responsable con los actos que realizara, dio cumplimiento a la sentencia concesoria de amparo.

Frente a lo anterior, se tiene que la parte titular de la acción constitucional, en su escrito de inconformidad, opone tres conceptos de agravio que, en lo medular, pueden sintetizarse en los siguientes términos:

1. Que la autoridad del trabajo responsable se abstuvo de:

- Reponer el procedimiento.
- Prevenir al actor, con el objeto de que se manifestara en relación con los salarios retenidos.

2. Que el citado Tribunal de Arbitraje no consideró los salarios retenidos y omitió acordar en forma favorable el escrito presentado por el quejoso, en el cual, especificó las fechas en que le fueron retenidos dichos salarios.

3. Que la responsable también se abstuvo de notificar el laudo de dieciocho de mayo de dos mil quince.

Así planteada la inconformidad, es de considerar lo siguiente:

- Es ineficaz la denuncia a que se contrae el primer concepto de agravio, pues sin soslayar el hecho de que el Tribunal de Arbitraje, en su resolución de veintiséis de febrero de dos mil quince, después de ordenar que se dejara insubsistente el acto reclamado, ninguna mención que hizo sobre la reposición del procedimiento ordenada, pues dispuso que se turnaran los autos al auxiliar para la emisión del proyecto de resolución correspondiente; sin embargo, no pasa inadvertido que la autoridad del trabajo, mediante proveído de nueve de marzo del año en cita, requirió al ahora disconforme –como se ordenara en la sentencia concesoria de amparo–, a fin de que precisara los hechos en relación con el pago de salarios retenidos; más aún, se observa que mediante auto de veintiséis de marzo en cita, se estableció que el quejoso cumplió con el requerimiento de mérito con el escrito que presentara el veinticinco de ese mes y año. En otros términos, como se colige del inciso b) de la sentencia concesoria de amparo, si la reposición del procedimiento persiguió que se previniera al quejoso "... para que precise los hechos en relación con el reclamo de salarios retenidos ...", y esto último se logró, denota que la falta en que incurriera el Tribunal de Arbitraje no causa agravio. De hecho, sería inútil e impráctico retrotraer el procedimiento para lograr un fin que ya se ha cumplido.

- En cuanto a la inconformidad expuesta en el segundo concepto de agravio, es de considerar de igual manera ineficaz, para los efectos del cumplimiento de la sentencia concesoria de amparo, el extremo donde se pondera que la autoridad se abstuvo de acordar favorablemente el escrito presentado, en el cual se especificaron las fechas en que le fueron retenidos dichos salarios. Esto es así, pues como se mencionara en el punto anterior, la autoridad del trabajo, previo requerimiento, mediante proveído de veintiséis de marzo de dos mil quince, estableció que el quejoso cumplió con el requerimiento que se le hiciera, a través del escrito que presentara el veinticinco de ese mes y año. Ahora, si lo que alude es al escrito que presentara ante la responsable el doce de marzo de dos mil quince, "... **motu proprio** ...", inherente a los salarios retenidos y antes de ser requerida, lo cierto es que, en el caso, se ha visto que requerido para el fin apuntado recayeron los proveídos de nueve y veintiséis de marzo de dos mil quince.

- También resulta ineficaz el argumento planteado en el tercer concepto de agravio, vinculado con la falta de notificación del laudo, puesto que ese extremo no forma parte de los efectos de la sentencia concesoria de amparo.

Sentado lo anterior y frente a la necesidad de garantizar la efectividad de las ejecutorias protectoras y la obligación de vigilar la satisfacción de las mismas, es menester recordar que esta Segunda Sala, en relación con el cumplimiento de las sentencias concesorias de amparo, ha sustentado los siguientes criterios:

"INCONFORMIDAD. EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE ASEGURARSE QUE SE MATERIALICEN LOS DEBERES IMPUESTOS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA SENTENCIA PROTECTORA. Conforme al sistema previsto en los artículos 196, 201 y 203 de la Ley de Amparo, el órgano que conozca del juicio debe asegurarse que los deberes impuestos a las autoridades responsables por la sentencia protectora, se materialicen en sus términos, y no solamente que se realicen actos preliminares para su consumación, pues al no existir, además del recurso de inconformidad, otro medio de defensa para garantizar la efectividad de esas ejecutorias o corregir los posibles excesos o defectos en su observancia, corresponde al juzgador vigilar, a través de este medio de impugnación, la satisfacción de esas obligaciones, dejando a salvo del estudio únicamente las consecuencias derivadas del propio cumplimiento para que, en su caso, se examinen en un nuevo juicio."²

² Décima Época. Registro digital: 2006541. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, materia

"SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD. Acorde al nuevo sistema de materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho cumplimiento, debe ser total, sin excesos o defectos, por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias o laudos, deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumplimente."³

En este orden de ideas y conforme a lo previsto en el artículo 213 de la Ley de Amparo, ha lugar a suplir la queja deficiente.

En efecto, en la sentencia concesoria de amparo, de manera específica en el punto b) de los efectos dispuestos, se advierte que el Tribunal Colegiado de Circuito otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal, entre otras razones, para que la autoridad del trabajo responsable requiriera al titular de la acción constitucional, a fin de que éste precisara los hechos "... en relación con el reclamo de salarios retenidos ...", lo que de acuerdo con los proveídos de nueve y veintiséis de marzo de dos mil quince, se acató; no obstante, en el caso, se estima que lo anterior no es suficiente para considerar cumplida la ejecutoria federal.

Se afirma lo anterior, pues examinado el laudo, se advierte que nada se dijo sobre la precisión de los salarios retenidos, es decir, no se estableció condena o absolución sobre los mismos; lo cual, no resulta lógico, pues carecería de sentido jurídico imponer una condición –que en el caso se traduce en la necesidad de reponer el procedimiento, a fin de requerir al quejoso con el objeto de que precisara los hechos en relación con los salarios retenidos– ausente de resultado –sin reflejo en el laudo–. De hecho, la autoridad del trabajo quedó constreñida a establecer un efecto, acorde a lo razonado en la sentencia de amparo, en específico, la parte donde dice:

común, tesis 2a./J. 60/2014 (10a.), página 741 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas».

³ Décima Época. Registro digital: 2004994. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, materia común, tesis 2a. XCVI/2013 (10a.), página 649.

"Por último, es evidente que tal actuación tuvo trascendencia en el resultado del fallo, en la medida en que la omisión de no haber expresado los hechos correspondientes que dieran sustento al reclamo de pago de salarios pagados y no devengados (salarios retenidos), generó un laudo absolutorio en perjuicio de la parte quejosa. ..."

Luego, es claro que la autoridad del trabajo incumplió con la obligación a su cargo, al soslayar partes esenciales de la sentencia concesoria de amparo, la que, al constituir un todo integral e indisgregable, debió considerarse en su contexto y no en sus partes aisladas.

Otra razón para no tener por cumplida la sentencia concesoria de amparo, es la abstención de observar lo dispuesto en el punto c), donde se le ordenó reiterar las condenas al pago de indemnización constitucional y pago de dos días por año laborado.

Se afirma lo anterior, ya que de los antecedentes relatados en la sentencia concesoria de amparo se advierte que en el laudo reclamado se condenó a la parte demandada en los siguientes términos:

"Indemnización constitucional: \$***** (*****) equivalente a tres meses de sueldo base.

"Dos días por año laborado: \$***** (*****) equivalente 3 días de los años 2011 y 2012.

"Con fundamento en el artículo 43 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a letra dice: ...

"Total a pagar: \$***** (*****) ..."

Y, en el laudo de dieciocho de mayo de dos mil quince, se estableció:

"1. El pago de indemnización. Consistente en tres meses de salario y dos días más por cada año de servicios prestados ... lo cual consistirá en un importe total de \$***** ..."

En otros términos, en el nuevo laudo, no se reiteró la condena establecida en el primigenio laudo reclamado.

Más todavía, en lo que concierne al punto c.1), de los precitados efectos de la sentencia concesoria de amparo, se observa que su finalidad estribó en que el Tribunal de Arbitraje deberá "... formular el cálculo de aguinaldo ...",

no obstante, examinado el nuevo laudo, se advierte que nada se dijo sobre el aguinaldo.

CUARTO.—**Decisión.** En atención a lo expuesto en el considerando que antecede, en suplencia de la queja deficiente, lo que procede es declarar **fundado** el presente recurso de inconformidad, revocar la resolución de ocho de julio de dos mil quince, emitida en el procedimiento de amparo directo ***** y devolver los autos al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, para el efecto de que requiera al Tribunal de Arbitraje del Estado de Puebla, el debido cumplimiento del fallo protector, es decir, emita nuevo laudo donde, de manera congruente, se pronuncie en relación con el requerimiento de salarios retenidos, reitere la condena inherente a la indemnización constitucional y pago de dos días por año laborado, así como establezca la condena relativa al aguinaldo; esto, sin dejar de observar los restantes extremos a que se contrae la sentencia concesoria de amparo.

Por lo expuesto y fundado, *se resuelve*:

PRIMERO.—Es fundado el recurso de inconformidad.

SEGUNDO.—Se revoca la resolución recurrida.

TERCERO.—Devuélvanse los autos del juicio de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente).

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 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD. Acorde al nuevo sistema en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos; por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias o laudos, éstos deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumplimente.

2a./J. 9/2016 (10a.)

Recurso de inconformidad 331/2013. Octavio Salas Blas. 2 de octubre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Recurso de inconformidad 1076/2014. Dulces y Productos de Cacahuete La Josefina, S.A. de C.V. 18 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: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Tania María Herrera Ríos.

Recurso de inconformidad 1216/2014. Rafael Cipriano Jiménez Jiménez. 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: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jorge Alfredo Arankowsky García.

Recurso de inconformidad 79/2015. Continental Automotriz, S.A. de C.V. 24 de junio 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 Jannu Lizárraga Delgado.

Recurso de inconformidad 1020/2015. Alberto Flores Vera. 4 de noviembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando

Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Rafael Quero Mijangos.

Tesis de jurisprudencia 9/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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 uno 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./J. 21/2016 (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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 21/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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 modula-

ción 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./J. 20/2016 (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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos

Tesis de jurisprudencia 20/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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./J. 22/2016 (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.

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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 22/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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./J. 18/2016 (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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 18/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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 la 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./J. 19/2016 (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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 19/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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 y 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./J. 17/2016 (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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 17/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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 indemnización 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./J. 23/2016 (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.

Amparo directo en revisión 823/2015. Alejandro Cuevas Salgado. 14 de octubre 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo directo en revisión 1744/2015. Titular de la Secretaría de Gobernación. 14 de octubre 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: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2519/2015. Armando Escamilla Gutiérrez. 25 de noviembre 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 y Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

Amparo directo en revisión 4329/2015. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 3 de febrero de 2016. 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: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 23/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 583/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1052.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CERTIFICACIÓN DE COPIAS FOTOSTÁTICAS. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "QUE CORRESPONDEN A LO REPRESENTADO EN ELLAS", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, TRATÁNDOSE DE LA EMITIDA POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 243/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y SEGUNDO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 18 DE NOVIEMBRE DE 2015. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIA: FABIOLA DELGADO TREJO.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, 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 segundo del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, toda vez que versa sobre la posible contradicción de criterios de Tribunales Colegiados de distintos circuitos derivados

de asuntos que corresponden a la materia administrativa, materia que es competencia de esta Sala, sin que se estime necesario la intervención del Tribunal Pleno.

6. Resulta ilustrativa la tesis P. I/2012 (10a.), del Pleno de este Máximo Tribunal, de rubro, texto y datos de publicación siguientes:

"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 ma-

yoría 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."

7. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por un Magistrado integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, el cual emitió uno de los criterios contendientes.

8. TERCERO.—Posturas contendientes. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima necesario conocer los argumentos y consideraciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

A. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. Amparo directo administrativo ***.**

9. Antecedentes. En la ejecutoria de referencia se precisan los siguientes antecedentes:

a) Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ***** promovió demanda de nulidad en contra de la resolución contenida en el

oficio ***** , de once de febrero de dos mil catorce, emitida por la Administración Local Jurídica de Celaya del Servicio de Administración Tributaria, mediante la cual, resolvió el recurso de revocación ***** , en el que se confirmó el oficio ***** , de treinta de septiembre de dos mil trece, dictado por la Administración Local de Auditoría Fiscal de Celaya, en **el que se determinó el crédito fiscal ***** en cantidad total de trece mil setecientos veinte pesos.**

b) El Magistrado instructor de la Tercera Ponencia de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, registró la demanda con el número de expediente ***** y la admitió a trámite en la vía sumaria; asimismo, ordenó emplazar a la **autoridad demandada Administración Local Jurídica de Celaya**, quien dio contestación a ese libelo.

c) La parte actora amplió su demanda y la demandada produjo su contestación.

d) Seguido el juicio por todos sus trámites legales, el Magistrado instructor de la citada Sala Fiscal pronunció sentencia el dieciocho de noviembre de dos mil catorce, en la que se **reconoció tanto la validez de la resolución impugnada, como de la originalmente recurrida.**

e) Inconforme con la anterior resolución, la actora promovió demanda de amparo directo, de la que correspondió conocer –por razón de turno– al propio Tribunal Colegiado, quien lo registró con el número ***** y lo admitió; el veintiséis de marzo de dos mil quince, emitió sentencia, en la que se concedió a la quejosa el amparo para los efectos siguientes:

"1. Por falta de impugnación, reitere los razonamientos contenidos en los considerandos tercero, primera parte, del cuarto y quinto.

"2. Al resultar infundado el segundo concepto de violación esgrimido en la instancia constitucional, reitere lo expresado en la segunda parte del cuarto considerando, relativo a que la actora no obstaculizó físicamente el ejercicio de las facultades de comprobación.

"3. Deje insubsistente el considerando sexto de su fallo, por no corresponder lo razonado con lo argumentado en el cuarto concepto de nulidad de la demanda inicial, en relación con el único de la ampliación.

"4. Dé respuesta a los motivos de invalidez tercero y octavo de la demanda de nulidad, así como al cuarto, en relación con lo efectivamente planteado en el único esgrimido en ampliación de demanda."

f) En cumplimiento a dicha ejecutoria, la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió nueva resolución el veinte de abril de dos mil quince, que concluyó con los puntos resolutive siguientes:

"I. Esta instrucción deja insubsistente la sentencia definitiva de 18 de noviembre de 2014, dictada en el juicio natural citado al rubro;

"II. Ha sido procedente el juicio de nulidad interpuesto, en el cual la parte actora no acreditó los extremos de su acción, en consecuencia;

"III. Se reconoce la legalidad y validez de la resolución impugnada, la cual se encuentra precisada en el resultando 1o. de este fallo, por los fundamentos y motivos vertidos a lo largo del mismo. ..."

g) Disconforme con ese fallo, la parte actora en el juicio de origen ***** , promovió juicio de amparo directo, del que correspondió conocer nuevamente, por razón de turno, a este Primer Tribunal Colegiado, quien lo registró con el número de expediente ***** y lo admitió

10. Sentencia reclamada. En cuanto al tema de la presente contradicción, en la sentencia reclamada se determinó lo siguiente:

- Por cuanto ve al cuarto concepto de nulidad, vertido en el sentido de que "... los documentos que exhibe la autoridad demandada no son originales, sino copias simples, pues no obstante que aparece una supuesta certificación, ésta carece de los requisitos necesarios, en virtud de que es genérica por no mencionar expresamente que son certificaciones de documentos distintos, de qué documentales se trata, número de oficio de los documentos, fechas de las documentales, cuántas hojas tiene cada documental, no señala si las copias se expidieron por ambos lados, no señala si las copias se expidieron por un solo lado, no señala que fueron obtenidos de los originales y no señala que tuvieron firma autógrafa ...", lo estimó fundado pero inoperante, pues de la certificación discutida se desprende que **las documentales corresponden a las copias fotostáticas que concuerdan fiel y exactamente con las constancias que obran en el expediente ***** , que se lleva en el archivo de la Administración Local Jurídica de Celaya del Servi-**

cio de Administración Tributaria, abierto con motivo del juicio de nulidad en que se actúa; razón por la cual –resolvió el Magistrado–, **es legal en términos de la fracción II del artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, aunque no precise aquellos datos, pues basta con el señalamiento relativo a que concuerdan con las que obran en los archivos de la autoridad, aunado a que se pretende que se cumpla con requisitos que no están previstos en la norma aplicable.**

11. Concepto de violación. En contra de esa determinación, la parte quejosa manifestó, como concepto de violación, el siguiente:

- El resolutor no expuso los motivos por los que la certificación discutida no debe contener los requisitos que se desprenden del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que son:

- Lugar, tiempo y circunstancia en que fueron tomadas;*
- Corresponder a lo representado en ella;*
- Señalar que son copia fiel y exacta;*
- Que son documentos distintos;*
- De qué documentos se trata;*
- Números de oficios de los documentos;*
- Fechas de las documentales;*
- Cuántas hojas tiene cada documental;*
- Señalar si las copias se expidieron por ambos lados o por uno solo;*
- Que fueron obtenidos de los originales; y,*
- Que tiene firma autógrafa.*

- Ni siquiera invoca precepto alguno que indique los requisitos necesarios para certificar documentos o el que establezca que basta que los documentos sean firmados por autoridad competente; razón por la cual –acota la impetrante–, **si únicamente se certifica que concuerdan fiel y exacta-**

mente con las constancias que obran en el expediente que se lleva en el archivo, sólo debe otorgárseles valor de copia simple, que es insuficiente para demostrar la resistencia de la demandada.

• Incluso –destaca la quejosa–, la decisión reclamada desconoce que en la sentencia emitida en el expediente 494/14-10-01-2-OT, del índice de la propia Sala, se estimó fundado, de manera colegiada, el mismo planteamiento que ahora se declara infundado, sin que en aquel asunto se haya emitido voto particular por parte del ahora instructor, lo que genera incertidumbre ante el cambio de criterios por parte de ese tribunal.

12. Ejecutoria de amparo. Concepto de violación al cual se dio respuesta en el juicio de amparo, en los términos literales siguientes:

"Igual declaración de ineficacia merece el segundo concepto de violación, dado que de la certificación de los documentos aportados, al dar contestación a la demanda –relacionados con la orden de visita contenida en el oficio 500 14 00 05 01-2013-2096, sus constancias de notificación y actas parciales, entre las que se encuentra la de solicitud de informes, datos y documentos (foja 58)–, cumple con los requisitos consignados en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice:

"Artículo 217.' (se reproduce)

"De ese precepto se desprende que para que las referidas fotografías constituyan prueba plena es necesario que su certificación satisfaga las exigencias siguientes:

"1. Lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas; y,

"2. Corresponder a lo representado en ella.

"Precepto que resulta aplicable para el caso de la certificación de documentos aportados en el juicio de nulidad, en virtud de que cuando se expide la razón de un cotejo, se hace sobre copias fotostáticas –que son fotografías–, obtenidas de los papeles respecto de los cuales se pretende obtener una copia fiel y exacta.

"Los requisitos atinentes a lugar y tiempo no necesitan mayor explicación, pues se satisfacen al consignarse en la certificación el sitio y la fecha en

que se realizó el cotejo; mientras que, el relativo a las circunstancias, por cuanto hace a documentos, se refiere a la expresión de los datos que evidencien el medio empleado para su obtención, es decir, el archivo, expediente, carpeta o cualquier otro continente análogo, del cual hayan sido obtenidos.

"En relación con la correspondencia a lo representado en la fotografía –entiéndase 'copia del documento'–, del numeral 207 de ese código se obtiene que las copias hacen fe de la existencia de los originales, pero cuando se pone en duda su exactitud, deberá ordenarse su 'cotejo con los originales' de que se tomaron.

"Exigencia que se actualiza –para efectos del presente asunto–, cuando los documentos de que se trate se relacionen con actuaciones desplegadas por la propia autoridad administrativa, como órdenes o solicitudes para el ejercicio de facultades fiscalizadoras, así como las constancias de notificación, pues se trata de documentos que de manera indefectible deben constar en su forma original.

"Como se observa, el valor probatorio de las copias fotostáticas simples queda al prudente arbitrio del juzgador pues, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, ya que sólo generan la presunción simple de la existencia de las documentales que reproducen, pero sin que sean bastantes cuando no se encuentran administradas con otros elementos probatorios distintos, para justificar el hecho o el derecho que se pretende acreditar.

"Ello, en virtud de que, como lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada localizable en la página 183, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: 'COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, VALOR PROBATORIO DE LAS.', las copias fotostáticas son simples reproducciones fotográficas de documentos que la parte interesada en su obtención coloca en la máquina respectiva, por lo que existe la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la ciencia, que no corresponda a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado que, para efecto de su fotocopiado, permita reflejar la existencia, irreal, del documento que se pretende hacer aparecer.

"Así, se concluye que para colmar la correspondencia a que se refiere el mencionado artículo 217, es preciso que se indique el tipo de documento con el cual se cotejaron o que se tuvieron a la vista, es decir, si se trata de

originales o copias, además del expediente o archivo en el que obran; sin embargo, para que adquieran el valor probatorio pleno—de acuerdo con el destacado numeral 207—, el cotejo debe hacerse respecto de documentos originales.

"Incluso, así lo consideró la Segunda Sala del Alto Tribunal en la tesis VII/2000, consultable en la página 282, Tomo XI, febrero de 2000, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'COPIAS. SÓLO TIENEN VALOR INDICIARIO AUN CUANDO ESTÉN CERTIFICADAS, SI NO HAY CERTEZA DE QUE SE COTEJARON CON LOS ORIGINALES.', en la que destacó que conforme a los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, las copias certificadas tienen pleno valor probatorio siempre que su expedición se realice con base en un documento original o de una copia certificada por un fedatario o funcionario público en ejercicio de sus funciones.

"En tal virtud—concluyó la Corte—, cuando en la certificación no existe certeza respecto al origen de los documentos de donde se hace derivar el cotejo, éstos conservan el valor indiciario que corresponde a las copias y, por ende, su apreciación queda al prudente arbitrio del juzgador.

"Esta correspondencia respecto de documentos originales se logra cuando en las copias respectivas se certifique que forman parte, por ejemplo, de un expediente que se encuentra a disposición de la persona en contra de la cual se abrió y que contiene actuaciones realizadas por la autoridad que certifica.

"Por ende, **cuando en la certificación se asiente que los documentos cotejados, relacionados con una orden de visita, sus constancias de notificación y actas parciales, concuerdan de manera fiel y exacta con los que obran en el expediente administrativo integrado por la autoridad demandada, es innegable que se hizo respecto de documentos originales, por tratarse de actuaciones realizadas por la autoridad fiscalizadora en ejercicio de sus facultades, por lo que esa razón y sus documentos debe probar plenamente en juicio.**

"En el caso concreto, en el cuarto concepto de impugnación vertido en la demanda de nulidad, en relación con la única disidencia planteada en su ampliación, la quejosa argumentó que la multa impugnada es ilegal, en virtud de que no se le notificó legalmente el acta parcial de inicio de veintisiete de agosto de dos mil trece, en la que se contienen las solicitudes de información y documentación que son génesis de esa sanción.

"Para contrarrestar tal postura, la autoridad aportó a juicio 'copia certificada' de ese documento, asentando lo siguiente:

"Lic. Martha Patricia García Moreno, Administradora Local Jurídica de Celaya del Servicio de Administración Tributaria ... con sede en Celaya, en el Estado de Guanajuato. ...

"Certifico

"Que las presentes copias fotostáticas concuerdan fiel y exactamente con las constancias que obran en el expediente 340(09)39543 s que se lleva en el archivo de esta dependencia, abierto con motivo del juicio de nulidad 655/14-10-01-6, promovido por Cos de México, S. de R.L. de C.V., las cuales se expiden en veintitrés hojas útiles a los veintiocho días del mes de abril del año dos mil catorce. Doy fe.'

"Al respecto, la quejosa, en la mencionada ampliación de demanda, adujo que esos documentos son copias simples, **pues de dicha certificación no se desprende –entre otros requisitos–, que se hayan obtenido de documentos originales.**

"Este planteamiento fue desestimado por el Magistrado responsable bajo el argumento de que **no existe precepto alguno que exija tal forma de certificar documentos, aunado a que basta con que se asiente que concuerdan fiel y exactamente con las constancias que obran en el expediente administrativo.**

"Adversamente a lo considerado por el resolutor, de los mencionados artículos 207 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en términos de su numeral 1o., se desprende que el cotejo o certificación de documentos que obren en los archivos de las autoridades fiscales, debe hacerse respecto de documentos originales, con la finalidad de que surtan plenos efectos probatorios.

"Sin embargo, **ese requisito sí se satisfizo en la mencionada certificación, en virtud de que, al haberse hecho referencia al expediente del cual fueron obtenidos, es dable colegir que se trata de documentos originales, por ser actuaciones de la propia autoridad, lo cual permite ge-**

nerar certeza de que las copias de la mencionada acta parcial de inicio reflejan lo representado en los documentos con los cuales se compararon.

"De ahí que las copias certificadas exhibidas tienen valor probatorio pleno y, por ende, son suficientes para demostrar que se hizo el requerimiento de información a la quejosa que dio origen a la multa que impugna.

"...

"Por otra parte, dado que en términos del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los requisitos que deben colmar las certificaciones de documentos se relacionan con el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como corresponder a lo representado en ella; es infundado el planteamiento relativo a que, además, dicha razón deba consignar los datos relativos a que son copia fiel y exacta; que son documentos distintos; de qué documentos se trata; números de oficios de los documentos; fechas de las documentales; cuántas hojas tiene cada documental; señalar si las copias se expidieron por ambos lados o por uno solo; y, que tiene firma autógrafa."

B. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito. Revisión fiscal 93/2014.

13. Antecedentes. En la ejecutoria de referencia se precisan los siguientes antecedentes:

a) Mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes de las Salas Regionales del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en Xalapa, Veracruz, el uno de febrero de dos mil doce, Alberto Rubio Rubio, en su carácter de apoderado legal de la empresa denominada Farmacias Rubí de Tampico, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió juicio contencioso administrativo en contra de la resolución recaída al recurso de revocación RR00201/1, interpuesto en contra de la resolución contenida en el oficio 500-62-00-02-02-2011-003934, de veintinueve de abril de dos mil once, a través de la cual, la Administración Local de Auditoría Fiscal de Tuxpan, determinó un crédito fiscal en cantidad de \$51'554,457.98 (cincuenta y un millones quinientos cincuenta y cuatro mil cuatrocientos cincuenta y siete pesos con noventa y ocho centavos), por omisión en el pago del impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, actualizaciones, recargos y multas por el periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de

diciembre de dos mil siete y un reparto de utilidades por pagar en un monto de \$3'704,276.54.

b) Por proveído de cinco de noviembre de dos mil doce, la Magistrada instructora de la Sala Fiscal admitió la demanda relativa, radicándola con el número de expediente 301/12-13-01-5, y el veinticuatro de octubre de dos mil trece, se dictó sentencia, en la cual se declaró la nulidad de la resolución impugnada y de la originalmente recurrida.

c) Inconforme con dicha sentencia, el **administrador local jurídico de Xalapa, en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público, del jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada**, interpuso **recurso de revisión**, previsto por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del que correspondió conocer al tribunal de referencia.

14. Sentencia recurrida. En cuanto al tema de la presente contradicción de tesis, en la sentencia recurrida se determinó lo siguiente:

- Son infundados los argumentos respecto de la certificación de las copias de la resolución número 500-62-00-02-02-2011-003934, ya que **la misma cumplió con los requisitos a que aluden los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

- Esto es así, porque de los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles se advierte que son documentos públicos aquellos que son expedidos por un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los papeles y documentos que sean ofrecidos como prueba, deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas, para que constituyan prueba plena.

- La certificación de las copias de la resolución número 500-62-00-02-02-2011-003934 cumplió con los requisitos a que alude el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que se señaló el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, esto es, se señaló que **las copias se reproducían fielmente de la copia con firma autógrafa de la resolución 500-62-00-02-02-2011-003934, de 29 de abril de 2011**, emitida a nombre de Farmacias Rubí de Tampico, S.A. de C.V., la cual se tuvo a la vista

y se cotejó, y obraba en los archivos de la Administración Local de Auditoría Fiscal de Tuxpan y que dicha certificación se expedía en la ciudad de Tuxpan de Rodríguez Cano, Veracruz, el día 9 de enero de 2013.

- Asimismo, de la referida certificación se advierte que fue realizada en la papelería oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Servicio de Administración Tributaria, que la misma contiene el sello de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se señaló que la emitió la subadministradora 4 de la Administración Local de Auditoría Fiscal de Tuxpan, que la referida subadministradora firmó la certificación y que la misma sí contaba con facultades para hacerlo.

- Por lo que hace al requisito que señaló la actora, en el sentido de que el funcionario que emita las copias certificadas deber ser fedatario público o servidor público en ejercicio de sus funciones, le correspondía a la actora acreditar que la Lic. Linda Meza Álvarez, no era una servidora pública en funciones; ello en virtud de que, al ser ella quien afirmó dicha cuestión, le correspondía probarlo, por ende, al no hacerlo así, se tiene por acreditado que la Lic. Linda Meza Álvarez, sí era el servidor público en funciones de subadministradora 4 de la Administración Local de Auditoría Fiscal de Tuxpan, al momento de emitir la certificación.

- En virtud de lo anterior, se tiene por acreditado que la certificación de las copias de la resolución número 500-62-00-02-02-2011-003934, cumplió con lo establecido en los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Son parcialmente fundados los argumentos respecto a la certificación de las copias del **acta de notificación de 12 de mayo de 2011 y su citatorio previo**, ya que la misma **cumplió parcialmente** con los requisitos a que aluden los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que **se señaló que las copias que se expidieron concordaban fielmente en todas y en cada una de sus partes con el documento que se tuvo a la vista, que obra en el expediente del juicio de nulidad** y corresponde al que se controla en el archivo de Administración Local Jurídica de Xalapa, que dicha certificación se expedía en la ciudad de Xalapa, Veracruz, el 21 de enero de 2013.

- Que de la certificación se advierte que la misma contiene el sello de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se señaló que la emitió el

administrador local jurídico de Xalapa, que el referido administrador firmó la certificación y que el mismo sí contaba con facultades para hacerlo.

- La certificación **no cumplió con lo establecido en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación a que no se cumplió con el requisito de señalar las circunstancias en que fueron expedidas las referidas copias**, ya que **se omitió precisar qué documento se tuvo a la vista** [esto es, con qué documento se cotejaron las copias; ello con el fin de tener la certeza de que el contenido de las copias es igual al contenido del documento original].

- Por otra parte, se observa que el administrador local jurídico de Xalapa, **en la certificación señaló que el referido documento concordaba con el que obraba en el expediente del juicio de nulidad**, que correspondía al que se controla en el archivo de la Administración Local Jurídica de Xalapa, **lo cual resulta incoherente, porque dentro del expediente** 301/12-13-02-5, hoy 301/12-13-01-5, sólo consta la copia certificada del acta de notificación de 12 de mayo de 2011 y su citatorio previo [hoy controvertidas], sin que se advierta algún otro ejemplar de la referida acta y citatorio, las cuales pudiesen haber servido para cotejar que lo asentado en ellas concordaba con el contenido de las copias certificadas.

- En virtud de lo anterior, el contenido de las copias certificadas del acta de notificación y su citatorio previo no constituyen prueba plena de que el 12 de mayo de 2011, le fue notificada a la actora la resolución número 500-62-00-02-02-2011-003934, es decir, carecen de fuerza probatoria por sí solas, sino que únicamente constituyen un indicio.

15. Concepto de agravio. En contra de esa determinación, la autoridad recurrente manifestó el siguiente agravio:

- La certificación cuenta con todos los requisitos del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- La Sala responsable realiza una indebida interpretación y aplicación de los alcances del artículo 217 del Código Federal de Procedimiento Civiles, toda vez que dicho precepto legal **nunca señala que sea necesario que la certificación que se realice de un documento, debe señalar qué documento fue el que se tuvo a la vista, para efectuar dicha certificación.**

- La Sala del conocimiento le da una connotación incorrecta, procediendo de esta forma a declarar la nulidad del oficio controvertido en el juicio de nulidad de origen, cuando dicho dispositivo legal jamás refiere lo precisado por la Sala Fiscal, máxime que el contenido del mismo no da lugar a interpretación alguna, al no ser oscuro, ambiguo o impreciso.

- En ese sentido, el contenido del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles resulta de aplicación estricta, al tenor de lo establecido en los artículos 5o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 21 del Código Civil Federal. Numerales de cuyo contenido se advierte que la ignorancia de la ley en momento alguno excusa a los particulares de su cumplimiento, por lo que el contenido del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles debe ser aplicado en sus exactos términos.

- Y siendo el caso que la redacción del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles no es oscura, vaga ni imprecisa, no hay razón para interpretar el mismo en un sentido diverso a aquel en que exactamente fue redactado por el legislador de la norma.

- Es evidente que las copias que se certificaron se cotejaron con documentos que obran en el archivo de la autoridad y no con diverso expediente.

16. Ejecutoria de revisión fiscal. Agravio al cual se dio respuesta en el recurso de revisión fiscal, en los términos literales siguientes:

"Los anteriores argumentos son infundados, de acuerdo con los razonamientos que enseguida se expresan:

"De la lectura integral de la sentencia recurrida se desprende que en el considerando quinto, la Sala Regional estimó parcialmente fundados los argumentos que la actora hizo valer en el primero y sexto conceptos de impugnación de su escrito de ampliación de demanda.

"La Sala del conocimiento consideró fundado el argumento hecho valer por la parte actora, en el sentido de que la certificación de las copias del acta de notificación, de doce de mayo de dos mil once y su citatorio previo, no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos por los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, **dado que se omitió precisar qué documento se tuvo a la vista o con cuál se cotejaron.**

"Lo resuelto por la Sala se estima apegado a derecho, puesto que el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece:

"(se reproduce texto)

"De la redacción del precepto legal que antecede, se colige que para que constituyan prueba plena las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie, deberán contener la certificación correspondiente, la cual, debe cumplir con los requisitos siguientes:

"a) Lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas; y,

"b) Corresponder a lo representado en ella.

"Tratándose de la certificación de documentos, para que constituyan prueba plena y se cumpla con ambos requisitos, debe señalarse en la certificación respectiva el tipo de documento con el cual se cotejaron o que se tuvo a la vista, además del expediente o archivo en el que obran, para el efecto de crear convicción de que, efectivamente, las copias corresponden a lo representado en el cotejado.

"En el caso, la certificación que contiene el acta de la diligencia de notificación de la resolución determinante del crédito fiscal, de doce de mayo de dos mil once, y su citatorio previo, en la parte que interesa, dice:

"Certifica.—Que la presente copia fotostática expedida en cinco (05) fojas útiles que concuerdan fielmente en todas y cada una de sus partes con el documento que se tuvo a la vista, y que obra en el expediente del juicio de nulidad número 301/12-13-02-5, promovido por Farmacias Rubí de Tampico, S.A. de C.V., ante la Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y corresponde al que se controla en el archivo de esa dependencia. Esta certificación se expide en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, en fecha veintiuno de enero de dos mil trece (foja ochenta vuelta del juicio contencioso administrativo)."

"De la citada transcripción, se colige que estuvo en lo correcto la Sala Regional, en concluir que la certificación que se contiene en el acta de la dili-

gencia de notificación de la resolución determinante del crédito fiscal, de doce de mayo de dos mil once y su citatorio previo, no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Esto, porque aun cuando contiene la fecha y el lugar en que se expidió esa certificación, **no se señaló con cuáles documentos se realizó el cotejo** del acta de la diligencia de notificación de la resolución determinante del crédito fiscal, de doce de mayo de dos mil once y su citatorio previo, sino que **de manera generalizada y abstracta se asentó que 'concuerdan fielmente en todas y cada una de sus partes con el documento que se tuvo a la vista'**; esta forma de circunstanciación impide tener la certeza de que las copias de la citada acta y su citatorio previo reflejan lo representado en los documentos con los cuales se compararon.

"Para llegar a esa plena convicción, **resulta necesario que se describa en la certificación respectiva el documento o documentos con los que fueron confrontadas las copias exhibidas**, pues **es insuficiente que se diga que concuerdan con los que se tuvieron a la vista y que obran en el expediente** del juicio de nulidad número 301/12-13-02-5, promovido por 'Farmacias Rubí de Tampico, S.A. de C.V.', ante la Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Además, el hecho de que se haya asentado que el expediente del juicio de nulidad número 301/12-13-02-5, corresponde al que se controla en el archivo de la Administración Local Jurídica de Xalapa, no genera certeza respecto de los documentos con los cuales se cotejaron el acta de notificación de la resolución determinante del crédito fiscal, de doce de mayo de dos mil once y su citatorio previo, puesto que es conocido que dicho expediente no se integra únicamente con esos actos, sino con una diversidad de documentación.

"Lo expuesto permite estimar infundados los argumentos de las autoridades recurrentes acerca de que la Sala realizó una interpretación extensiva del artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues como se ha sostenido en párrafos precedentes, **la identificación o mención del documento con el cual se lleva a cabo el cotejo y certificación, es necesaria para crear convicción de que realmente corresponde a lo en ellos representado.**

"Tampoco representa una carga excesiva que en las certificaciones se asiente y se identifique el documento con el cual se cotejaron las copias, sino que es un elemento necesario para hacer constar que éstas son un fiel reflejo del documento comparado.

"Dada la conclusión a la que se ha llegado, resulta innecesario pronunciarse respecto de los restantes argumentos que las autoridades recurrentes externan en sus agravios, en el sentido de que la firma que se contiene en la certificación del acta de notificación de doce de mayo de dos mil once y su citatorio previo, que exhibieron con el oficio de contestación a la demanda, es autógrafa, pues corresponde a la estampada por el titular de la Administración Local Jurídica de Xalapa.

"Lo anterior, porque con independencia de cualquiera que fuese el resultado de su examen, ello en nada cambiaría la conclusión a la que este Tribunal Colegiado llegó, en cuanto a la legalidad de la consideración de la Sala responsable, respecto a que la certificación de las copias del acta de notificación de doce de mayo de dos mil once y su citatorio previo no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos por los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles y, por consiguiente, **la copias exhibidas únicamente tienen valor indiciario y son insuficientes para demostrar que la resolución determinante del crédito fiscal fue notificada el doce de mayo de dos mil once.**"

17. CUARTO.—Presupuestos para determinar la existencia o inexistencia de la contradicción.

18. Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se requiere que los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de la denuncia:

1. Examinen un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

2. Adopten criterios jurídicos discrepantes, respecto del punto jurídico examinado.

19. Esto es, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el

criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

20. 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 de Circuito contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

21. Lo anterior encuentra apoyo en la tesis P/J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro, texto y datos de publicación siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto

Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."¹

22. Cabe precisar que no es obstáculo para que esta Segunda Sala determine sobre la existencia de la contradicción de tesis denunciada la circunstancia de que los criterios contendientes no se encuentren publicados formalmente como una tesis, en la que se aprecie un rubro, un texto, así como los datos de identificación del asunto de origen y, menos aún, que constituya jurisprudencia, dado que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley de Amparo establecen tales requisitos.

23. Lo anterior encuentra sustento en las tesis del Pleno y de la Segunda Sala P./J. 27/2001 y 2a./J. 94/2000, respectivamente, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

"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

¹ Novena Época. Registro: 164120. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7.

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."²

"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."³

² Novena Época. Registro: 189998. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, página 77.

³ Novena Época. Registro: 190917. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, materia común, página 319.

24. Ahora bien, derivado del análisis de las ejecutorias sintetizadas en el considerando anterior, es posible arribar a la conclusión de que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, toda vez que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes **sustentan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**.

25. En efecto, de la reseña contenida en el considerando anterior, se aprecia que el Tribunal Colegiado de Circuito denunciante sostuvo que, de acuerdo con el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que los documentos presentados en el juicio de nulidad adquieran pleno valor probatorio, **es suficiente que en la certificación se asiente que concuerdan de manera fiel y exacta con los que obran en el expediente administrativo** integrado por la autoridad demandada; ello en virtud de que se trata de actuaciones realizadas por la autoridad fiscalizadora en ejercicio de sus facultades.

26. En cambio, el Tribunal Colegiado de Circuito denunciado sostuvo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que las copias certificadas allegadas al juicio de nulidad constituyan prueba plena, **es necesario que se describa el documento o documentos con los que fueron confrontados**, ya que el hecho de que se haya asentado que el expediente de ese juicio corresponde al que controla en el archivo la autoridad administrativa, no genera certeza respecto de los documentos con los cuales se cotejaron.

27. De acuerdo con lo anterior, el tema de la presente contradicción se constriñe a determinar si, de conformidad con el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la certificación que emiten las autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones debe contener o no la mención de la calidad del documento (entendiéndose por calidad: documento original, copia certificada, copia autógrafa o copia fotostática simple) con el que se confronta la copia fotostática a certificar.

28. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Segunda Sala que se sustenta en la presente resolución.

29. El punto principal por el cual se generó la disparidad de criterios consiste en determinar si, de conformidad con el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la certificación que emiten las autoridades

administrativas en ejercicio de sus funciones debe contener o no la mención de la calidad del documento con el que se confronta la copia fotostática a certificar, lo cual tiene relación directa con los requisitos del contenido de la certificación, consistente en que lo copiado o fotografiado "**corresponde a lo representado en ellas**".

30. En primer lugar, es pertinente tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

"Artículo 217. El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial.

"Las fotografías de personas, lugares, edificios, construcciones, papeles, documentos y objetos de cualquier especie (sic) deberán contener la certificación correspondiente que acredite el lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas, así como que corresponden a lo representado en ellas, para que constituyan prueba plena. En cualquier otro caso, su valor probatorio queda al prudente arbitrio judicial."

31. Del primer párrafo se desprende la facultad de la autoridad de valorar las pruebas a su prudente arbitrio y, en el último párrafo, se derivan como elementos esenciales de las certificaciones, a fin de que constituyan prueba plena, los siguientes:

- a) El lugar, tiempo y circunstancias en que fueron tomadas.
- b) Que corresponden a lo representado en ellas.

32. En caso de que no reúna dichos requisitos, el valor probatorio quedará al prudente arbitrio judicial.

33. Para dilucidar el contenido de la acepción "corresponde a lo representado en ellas" debe verse de forma sistemática con el diverso 129 de la propia legislación, así como con el valor probatorio que se pueda atribuir al documento en razón de su propia naturaleza.

34. El numeral de referencia prevé:

"Artículo 129. Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcio-

nario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

"La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

35. Esto es, conforme al contenido de ambos numerales, se puede desprender que, por regla general, **las copias certificadas tienen pleno valor probatorio, siempre que su expedición se realice con base en un documento original**, o de otra diversa copia certificada expedida por fedatario o funcionario público en el ejercicio de su encargo.

36. Y, por el contrario, la certificación carecerá de ese valor probatorio pleno cuando **no exista certeza** si el cotejo deriva de documentos originales, diversas copias certificadas, copias autógrafas o copias simples.

37. Por otro lado, cabe resaltar que el proceso que lleva a cabo la autoridad administrativa, al certificar documentos que tiene en su archivo con motivo de las funciones que legalmente le corresponden, implica realizar una compulsas entre dichos documentos y las copias a certificar.

38. Para clarificar ese proceso es conveniente tener presente que conforme a la doctrina del derecho procesal civil, la primera acepción de "compulsar" es la acción de examinar dos o más documentos, comparándolos entre sí, para verificar la autenticidad o exactitud de alguno de ellos. Además, compulsar significa también "cotejar".

39. En tanto que, por valor de las pruebas, entiende la ley su eficacia probatoria, o sea, el grado en que obligan al Juez a tener por probados los hechos a que ellas se refieran.

40. Así, el propio artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé que la valoración de las pruebas ahí consignadas quedará al prudente arbitrio judicial (regla general), salvo que se emita certificación con los requisitos que también prevé, lo cual, en términos del artículo 129, anteriormente reproducido, le otorgará valor de prueba plena.

41. En estas condiciones, cuando la copia está compulsada por un funcionario público o por alguien con fe pública, ello significa que es una re-

producción del original y, por tanto, que hace igual fe que el documento original; siempre y cuando de la certificación se desprenda esa mención, para el efecto de **crear convicción de que efectivamente las copias corresponden a lo representado en el cotejo**. Pues, en caso contrario, su valoración quedará al prudente arbitrio judicial.

42. De ahí la importancia de que en el texto de la certificación se consigne expresamente la calidad de los documentos con los cuales se cotejaron las copias fotostáticas que se certifican, pues resulta evidente que la certificación (como acto formal) por sí misma no incorpora a las copias fotostáticas de que se trata ningún elemento distinto al de su propia naturaleza, sino que éste debe verse en relación con el contenido de la certificación (como acto material), esto es, si en ella expresamente se asentó que son copia fiel de los originales que se tuvieron a la vista, caso contrario, su valoración quedará al prudente arbitrio de la autoridad.

43. Aunado a que es criterio de esta Sala, en tratándose de juicios laborales, el relativo a que las copias fotostáticas certificadas de otras de igual índole, cuyo cotejo o compulsas ordenó la Junta, hacen fe en el juicio laboral, **ya que producen certeza de que su contenido coincide plenamente con su original, pues esa confiabilidad se la otorga la certificación, salvo prueba en contrario**.⁴

⁴ Tesis 2a./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro 189990, Segunda Sala, Tomo XIII, abril de 2001, página 477, jurisprudencia (laboral). De rubro y texto siguientes: "COPIAS FOTOSTÁTICAS CERTIFICADAS DE OTRAS DE IGUAL ÍNDOLE, CUYO COTEJO O COMPULSA ORDENÓ LA JUNTA. HACEN FE EN EL JUICIO LABORAL, YA QUE PRODUCEN CERTEZA DE QUE SU CONTENIDO COINCIDE PLENAMENTE CON SU ORIGINAL, PUES ESA CONFIABILIDAD SE LA OTORGA LA CERTIFICACIÓN, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO.— Las copias fotostáticas certificadas expedidas por la autoridad laboral tienen pleno valor probatorio no sólo cuando su expedición se realiza sustentándose en un documento original, sino también cuando se efectúa con apoyo en una copia certificada extendida por un funcionario público con fe pública que manifieste haber tenido el original a la vista y que ambos documentos concuerdan en todas sus partes. Ello es así, tomando en consideración, por una parte, el principio general para la valoración de pruebas contenido en el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, que consiste en que las Juntas gozan de facultades para dictar sus laudos a verdad sabida y buena fe guardada, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre la estimación de pruebas, apreciando los hechos según sus miembros lo crean debido en conciencia, pero siempre expresando las razones, motivos y fundamentaciones lógicas, esto es, sin llegar a conclusiones dogmáticas; y, por la otra, que la referencia que hace el artículo 798 de la ley de la materia en el sentido de que cuando se ofrezca como medio de prueba un documento privado consistente en copia simple o fotostática se podrá solicitar, en caso de ser objetado, la compulsas o cotejo con el original, de

44. Criterio que se cita por identidad de razones, ya que la materia toral de aquel criterio deriva precisamente de la confiabilidad que genera la claridad con la que cuenta la certificación, en cuanto a la calidad del documento cotejado o compulsado.

45. Como se ve, este Alto Tribunal ha establecido el criterio de que las copias fotostáticas tienen pleno valor probatorio cuando son cotejadas con su original, o se encuentran certificadas por un funcionario público con fe pública que manifieste haber tenido el original a la vista y que ambas concuerdan en todas sus partes.

46. Máxime que la disposición en análisis, al formar parte de un sistema jurídico, debe interpretarse y delimitarse su contenido precisamente en relación con otras disposiciones, como las referidas, en cuanto al alcance probatorio que tengan los documentos, pues de no ser así, ello implicaría vulneración a la seguridad jurídica de los gobernados que llevaría a considerar como original algún documento que en el archivo de la autoridad administrativa obre sólo en copia, en detrimento de los derechos fundamentales de los gobernados, relativos a la defensa adecuada, seguridad y certeza jurídicas.

47. De ahí que no sea suficiente con citar expresamente en la certificación que los documentos cotejados, relacionados con una orden de visita, ya sea: constancias de notificación o actas parciales, entre otras, concuerdan

modo alguno constituye un obstáculo para que dicha compulsas pueda realizarse con apoyo en una copia certificada, puesto que tal señalamiento únicamente tiene el propósito de precisar que aquel documento sirve de prueba idónea para el cotejo, pero de ninguna manera el de impedir que la compulsas se lleve a cabo con una copia certificada, ya que no debe pasar inadvertido que ésta produce certeza de que su contenido coincide plenamente con su original, pues esa confiabilidad se la otorga la certificación, salvo prueba en contrario. En estas condiciones, cuando la copia simple o fotostática sea una reproducción del original y esté autenticada por un funcionario con fe pública hacen igual fe que el original, lo que encuentra apoyo, en lo esencial, en la jurisprudencia de la anterior Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Quinta Parte, página 69, de rubro: 'COPIAS FOTOSTÁTICAS, VALOR PROBATORIO DE LAS. REQUISITO DE FORMA.', que establece que: 'No se le puede conceder valor probatorio alguno a las pruebas documentales fotostáticas cuando son objetadas según lo ordena el artículo 798 de la Ley Federal del Trabajo vigente, si al ofrecerlas no se cumple con los requisitos de forma, como son el que se acompañen de su original; a falta de este último, el que se ofrezca su cotejo con su original; a falta del citado cotejo, el que la propia documental fotostática se encuentre certificada por un funcionario con fe pública que manifieste haber tenido el original a la vista y que ambos concuerdan en todas sus partes.'.'

de manera fiel y exacta con los que obran en el expediente administrativo integrado por la autoridad respectiva, pues en todo momento, los actos de las autoridades administrativas deben otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados.

48. Bajo ese orden de ideas, se llega a la convicción de que la expresión "**corresponde a lo representado en ellas**", contenida en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, implica que en la certificación, como acto jurídico material, se contenga la mención expresa de que las copias certificadas concuerdan de formal fiel y exacta con el original que se tuvo a la vista, a fin de que se le pueda otorgar valor probatorio pleno, en términos del artículo 129 del propio código, pues esa exigencia se justifica por la obligación que tiene la autoridad administrativa de generar certeza y seguridad jurídica en los actos que emite.

49. Al tenor de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el redactado bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

CERTIFICACIÓN DE COPIAS FOTOSTÁTICAS. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "QUE CORRESPONDEN A LO REPRESENTADO EN ELLAS", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, TRATÁNDOSE DE LA EMITIDA POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES. De la interpretación de los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles se advierte que, por regla general, las copias certificadas tienen valor probatorio pleno siempre que su expedición se realice con base en un documento original, o de otra diversa copia certificada expedida por fedatario o funcionario público en el ejercicio de su encargo y, por el contrario, la certificación carece de ese valor probatorio pleno cuando no exista certeza si el cotejo deriva de documentos originales, de diversas copias certificadas, de copias autógrafas o de copias simples. En estas condiciones, cuando la copia es compulsada por un funcionario público, ello significa que es una reproducción del original y, por tanto, hace igual fe que el documento original, siempre y cuando en la certificación se incluya esa mención para crear convicción de que efectivamente las copias corresponden a lo representado en el cotejo; pues, en caso contrario, su valoración quedará al prudente arbitrio judicial. Bajo ese orden de ideas, la expresión "que corresponden a lo representado en ellas", contenida en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles implica que en la certificación, como acto jurídico material, se contenga la mención expresa de que

las copias certificadas concuerdan de forma fiel y exacta con el original que se tuvo a la vista, a fin de que pueda otorgársele valor probatorio pleno, en términos del citado artículo 129; pues esa exigencia se justifica por la obligación de la autoridad administrativa de generar certeza y seguridad jurídica en los actos que emite.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, presidenta en funciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero

y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada P. I/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CERTIFICACIÓN DE COPIAS FOTOSTÁTICAS. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "QUE CORRESPONDEN A LO REPRESENTADO EN ELLAS", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 217 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, TRATÁNDOSE DE LA EMITIDA POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES.

De la interpretación de los artículos 129 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles se advierte que, por regla general, las copias certificadas tienen valor probatorio pleno siempre que su expedición se realice con base en un documento original, o de otra diversa copia certificada expedida por fedatario o funcionario público en el ejercicio de su encargo y, por el contrario, la certificación carece de ese valor probatorio pleno cuando no exista certeza si el cotejo deriva de documentos originales, de diversas copias certificadas, de copias autógrafas o de copias simples. En estas condiciones, cuando la copia es compulsada por un funcionario público, ello significa que es una reproducción del original y, por tanto, hace igual fe que el documento original, siempre y cuando en la certificación se incluya esa mención para crear convicción de que efectivamente las copias corresponden a lo representado en el cotejo; pues, en caso contrario, su valoración quedará al prudente arbitrio judicial. Bajo ese orden de ideas, la expresión "que corresponden a lo representado en ellas", contenida en el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles implica que en la certificación, como acto jurídico material, se contenga la mención expresa de que las copias certificadas concuerdan de forma fiel y exacta con el original que se tuvo a la vista, a fin de que pueda otorgársele valor probatorio pleno, en términos del citado artículo 129; pues esa exigencia se justifica por la obligación de la autoridad administrativa de generar certeza y seguridad jurídica en los actos que emite.

2a./J. 2/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 243/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Décimo Sexto Circuito y Segundo del Séptimo Circuito, ambos en Materia Administrativa. 18 de noviembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Fabiola Delgado Trejo.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 218/2015, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver la revisión fiscal 93/2014.

Tesis de jurisprudencia 2/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. AL RESOLVER LA JUNTA SOBRE EL AJUSTE EN LA CUANTIFICACIÓN DE SU PAGO, DEBE ATENDER EL LÍMITE SUPERIOR PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, SIN QUE REPRESENTE OBSTÁCULO ALGUNO QUE EL DEMANDADO NO SE HUBIERE EXCEPCIONADO EN ESE SENTIDO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 285/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO TERCERO DEL PRIMER CIRCUITO Y TERCERO DEL CUARTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 6 DE ENERO DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTARON CONTRA LAS CONSIDERACIONES RELACIONADAS CON EL ASPECTO FINANCIERO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107,

fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente circuito y no se requiere la intervención del Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue realizada por la presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que alude el referido precepto.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es necesario tener presente que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en el sentido de que debe considerarse que existe contradicción de tesis cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales o que se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las ejecutorias.

De la misma manera, estableció que, por "tesis" debe entenderse el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; de ahí que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, expresando los razonamientos lógico-jurídicos necesarios para sustentar sus respectivas decisiones.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia P/J. 72/2010 del Pleno de este Alto Tribunal, 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹

¹ Novena Época, jurisprudencia P/J. 72/2010, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

En el anterior orden de ideas, con la finalidad de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil trece, al resolver por mayoría de votos el **amparo directo *******,² promovido por el *********, argumentó, en lo conducente, lo que a continuación se transcribe:

"CUARTO.—En una parte del concepto de violación hecho valer, el quejoso manifiesta que la Junta responsable no observó que el actor fundó su demanda en la Ley del Seguro Social, por lo que se encontraba obligada a aplicar lo establecido en el artículo 33 de dicho ordenamiento, relativo a que el seguro de cesantía en edad avanzada y muerte, tiene como límite superior el equivalente a 10 (diez) veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por lo que debió ajustar el salario promedio de las 250 (doscientas cincuenta) semanas de cotización de \$***** (***** pesos ***** M.N.) conforme a dicho precepto legal, por lo que la cantidad resultante de la aplicación de ese artículo ascendía a \$***** (***** pesos ***** M.N.).

"Es inatendible el argumento vertido por el quejoso, atento lo siguiente:

"La acción es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho para acudir ante el órgano jurisdiccional para reclamar sus pretensiones cuando ésta se ejercita; y contra quien se ejercita (demandado), cuenta con la oportunidad de oponer excepciones y defensas ante esas pretensiones, por lo que éstas deben estar dirigidas a destruirlas.

"Respecto a la contestación de la demanda, el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo dispone: (transcribe)

"De lo anterior, se colige que en el escrito contestatorio, la parte demandada se encuentra obligada a referirse a todos los hechos en que se apoye la demanda, con la respectiva sanción legal si no lo hiciere; además, cuenta con la oportunidad de oponer las excepciones y defensas que estime perti-

² Fojas 108 a 143.

entes, ya que es en este momento donde se fija la litis; aun cuando el derecho debatido se consagre en la ley y ésta sea de orden público y observancia obligatoria, toda vez que, al contar con la oportunidad de oponerse a la acción ejercitada, puede hacerlo invocando las normas aplicables al caso.

"Por otra parte, el artículo 842 de la ley laboral, establece que los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y, demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente; en consecuencia, la Junta debe resolver de conformidad con la litis planteada.

"De la lectura de los autos laborales, se aprecia que ***** demandó del ***** , el pago correcto de su pensión por cesantía en edad avanzada, la cual le fue otorgada a partir del veintinueve de enero de dos mil ocho, bajo el régimen 73; ya que su salario promedio de las últimas 250 (doscientas cincuenta) semanas ascendía a \$***** (***** pesos ***** M.N.), y no \$***** (***** pesos ***** M.N.).

"El instituto demandado, ahora quejoso, al dar contestación a la demanda, negó derecho al actor, ya que cuantificó de manera correcta su pensión por cesantía en edad avanzada, toda vez que para ello aplicó los artículos 167 y 171 de la anterior Ley del Seguro Social; y afirmó que su salario promedio de las últimas 250 (doscientas cincuenta semanas) ascendía a \$***** (***** pesos ***** M.N.).

"Lo anterior evidencia que el quejoso no se exceptuó en el sentido de que para el cálculo correcto de la pensión, al salario promedio de las últimas 250 (doscientas cincuenta) semanas de cotización, debía aplicársele la limitante contenida en el artículo 33 de la anterior Ley del Seguro Social, y que correspondía a \$***** (***** pesos ***** M.N.); sino que su defensa la hizo descansar únicamente en que el salario promedio de las últimas 250 (doscientas cincuenta) semanas de cotización correcto era el de \$***** (***** pesos ***** M.N.), y que éste lo tomó en cuenta para calcular la pensión conforme los artículos 167 y 171 de la anterior Ley del Seguro Social.

"No es desconocido para este Tribunal el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/99, que se encuentra para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, Novena Época, materia laboral, página 477, de rubro: 'SEGURO SO-

CIAL. LA CONDENA AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN GLOBAL POR RIESGO DE TRABAJO, COMO CONSECUENCIA DE UNA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL VALUADA EN DEFINITIVA EN UNA CANTIDAD INFERIOR AL 25%, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, AUN CUANDO SE HUBIESE DEMANDADO EL PAGO DE UNA PENSIÓN, Y NO SE HUBIERA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.', que se refiere a lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción III del artículo 65 de la Ley del Seguro Social, que señala que si la valuación definitiva de una incapacidad fuese de hasta el 25% (veinticinco por ciento), en forma limitativa y no opcional, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiere correspondido, ya que se trata de una disposición de orden público y observancia obligatoria, ello, aun cuando se hubiere demandado una pensión o no se hubiera opuesto como excepción por la parte demandada; sin embargo, no rige el mismo criterio, ya que en la especie no se trata del pago de una indemnización global, sino de aplicar un límite a una prestación que ya había sido otorgada y pagada al trabajador, consistente en una pensión por cesantía en edad avanzada, y lo que se demandó fue el pago correcto de ésta, es decir, atendiendo al promedio de las últimas 250 (doscientas cincuenta) semanas de cotización, que el trabajador precisó era mayor al que tomó en cuenta el propio ***** para su cálculo; y si el demandado consideraba que el actor no tenía derecho a su petición o bien, que a ésta debía aplicársele la limitante estipulada en el artículo 33 de la anterior Ley del Seguro Social, así debió expresarlo en su contestación, pues contó con la oportunidad de oponer las excepciones y defensas que estimó pertinentes.

"Tampoco se desatiende el criterio contenido en la tesis jurisprudencial 2a./J. 85/2010 dictado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: 'SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.'; que se encuentra para su consulta en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de dos mil diez, Novena Época, materia laboral, página 311. Lo anterior, en virtud de que si bien establece que el salario promedio de las últimas 250 (doscientos cincuenta) semanas, para el pago de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada que se concedan bajo el régimen de la anterior Ley del Seguro Social, conforme al artículo 33 de la citada ley, tiene como límite superior el equivalente a 10 (diez)

veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; ello, no exime al ***** de que la aplicación de este precepto legal derive de que se excepcione así al dar contestación a la demanda.

"En consecuencia, las manifestaciones del amparista consistentes en que debió la Junta observar la limitante que consagra el artículo 33 de la anterior Ley del Seguro Social, constituyen nuevos elementos que no fueron materia de la litis del juicio natural, por lo que la responsable no estaba obligada a observarlos y, por tanto, al no poder ser materia de análisis en este juicio de amparo, resultan inatendibles.

"Lo anterior tiene apoyo en la jurisprudencia emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ... que al rubro señala: 'LITIS CONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA.'

"Consecuentemente, ante lo inatendible de los conceptos de violación, se impone negar el amparo al *****. ..."

(lo destacado es nuestro).

Tal asunto originó la formación de la tesis aislada de rubro y texto siguientes:

"PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. SI EL ACTOR DEMANDA SU CORRECTA CUANTIFICACIÓN Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CONSIDERA QUE AQUÉLLA, AUN CUANDO YA FUE OTORGADA Y PAGADA, REBASA EL LÍMITE SUPERIOR EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, DEBE EXCEPCIONARSE CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA DEROGADA LEY. El segundo párrafo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada dispone que en el seguro de cesantía en edad avanzada, el salario base de cotización tiene el límite superior equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, pero su aplicación por parte de la autoridad responsable depende de lo argumentado por el Instituto Mexicano del Seguro Social al dar contestación a la demanda que se funda en la correcta cuantificación de la pensión que ya fue otorgada, toda vez que como demandado, de conformidad con el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, se encuentra obligado a referirse a todos los hechos en que se apoye la demanda, con la respectiva sanción legal si no lo hace, además, cuenta con la oportunidad para oponer las excepciones y defensas que estime perti-

neros, ya que es en este momento donde se fija la litis; lo anterior, aun cuando el derecho debatido se consagra en la ley, que es de orden público y observancia obligatoria, pues al contar con la posibilidad de oponerse a la acción ejercitada, puede hacerlo invocando las normas aplicables al caso, sin que ello contravenga el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 128/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, Novena Época, página 477, de rubro: 'SEGURO SOCIAL. LA CONDENA AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN GLOBAL POR RIESGO DE TRABAJO, COMO CONSECUENCIA DE UNA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL VALUADA EN DEFINITIVA EN UNA CANTIDAD INFERIOR AL 25%, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, AUN CUANDO SE HUBIESE DEMANDADO EL PAGO DE UNA PENSIÓN, Y NO SE HUBIERA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.', ya que en la especie no se trata del pago de una indemnización global, sino de aplicar un límite a una pensión que ya había sido otorgada y pagada al trabajador, por lo que si el demandado consideraba que el actor no tenía derecho a su petición, o bien, que a ésta debía aplicársele la limitante prevista en el citado artículo 33, párrafo segundo, así debió expresarlo en su contestación. De igual modo, no se contraría la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, emitida por la propia Sala, publicada en los mismos medios de difusión y Época, Tomo XXXII, julio de 2010, página 311, de rubro: 'SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.'. Lo anterior, en virtud de que si bien establece que el salario promedio de las últimas 250 semanas, para el pago de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada que se concedan bajo el régimen de la anterior Ley del Seguro Social, conforme a su artículo 33, párrafo segundo, tiene como límite superior el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ello no exime al referido instituto de que la aplicación de este precepto derive de que se excepcione así al dar contestación a la demanda.¹³

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, en sesión de diez de septiembre de dos mil quince, al

³ Décima Época. Registro digital: 2003683. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, materia laboral, tesis I.13o.T.56 L (10a.), página 2022.

resolver por unanimidad de votos **el amparo directo laboral** ^{*****},⁴ promovido por el ^{*****}, consideró lo siguiente:

"NOVENO.—**Estudio de los conceptos de violación del amparo principal.** Es fundado y suficiente para conceder el amparo al quejoso ^{*****}, el argumento planteado en el primer motivo de inconformidad; atendiendo a la causa de pedir que invoca el propio amparista.

"Aduce el agraviado que la autoridad laboral emitió un laudo violatorio de los artículos 14, 16 y 123 constitucionales, en relación con el numeral 841 de la Ley Federal del Trabajo y de lo dispuesto en los preceptos 33 y 35 de la Ley del Seguro Social de 1973, al hacer la cuantificación del pago de la pensión de cesantía en forma incorrecta, ya que el salario promedio lo debió ajustar al salario mínimo vigente que rige en el Distrito Federal.

"Añade el ^{*****} quejoso que la responsable lo condenó a pagar las diferencias de la pensión de cesantía y de aguinaldo, con base en un salario de \$^{*****} (^{*****} pesos ^{*****} moneda nacional) para llegar a la cantidad de \$^{*****} pesos ^{*****} moneda nacional), sin tomar en cuenta lo señalado en los artículos 33 y 35 de la Ley del Seguro Social de 1973, que estipulan que el salario para calcular las diferencias de la pensión de cesantía en edad avanzada, tiene un límite que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el cual debe multiplicarse por diez para determinar el salario promedio.

"Insiste el inconforme que, si al actor se le entregó una pensión a partir del treinta de abril de dos mil diez y en ese año de acuerdo a la tabla de salarios mínimos establecida por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el emolumento que corresponde es de \$^{*****} (^{*****} pesos ^{*****} moneda nacional) que, multiplicados por diez arrojan un total de \$^{*****} (^{*****} pesos ^{*****} moneda nacional), conforme a dicho monto, debió cuantificar la pensión y no con el de \$^{*****} (^{*****} pesos ^{*****} moneda nacional).

"Concluye el quejoso en el concepto de violación en estudio que, la Junta, al emitir la resolución, no fijó el límite del salario promedio, por lo que es evidente que no lo dictó acorde a lo establecido en los artículos 33 y 35 de la Ley del Seguro Social.

⁴ Fojas 4 a 40.

"Como se anticipó, es fundado el motivo de inconformidad que versa sobre las consideraciones del promedio diario del salario del actor ***** , determinado por la Junta en el laudo.

"En efecto, de las constancias del juicio laboral que la responsable remitió anexas al informe justificado, a las que se les otorga valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, se desprenden los siguientes antecedentes:

"• ***** demandó del ***** , ajuste correcto y pago de las diferencias a su pensión de cesantía en edad avanzada otorgada a partir del treinta de abril de dos mil diez, por la cantidad de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional) anuales, o su equivalente mensual por la cantidad de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), lo que fue incorrecto porque el salario promedio que venía percibiendo el actor en las últimas doscientas cincuenta semanas era de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), lo que daría un importe total de pensión de cesantía por la cantidad anual de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), o la suma mensual de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), toda vez que a la pensión que se debe otorgar al accionante, se le debe multiplicar el factor 1.11.

"• En los hechos de la demanda, el trabajador precisó que causó baja el treinta de abril de dos mil diez y que cotizó dentro del régimen de seguridad social obligatorio la cantidad de 2,228 semanas y que el salario promedio diario de las últimas doscientas cincuenta semanas cotizadas anteriores a esa fecha era la cantidad de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional).

"• Agregó que al contar con sesenta años de edad le correspondía un 75% de la cantidad de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), es decir, \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), que por esa razón la cantidad total de la pensión de cesantía en edad avanzada debe ser por el monto anual de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), o bien, el pago mensual de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), cantidad que debe ser multiplicada por el factor 1.11 tal y como lo refiere el decreto publicado en fecha cinco de enero de dos mil cuatro, obteniendo como resultado de la anualidad el de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), o su

equivalente mensual de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional).

"• Aportó como pruebas para acreditar su acción, la confesional expresa y espontánea, presuncional, instrumental de actuaciones, pericial contable, documental vía informe e inspección.

"• El demandado contestó que resulta improcedente y carente de acción y derecho la pretensión del actor, asimismo, opuso la excepción de oscuridad, ya que no señala de dónde obtuvo el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización.

"• Añade que conforme a la resolución número *****, de fecha uno de junio de dos mil diez, se le otorgó al actor la pensión de cesantía en edad avanzada con base en las 2,103 semanas de cotización al treinta de abril de dos mil diez y con un salario promedio de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), datos que se determinaron mediante la hoja de certificación de derechos, obteniéndose de dichas cifras un monto anual de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), o lo que equivale a una mensualidad de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional).

"• El ***** aportó a juicio como pruebas, la presuncional en su doble aspecto legal y humano, instrumental de actuaciones, confesión expresa y espontánea, confesión ficta, documental consistente en hoja de cálculo salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas cotizadas, la ratificación de dicho documento, resolución de otorgamiento de pensión número *****, su cotejo y compulsas, inspección y pericial contable.

"• En la audiencia celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil doce, la Junta acordó desechar el perfeccionamiento de todas aquellas documentales que no se objetaron en cuanto a su existencia, autenticidad de contenido y firma. Asimismo, desechó la prueba documental en vía informe ofrecida por el actor y la de inspección aportada por su contraparte y sólo fijó fecha y hora para que se desahogaran las pruebas periciales en contabilidad, inspección ofrecida por la accionante y la de ratificación de parte del demandado.

"• En el desahogo de la prueba de inspección, no se le pusieron a la vista del fedatario los documentos a inspeccionar.

"• Al emitir el laudo reclamado, la Junta estimó que le correspondía al demandado la carga de probar sus excepciones, por lo que al examinar las

pruebas que éste aportó a juicio, consideró que no demostró el salario promedio diario de las últimas doscientas cincuenta semanas por la cantidad de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional) ni que hubiese cotizado 2,103 semanas, ya que la documental que ofreció se encontraba desvirtuada con la inspección de su contraparte, ya que al tratar de desahogarse no se le mostró al actuario la información solicitada, haciéndosele efectivo el apercibimiento del artículo 828 de la Ley Federal del Trabajo, de tener por presuntivamente ciertos los hechos señalados por el actor en la demanda, es decir, considerar el salario de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional) a partir del treinta de abril de dos mil diez y las 2,228 semanas para cuantificar la pensión de cesantía en edad avanzada, conforme a lo dispuesto en los artículos 167 y 171 de la Ley del Seguro Social.

"De lo transcrito se advierte que la Junta estimó demostrado presuntivamente el salario alegado por el actor en la demanda, en virtud de que al momento de desahogar la prueba de inspección que ofreció no le fueron mostrados los documentos materia de ésta, por lo que se le hizo efectivo el apercibimiento con que se le conminó.

"No obstante resulta errónea la fórmula empleada por la responsable para establecer el monto del pago de la pensión de cesantía en edad avanzada, puesto que omitió observar, que la base para cuantificarla es diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en la época que dicho derecho se otorga.

"Sin que obste a lo anterior que la demandada no se exceptionara en cuanto al tope salarial para el pago de la pensión establecido en el artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973, pues tal disposición legal es de aplicación obligatoria para la autoridad laboral, en tanto, prescribe un límite máximo con el que deben otorgarse los beneficios a las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, la cual debe ser considerada de orden público, pues se refiere al otorgamiento de un derecho de seguridad social.

"En efecto, conviene precisar el contenido del citado artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que

rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

"Tratándose de seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."

"De la interpretación del citado precepto se obtiene que el legislador estableció que el salario base de cotización de los asegurados tendría como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, cuyo límite superior corresponde a diez veces el referido sueldo mínimo; lo que debe entenderse, conforme a los motivos que se expusieron en el proceso legislativo de mil novecientos noventa y tres, que aquel límite salarial está vinculado a los seguros de enfermedad general y maternidad, además de que la distinción de los límites salariales tiene como finalidad definir la autonomía financiera de ambos ramos de aseguramiento: el relativo a enfermedad general y maternidad, por un lado, y el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por otro.

"Con dicha medida, se pretendió garantizar que el salario cotizado para cada uno de los ramos de aseguramiento fuesen destinados para satisfacer y otorgar las prestaciones en especie y económicas que la ley establece.

"Por ello, el límite superior de veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, previsto en el artículo 33 de la abrogada Ley del Seguro Social, está vinculado únicamente para las prestaciones que otorga la ley en los seguros de enfermedad general y maternidad; mientras que el límite superior de diez veces el salario mínimo citado, regirá y servirá de tope salarial para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

"Así las cosas, como los recursos de un ramo de seguros no puede utilizarse para financiar otros, el salario base de cotización para la invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte será únicamente el destinado para ese sector y tendrá como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, según lo ordena el segundo párrafo del artículo 33 de la abrogada Ley del Seguro Social; de ahí que ese límite debe aplicarse al salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

"Tales consideraciones se desprenden de la ejecutoria de la que resultó la jurisprudencia número 2a./J. 85/2010, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo tenor es: 'SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.'

"En ese sentido, es evidente que fue intención del legislador establecer un tope máximo del salario base de cotización para el pago de la pensión de cesantía en edad avanzada, por ello, la cuantificación de ese monto pensionario no puede ser mayor al cuántum de las cotizaciones realizadas, lo cual resulta contrario a la *ratio* de la norma, pues ello provocaría la quiebra del sistema de pensiones en la medida en que éstas sean mayores a las aportaciones efectuadas.

"Por ello, la disposición citada por el ***** quejoso, contemplada en el artículo 33 de la Ley del Seguro Social no puede ser ignorada por la Junta responsable al momento de establecer el tope del salario máximo con que ha de otorgarse la pensión, aun cuando el demandado no la hubiera hecho valer como parte de su defensa, pues una vez que el actor demostró en el proceso que el salario con que se había calculado el pago era inferior a aquel con que realmente debió cuantificarse, era menester que el tribunal de trabajo atendiera a la norma que impone un límite máximo para otorgar tal prestación, la que debe ser considerada de orden público, pues se refiere al otorgamiento de un beneficio de seguridad social, por tanto, la determinación de la autoridad responsable al omitir hacer las operaciones aritméticas con base en lo dispuesto en el invocado artículo 33 de la Ley del Seguro Social, implica violación a los derechos fundamentales del ***** quejoso.

"Lo anterior es así, dado que la autoridad responsable tenía la obligación de considerar dicho límite para establecer la pensión, en términos de lo que dispone el citado precepto 33, ya que con independencia de las excepciones opuestas, lo cierto es que la autoridad del conocimiento está obligada a acatar la ley, pues no puede desconocer el derecho y dejar de aplicarlo en forma correcta, ya que la función jurisdiccional implica resolver los hechos que se someten a su competencia y consideración con base en las normas

legales aplicables al caso concreto, ello atendiendo al principio de fundamentación y motivación contenido en el artículo 14 constitucional.

"De lo expuesto se pone de manifiesto que la responsable, vulneró el contenido de los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, al omitir tomar en consideración el contenido del segundo párrafo del numeral 33 de la Ley del Seguro Social de 1973, al condenar al demandado a cubrir la pensión del accionante, a razón de un salario promedio de \$***** (***** pesos ***** moneda nacional), correspondiente a las últimas doscientas cincuenta semanas que cotizó dicho actor ante el instituto demandado, aquí quejoso, sin ajustarlo al límite superior que establece el citado dispositivo que es de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

"Lo anterior tiene su apoyo en la tesis que este órgano colegiado comparte, de contenido siguiente: 'ACCIÓN, PROCEDENCIA DE LA. OBLIGACIÓN DE LAS JUNTAS DE EXAMINARLA, INDEPENDIEMENTE DE LAS EXCEPCIONES OPUESTAS.'

" ...

"En consecuencia, al resultar fundado el primer concepto de violación, lo procedente es conceder al instituto quejoso la protección de la Justicia Federal solicitada, para efecto de que la Junta responsable:

"1. Deje insubsistente el laudo reclamado; y,

"2. Emita uno nuevo en el que tome en cuenta el contenido del segundo párrafo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social y, con base en tal dispositivo, precise el monto de la pensión de cesantía en edad avanzada que le corresponde percibir al actor. ..."

(lo destacado es nuestro).

En el mismo sentido, se resolvió por unanimidad de votos el diverso juicio de amparo directo ***** , en la propia sesión de diez de septiembre de dos mil quince.⁵

⁵ Fojas 41 a 65.

Cabe señalar que aun cuando el criterio sustentado por ambos Tribunales Colegiados de Circuito no constituye jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, siendo aplicable la tesis P. L/94, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁶

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Conforme a los criterios transcritos, se concluye la existencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior se estima así, pues en sus respectivos asuntos los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron elementos compatibles, a saber:

a) Diversas personas gozan de la pensión por cesantía en edad avanzada otorgada por el *****.

b) Acudieron ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a demandar, en esencia, su correcta cuantificación.

c) Al contestar la demanda, el ***** se excepcionó: **En el amparo directo *******, en el sentido de que resultaba improcedente y carente de acción y derecho la pretensión del actor; asimismo, opuso la excepción de oscuridad, ya que no señala de dónde obtuvo el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización. **En el amparo directo *******, expuso que es improcedente y el actor carece de acción y derecho para reclamar la declaración judicial, para que se le reconozca el supuesto salario diario que menciona. **En el amparo directo *******, opuso: 1) la falta de acción y derecho; 2) la de *plus petitio*; 3) la de pago, toda vez que actualmente le cubre al actor su pensión y asignaciones familiares; 4) la falta de legitimación activa, ya que la actora no ha acreditado el salario promedio por el cual pretende le sea cuantificada su pensión; y, 5) las que se hacen

⁶ Octava Época. Pleno. Tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, materia común, tesis P. L/94, página 35.

valer en el cuerpo de su contestación, así como las que se deriven de los criterios jurisprudenciales que menciona.

d) Al exponer los hechos, el instituto controvertió las cantidades expuestas por el actor en sus respectivas demandas y ofreció las pruebas que estimó pertinentes para desvirtuar la acción intentada.

e) En ninguno de los tres juicios laborales el instituto invocó como fundamento lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 33 de la derogada Ley del Seguro Social –vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete–.

f) De los laudos se advierte que básicamente el demandado no acreditó sus excepciones y defensas, tocante a cuál es el salario que cotizó el actor en sus últimas doscientos cincuenta semanas que sirvieron de base para cuantificar la pensión por cesantía en edad avanzada, por lo que después de analizar tanto las pruebas de él como las del actor, la Junta obtuvo el salario promedio diario y se hicieron las operaciones aritméticas, lo que arrojó una cantidad cierta a la que se le condenó.⁷ No se consideró como fundamento lo dispuesto en el aludido párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada.

g) Así, el instituto acudió como quejoso a los citados juicios de amparo directo y, en sus conceptos de violación, en esencia, se dolió de que la Junta responsable se encontraba obligada a aplicar lo establecido en el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada, relativo a que el seguro por cesantía en edad avanzada tiene como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por lo que debió ajustar el salario promedio de las doscientas cincuenta semanas de cotización.

No obstante lo anterior, al pronunciarse ambos Tribunales Colegiados de Circuito en cuanto al tema medular, respecto a si al resolver la Junta sobre el ajuste en la cuantificación del pago de la pensión por cesantía en edad avanzada, con base en el salario promedio de las últimas doscientos cincuenta semanas de cotización, debe atender a lo previsto en el párrafo segundo del

⁷ De la sentencia de amparo relativa al juicio ***** , se aprecia que fue hasta el cuarto laudo en que se condenó al ***** , derivado de tres amparos previos concedidos a la parte actora.

artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada y respetar el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal ahí establecido, o es indispensable que el demandado ***** se hubiera excepcionado en ese sentido, arribaron a conclusiones contrarias.

En efecto, el **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró, en esencia que, el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada, dispone que en el seguro por cesantía en edad avanzada, el salario base de cotización tiene el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, pero su aplicación por parte de la Junta depende de lo argumentado por el ***** , al dar contestación a la demanda que se funda en la correcta cuantificación de la pensión que ya fue otorgada, toda vez que como demandado, de conformidad con el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo,⁸ se encuentra obligado a referirse a todos los hechos en que se apoye la demanda, con la respectiva sanción legal si no lo hace, además, cuenta con la oportunidad para oponer las excepciones y defensas que estime pertinentes, ya que es en este momento donde se fija la litis; lo anterior, aun cuando el derecho debatido se consagra en la ley, que es de orden público y observancia obligatoria, pues al contar con la posibilidad de oponerse a la acción ejercitada, puede hacerlo invocando las normas aplicables al caso.

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito** estimó expresamente que resultaba errónea la fórmula empleada por la Junta para establecer el monto del pago de la pensión por cesantía en edad avanzada, puesto que omitió observar que la base para cuantificarla es de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en la época que dicho derecho se otorga. Sin que obste a lo anterior que el ***** demandado no se excepcionara en cuanto al tope salarial para el pago de la pensión establecido en el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada, pues tal disposición legal es de aplicación obligatoria para la autoridad laboral, en tanto, prescribe un límite máximo con el que deben otorgarse los beneficios a las pensiones, entre otras, de cesantía en edad avanzada, la cual debe ser considerada de orden público, pues se refiere al otorgamiento de un derecho de seguridad social.

En ese orden de ideas, se reitera, queda evidenciado que no obstante que los antecedentes y elementos jurídicos a evaluar resultan esencialmente

⁸ De igual contenido jurídico pese a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

iguales, en el aspecto específico del orden de estudio apuntado, ambos órganos jurisdiccionales concluyeron con posiciones jurídicas discrepantes; en tal virtud, **se acredita la existencia de la contradicción de tesis.**

En esas condiciones, el punto de contradicción consiste en determinar **si, al resolver la Junta sobre el ajuste en la cuantificación del pago de la pensión por cesantía en edad avanzada, con base en el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, debe atender a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada y respetar el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal ahí establecido, aun cuando el demandado ***** no se hubiera excepcionado en ese sentido.**

QUINTO.—**Decisión.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que coincide con el del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito.

En principio, cabe destacar que esta Segunda Sala, al resolver la diversa contradicción de tesis *****,⁹ determinó que el salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, base para cuantificar las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, tiene como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, acorde con el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada, vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete.

Para arribar a tal criterio, se hizo un estudio vinculado a la intención del legislador para establecer tal límite superior en el párrafo segundo del invocado precepto 33, lo que necesariamente comprendió su análisis evolutivo, que fue materia ahora de interpretación por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en otro punto de derecho distinto al resuelto ahí, pero es importante tener presente las consideraciones relativas dada su relevancia jurídica, ya que abonan a la presente determinación que se adoptará.

Ahí sostuvo esta Segunda Sala, en lo conducente, lo siguiente:

⁹ Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

En los casos en que el asegurado reúna los requisitos para obtener una pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, la anterior Ley del Seguro Social dispuso que la cuantía respectiva se determinará conforme a las reglas previstas en la sección octava del capítulo V.

El artículo 167, inmerso en la sección octava del capítulo V de la referida ley, en la parte que interesa, refiere el siguiente contenido normativo.

"Artículo 167. Las pensiones anuales de invalidez y de vejez se compondrán de una cuantía básica y de incrementos anuales computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales reconocidas al asegurado con posterioridad a las primeras quinientas semanas de cotización.

"...

"Para los efectos de determinar la cuantía básica anual de la pensión y sus incrementos; se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización. Si el asegurado no tuviere reconocidas las doscientas cincuenta semanas señaladas se tomarán las que tuviere acreditadas, siempre que sean suficientes para el otorgamiento de una pensión por invalidez o por muerte. ..."

Así, la norma en comento dispone claramente que el salario diario que servirá de base para determinar la cuantía básica de las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, será el promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización; pero en caso de que no tuviera el asegurado ese promedio, se considerarán las que tuviera acreditadas, siempre que sean suficientes para el otorgamiento de la pensión correspondiente.

Una vez determinado cuál es el salario base para cuantificar las pensiones aludidas, corresponde fijar el sentido normativo y significación jurídica del artículo 33 de la Ley del Seguro Social en vigor hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, que fue motivo de análisis por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en los asuntos que motivaron la presente contradicción de criterios, para lo cual resulta conveniente realizar el estudio de su contenido original, seguido de su evolución legislativa.

La Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de marzo de mil novecientos setenta y tres, en sus artículos 33 y 34 disponía:

"Artículo 33. De acuerdo con el salario base de cotización que perciban los asegurados, quedarán comprendidos en alguno de los siguientes grupos:

Grupo	más de	salario diario	hasta
K	\$ ~	\$26.40	\$ 30.00
L	30.00	35.00	40.00
M	40.00	45.00	50.00
N	50.00	60.00	70.00
O	70.00	75.00	80.00
P	80.00	90.00	100.00
R	100.00	115.00	130.00
S	130.00	150.00	170.00
T	170.00	195.00	220.00
U	220.00	250.00	280.00
W	280.00		

"En el caso de sujetos no asalariados comprendidos en el artículo 12, la base de cotización se determinará en razón al ingreso promedio anual."

"Artículo 34. En el caso de salarios de \$280.00 diarios en adelante, comprendidos en el grupo 'W' se establece un límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

"Las modificaciones que se deriven del incremento al salario mínimo, surtirán efectos a partir del primer bimestre del año respectivo."

La exposición de motivos del Ejecutivo Federal, enviada a la Cámara de Diputados el uno de febrero de mil novecientos setenta y tres, en la parte relativa dice:

"De las bases de cotización de las cuotas.

"En virtud de que el sistema del seguro social se sustenta económicamente en las cuotas y contribuciones que cubren los patrones y otros sujetos obligados, los asegurados y el Estado, reviste particular importancia toda la regulación que se establezca en esta materia, habida cuenta de que la institución está obligada a conservar el equilibrio financiero en todos sus ramos de seguro en operación.

"La dinámica de ingresos y cotizaciones es la fórmula más apropiada en los seguros sociales y es también la base de toda protección futura. De aquí

la importancia de mantener una permanente correspondencia entre los salarios e ingresos de los asegurados y las cotizaciones a que están obligados junto con los patrones.

"La iniciativa determina que tanto para el pago de las cuotas, como para el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, el salario es la base de cotización. En consecuencia para lograr una mejor recaudación en beneficio de los propios trabajadores, cuyas prestaciones económicas están en relación con aquélla, se precisa con claridad cuáles son los elementos que la integran.

"El artículo 33 modifica la tabla de cotización al suprimir grupos que en relación al actual índice nacional de salarios resultan inoperantes y crea, al mismo tiempo, el grupo W para comprender salarios superiores a \$280.00 diarios, fijando un límite superior para este grupo equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Mediante este tope móvil, que implica el aumento gradual de las cotizaciones, se evitan los inconvenientes de la súbita apertura de grupos de cotización y, al mismo tiempo, se hace posible el periódico y sistemático ajuste de las prestaciones económicas de los asegurados en funciones económicas de los asegurados en función de sus ingresos reales. Además el instituto obtiene un financiamiento dinámico, acorde con la movilidad de los salarios, pudiendo canalizar oportunamente mayores recursos para el cumplimiento de sus fines, modificándose así definitivamente, un sistema de cotización que obligó a diversas reformas a la ley.

"Se dispone que los trabajadores inscritos en el grupo W cotizarán y recibirán prestaciones económicas a base de porcentajes calculados sobre su salario registrado.

"Se precisan los criterios para determinar el grupo a que pertenece el asegurado y la forma en que deben cubrirse las cuotas atendiendo a los días de salario percibido, a la naturaleza fija o variable de éste y a algunas otras características del trabajo o de la retribución. ..."

De la exposición de motivos en cita, conviene resaltar las siguientes ideas:

1. El legislador consideró de suma importancia el tema relativo a la base de cotización, debido a que el sistema del seguro social se sustenta económicamente en las cuotas y contribuciones que cubren los patrones, los asegurados y el Estado.

2. Estimó que es obligación del Instituto Mexicano del Seguro Social mantener un equilibrio financiero en todos los ramos de aseguramiento que prevé la ley.

3. La fórmula para conseguir ese equilibrio es mantener una permanente correspondencia entre los salarios e ingresos de los asegurados y las cotizaciones a que están obligados junto con los patrones.

4. Determinó que el salario constituye la base de cotización tanto para el pago de las cuotas, como para el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero.

5. Estableció el grupo W para comprender salarios superiores a doscientos ochenta pesos diarios, fijando un límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con el objetivo de posibilitar periódica y sistemáticamente el ajuste de las prestaciones económicas de los asegurados en función de sus ingresos reales y, además, obtener un financiamiento dinámico, de acuerdo a la movilidad de los salarios.

6. La intención primordial de la iniciativa, en esa parte, fue que los trabajadores inscritos en el grupo W cotizaran y recibieran prestaciones económicas con base en los porcentajes calculados sobre su salario registrado.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, se derogó el artículo 34; su contenido pasó al artículo 33, en los términos siguientes:

"Artículo 33. Los asegurados quedarán inscritos con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general que fija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo regional respectivo, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35."

En el Diario Oficial de la Federación del día veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, se publicó el Decreto que reformó y modificó diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; entre otros preceptos se reformó el artículo 33, para quedar con el siguiente texto:

"Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija en

el Distrito Federal, excepto para el ramo de retiro, y como límite inferior el salario mínimo regional respectivo, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

"Tratándose del seguro de retiro, el límite superior será el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal."

La exposición de motivos que originó la reforma a la Ley del Seguro Social, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el diez de febrero de mil novecientos noventa y dos, en la parte que interesa dice:

"... el Gobierno de la República está consciente de la necesidad de tomar providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro. Para atender este reclamo social, es necesario que el país cuente con sistemas de ahorro que comprendan a muy amplios sectores de la población y que estén sustentados en una base financiera sólida. Ello permitiría a los trabajadores disponer de mayores recursos al momento de su retiro.

"Asimismo, es deseable desde un punto de vista social, que el trabajador cuente con recursos que pueda utilizar al quedar desempleado o incapacitado temporalmente. De hecho, la práctica del ahorro consiste fundamentalmente en distribuir los recursos en el tiempo, para que éstos puedan ser aprovechados en el momento en que más se necesiten. Precisamente alguno de esos momentos puede coincidir con el desempleo, la incapacidad o el retiro.

"...

"Por lo antes expuesto, esta iniciativa propone el establecimiento de una prestación de seguridad social con carácter de seguro, adicional a las que establece la Ley del Seguro Social, la cual estaría encaminada a la protección y el bienestar de los trabajadores y de sus familiares. Se trata de un seguro de retiro que se instrumentaría a través de un sistema de ahorro.

"Este seguro tendría por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre en las que los patrones acreditarían tanto las cuotas correspondientes a este nuevo seguro de retiro, como las aportaciones que actualmente se efectúan al Fondo Nacional de la Vivienda.

"...

"Las características principales del nuevo seguro de retiro que se propone a esa honorable Soberanía, serían las siguientes:

"a) Se beneficiarían todos los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, sus beneficiarios, así como cualesquiera otras personas que resolvieran incorporarse voluntariamente al sistema;

" ...

"b) Los patrones estarían obligados a cubrir cuotas del 2% al seguro de retiro sobre el salario base de cotización, estableciéndose como límite superior de dicho salario, el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

"Con estas aportaciones se constituirían depósitos de dinero a favor de cada uno de los trabajadores;

" ...

"e) Las cuentas individuales citadas podrían tener dos subcuentas: la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda.

" ...

"i) Los fondos de las cuentas individuales serían susceptibles de retiro, en los casos en que el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del Instituto Mexicano del Seguro Social o del fondo privado de pensiones establecido por su patrón, sin perjuicio del derecho a designar beneficiarios para el caso de muerte que asistiría a todos los trabajadores; ..."

Como se puede observar, la intención fundamental de la reforma a la Ley del Seguro Social vigente en mil novecientos noventa y dos, fue el establecimiento de un seguro de retiro para los trabajadores, debido a que el legislador manifestó la necesidad de tomar providencias para que éstos pudieran mejorar su situación económica al momento de su retiro, mediante sistemas de ahorro que comprendan a la mayoría de los sectores de la población, sustentados en una base financiera sólida.

El objetivo de la propuesta de reforma fue muy claro: permitir a los trabajadores disponer de mayores recursos al momento de su retiro; mediante la implementación de una prestación de seguridad social con carácter de seguro, adicional a las que establece la Ley del Seguro Social, encaminada a la protección y el bienestar de los trabajadores y de sus familiares.

La característica principal y fundamental del nuevo seguro de retiro, fue que se constituiría con las aportaciones hechas por el patrón, del dos por ciento sobre el salario base de cotización, estableciendo como límite superior del salario, el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

La circunstancia de que el salario base de cotización para el seguro de retiro tuviera como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general en el Distrito Federal, distinto al límite superior de diez veces el salario contenido hasta ese entonces en el artículo 33, se justifica porque la intención fundamental y principal del legislador fue la creación de un seguro que permitiera a los trabajadores tener el mayor número de recursos económicos al momento de su retiro.

Posteriormente, el veinte de julio de mil novecientos noventa y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social; desde entonces y hasta que fue derogada esa ley, el texto de su numeral 33 quedó como sigue:

"Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

"Tratándose de seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el límite superior será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal."

La exposición de motivos remitida a la Cámara de Diputados el dos de julio de mil novecientos noventa y tres, en la parte que interesa dice:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social actual requiere mecanismos renovados que le permitan adecuarse a las exigencias de los nuevos tiempos, perdurar en una época que requiere eficiencia e imaginación para sobreponerse a difíciles retos económicos e incluso fortalecerse para no demeritar la calidad del servicio al que tienen derecho los trabajadores y sus familias.

"...

"Una mayor expectativa de vida de los mexicanos lograda gracias a los programas de salud y seguridad social, impacta los recursos que deben des-

tinarse a la calidad y duración de los servicios, así como a las prestaciones que deben otorgarse; el aumento de costos y la conservación de cuotas menores al valor real de las prestaciones e inversión institucional, han propiciado un debilitamiento de las estructuras financieras y actuariales que pueden llegar incluso, de no corregirse, a provocar en poco tiempo problemas de operación, servicio y desfinanciamiento.

"El cambio que se propone pretende dar cauce al seguro social para que preserve el equilibrio financiero conforme a la intención original del legislador.

"...

"Por tanto, el Ejecutivo a mi cargo, propone en la presente iniciativa que se somete al honorable Congreso de la Unión, diversas alternativas y mecanismos que permitan a la nación y a los mexicanos conservar y fortalecer este servicio fundamental establecido por mandato constitucional.

"...

"La reforma en vigor a partir de enero de 1991, estableció que los remanentes del seguro de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, se aplicaran a incrementar la reserva respectiva, la cual deberá invertirse en activos financieros y el producto que se obtenga de su inversión, se destinaría exclusivamente para cubrir las prestaciones relativas a ese ramo y que para tal efecto se registrará por separado cada uno, a fin de aplicar los recursos financieros a su destino específico. La fórmula para cumplir cabalmente con la voluntad del legislador requiere de la plena autosuficiencia de dichos seguros, razón por la cual resulta necesario equilibrarlos financieramente mediante un esfuerzo tripartita que los consolide.

"...

"La presente iniciativa considera que la única fuente legal de financiamiento del instituto la constituyen las aportaciones de los tres sectores que lo conforman. De merecer la aprobación de esa Soberanía, permitirá que las cuotas que corresponden a los patrones y trabajadores se incrementen para el ramo de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, en el porcentaje necesario para financiar en forma tripartita el incremento de las pensiones del 80% al 90%, tal y como fue aprobado con anterioridad por esa soberanía, programado de manera escalonada para atenuar el impacto que sobre las finanzas del instituto tendría la reforma ...

"En congruencia con el espíritu del legislador, expresado en las reformas de enero de 1991, para alcanzar la autonomía de todos y cada uno de los ramos de aseguramiento, con independencia del incremento de la aportación del Estado en función de las cuotas patronales, a fin de que el aumento propuesto a las aportaciones en los ramos de enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, no impacte a la economía y a la competitividad, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone a esa Soberanía abrogar la Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón. El aumento a cuotas se canalizará tanto para resarcir al instituto del último incremento a la cuantía mínima de pensiones, cuanto a constituir reservas técnicas para el mejoramiento de las mismas y, por lo que, se refiere a enfermedades y maternidad, se encauzará hacia la autonomía financiera que permita ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y estar en posibilidad de continuar con la reposición y modernización del equipo afecto a los mismos; acciones en extremo necesarias por el crecimiento en la demanda de servicios proveniente de la población asegurada.

"...

"Esa soberanía al aprobar en el mes de febrero de 1992 el nuevo seguro de retiro consideró la conveniencia de incrementar la base de cotización de 10 a 25 salarios mínimos, por lo que se estima congruente que en los demás ramos de seguro excepto invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se cotice sobre la misma base, propiciando que los trabajadores con mayores ingresos continúen apoyando de manera solidaria los servicios de aquellos menos favorecidos; este aumento al salario base de cotización se propone de manera gradual, para no provocar un impacto negativo en las empresas, estableciéndose en un transitorio el incremento de 10 a 18 salarios mínimos a la entrada en vigor de estas reformas y de 18 a 25, a partir del 1o. de enero de 1994. Por lo que se refiere al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se están realizando estudios actuariales y financieros para generar en un futuro próximo, las propuestas que permitan el fortalecimiento de las reservas actuariales de este seguro. ..."

Destacan por su relevancia para esta contradicción de tesis, las siguientes ideas expuestas por el legislador en la exposición de motivos.

1. El Instituto Mexicano del Seguro Social requiere mecanismos renovados que le permitan sobreponerse a difíciles retos económicos y fortalecerse para no demeritar la calidad del servicio al que tienen derecho los trabajadores y sus familias.

2. Una mayor expectativa de vida de los mexicanos impacta los recursos que deben destinarse a la calidad y duración de los servicios, así como a las prestaciones que deben otorgarse.

3. El aumento de costos y la conservación de cuotas menores al valor real de las prestaciones e inversión institucional, han propiciado un debilitamiento de las estructuras financieras.

4. Se considera que la única fuente legal de financiamiento del instituto la constituyen las aportaciones de los tres sectores que lo conforman.

5. La aprobación de la reforma permitirá que las cuotas que corresponden a los patrones y trabajadores se incrementen para el ramo de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, en el porcentaje necesario para financiar en forma tripartita el incremento de las pensiones.

6. Se pretende alcanzar la autonomía de todos y cada uno de los ramos de aseguramiento: enfermedades y maternidad, por un lado; e invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, por otro.

7. El aumento a cuotas se canalizará tanto para resarcir al instituto del último incremento a la cuantía mínima de pensiones, cuanto a constituir reservas técnicas para el mejoramiento de las mismas; y por lo que se refiere a enfermedades y maternidad, se encauzará hacia la autonomía financiera que permita ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y estar en posibilidad de continuar con la reposición y modernización del equipo afecto a los mismos.

8. Se consideró conveniente mantener como el límite superior de la base de cotización el de veinticinco salarios mínimos, para el resto de los demás ramos de seguro, excepto para invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, como fue aprobado en mil novecientos noventa y dos para el retiro, con la finalidad de propiciar que los trabajadores con mayores ingresos continúen apoyando de manera solidaria los servicios de aquellos menos favorecidos.

9. Por lo que se refiere al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se están realizando estudios actuariales y financieros para generar en un futuro próximo, las propuestas que permitan el fortalecimiento de las reservas actuariales de este seguro.

Pues bien, si el legislador estableció en el artículo 33 de la Ley del Seguro Social veinte hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete,

que el salario base de cotización de los asegurados tendría como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, cuyo límite superior corresponde a diez veces el referido salario mínimo; debe entenderse, conforme a los motivos que se expusieron en el proceso legislativo de mil novecientos noventa y tres, que aquel límite salarial está vinculado a los seguros de enfermedad general y maternidad, además de que la distinción de los límites salariales tiene como finalidad definir la autonomía financiera de ambos ramos de aseguramiento: el relativo a enfermedad general y maternidad, por un lado, y el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por otro.

Con dicha medida, incluso, se pretendió garantizar que el salario cotizado para cada uno de los ramos de aseguramiento fuesen destinados para satisfacer y otorgar las prestaciones en especie y económicas que la ley establece.

Es decir, el salario base de cotización para los seguros de enfermedad general y maternidad sería encauzado hacia la autonomía financiera que permitiera ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y estar en posibilidad de continuar con la reposición y modernización del equipo afecto a los mismos, sobre la premisa de que los trabajadores con mayores ingresos apoyaran de manera solidaria los servicios de aquellos menos favorecidos.

Mientras que en el rubro de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el porcentaje del salario base de cotización sería canalizado tanto para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, como para constituir reservas técnicas que permitan su mejoramiento.

De esta forma resulta claro que el límite superior de veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, previsto en el artículo 33 de la abrogada Ley del Seguro Social, está vinculado únicamente para las prestaciones que otorga la ley en los seguros de enfermedad general y maternidad; mientras que el límite superior de diez veces el salario mínimo citado, regirá y servirá de tope salarial para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Esta conclusión incluso es acorde y se justifica con los artículos 113 y 114, del capítulo IV "Del seguro de enfermedades y maternidad"; y 176 y 177 del capítulo V "De los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte", todos de la Ley del Seguro Social en vigor hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete.

El contenido de los referidos preceptos es el que se transcribe:

"Capítulo IV. Del seguro de enfermedades y maternidad

"Artículo 113. Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado."

"Artículo 114. A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir para el seguro de enfermedades y maternidad, las cuotas del 8.750% y 3.125% sobre el salario diario base de cotización, respectivamente.

"Los ingresos por concepto de pensiones quedan exentos del pago de cuotas."

"Capítulo V. De los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte

"Artículo 176. Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez, de vejez de cesantía en edad avanzada y por muerte, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado."

"Artículo 177. A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, para los seguros a que se refiere este capítulo, las cuotas del 5.950 por ciento y 2.125 por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente."

Es decir, los numerales aludidos son precisos en cuanto determinan de manera categórica que los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y gastos administrativos para los seguros de enfermedad general y maternidad, por un lado; e invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por el otro; se obtendrán de las cuotas que se encuentran obligados a aportar los patrones y trabajadores, sobre el salario base de cotización correspondiente.

Por tanto, como los recursos de un ramo de seguros no puede utilizarse para financiar otros, el salario base de cotización para la invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte será únicamente el destinado para ese sector y tendrá como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, según lo ordena el segundo párrafo del artículo 33 de la derogada Ley del Seguro Social; de ahí que ese límite debe aplicarse

al salario promedio de las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes.

Hasta aquí la cita del precedente.

Derivado del anterior criterio, se emitió la jurisprudencia 2a./J. 85/2010, de rubro y texto siguientes:

"SEGURO SOCIAL. EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS 250 SEMANAS DE COTIZACIÓN, BASE PARA CUANTIFICAR LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, VEJEZ Y CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, TIENE COMO LÍMITE SUPERIOR EL EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, ACORDE CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997.—De los artículos 136, 142, 147 y 167 de la referida ley, deriva que el salario diario que sirve de base para determinar la cuantía básica de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, es el que corresponde al promedio de las últimas 250 semanas de cotización. Por otra parte, el numeral 33 de la misma legislación establece como límite superior al salario base de cotización el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente que rija en el Distrito Federal, excepto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, que tendrán como límite superior el correspondiente a 10 veces el referido salario; en el entendido de que aquel límite rige para los seguros de enfermedad general y maternidad. Así, cada rama de aseguramiento tiene autonomía financiera y los recursos no pueden sufragar ramas distintas, de manera que los generados para los seguros de enfermedad general y maternidad serán encauzados para ampliar su cobertura, aumentar la eficacia de los servicios médicos y continuar con la reposición y modernización del equipo, mientras que los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte serán canalizados para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas, de ahí que el límite previsto a este último debe aplicarse al salario promedio de las 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones correspondientes."¹⁰

Destacado lo anterior, se puede considerar como una primera aproximación para definir el criterio, que es una preocupación constante de los Poderes Ejecutivo y Legislativo el dotar de mejores mecanismos de solución para el goce de las pensiones, entre las que está, la de cesantía en edad avanzada.

¹⁰ Novena Época. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, julio de 2010, materia laboral, tesis 2a./J. 85/2010, página 311.

Así, las reformas aludidas permiten advertir que el mejoramiento estructural tiene como punto de partida dos ejes fundamentales, a saber:

El primero, consiste en que todos esos cambios al sistema de pensiones, prioriza tomar providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro.

El segundo, se centra en el aspecto financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social que, como se dijo, requiere mecanismos renovados que le permitan sobreponerse a difíciles retos económicos y fortalecerse para no demeritar la calidad del servicio al que tienen derecho los trabajadores y sus familias. Es decir, es obligación del instituto mantener un equilibrio financiero en todos los ramos de aseguramiento que prevé la ley.

Bajo esos dos aspectos medulares, fue que el Constituyente Permanente dispuso en el invocado artículo 33 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete, que los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, por lo que para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en su párrafo segundo, facilitó un esquema tasado en salarios mínimos y fijó el límite superior equivalente a diez veces conforme al general vigente en el Distrito Federal.

Por otro lado, como se mencionó en el precedente de marras, para los efectos de determinar la cuantía básica anual de la pensión y sus incrementos; se considera como salario diario el promedio correspondiente a las últimas doscientas cincuenta semanas de cotización, como lo prescribe el aludido artículo 167 de la ley en consulta.

Ahora bien, los artículos 878, fracción IV y 842 de la Ley Federal del Trabajo, pese a la reforma de treinta de noviembre de dos mil doce, establecen:

"Artículo 878. La etapa de demanda y excepciones, se desarrollará conforme a las normas siguientes:

"...

"IV. En su contestación opondrá el demandado sus excepciones y defensas, debiendo de referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios; pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes. El silencio y las evasivas harán que se tengan por admitidos aquellos

sobre los que no se suscite controversia, y no podrá admitirse prueba en contrario. La negación pura y simple del derecho, importa la confesión de los hechos. La confesión de éstos no entraña la aceptación del derecho."

"Artículo 842. Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente."

Las anteriores disposiciones se erigen como piedra angular del derecho procesal del trabajo. Por un lado, imponen como obligación a la parte demandada que en su contestación opondrá **sus excepciones y defensas**, debiendo de referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmandolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios; pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes y, por otro, la encomienda inexcusable para las Juntas, en el sentido de que, al dictar sus laudos, deberán hacerlo de manera clara, precisa y congruente con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

Centrémonos ahora en el tema de las excepciones.

El concepto de "**excepción**" en juicio ha sido definido en el devenir de los años por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con ciertos matices, por lo que conviene acudir, en primer término, a las tesis históricas que dan cuenta de su interpretación.

Así, en la tesis de rubro: "EXCEPCIONES, NATURALEZA DE LAS.", se sostuvo que las excepciones son defensas que el demandado opone a las pretensiones del actor, pero sin llegar a negar la existencia de los hechos constitutivos de la acción, sino alegando hechos impeditivos, extintivos y modificativos que constituyen un obstáculo para el reconocimiento de la pretensión jurídica deducida en la acción.¹¹

Por otro lado, en el criterio de rubro: "EXCEPCIONES, NOMBRE DE LAS." se estimó que para clasificar las excepciones no deben tenerse en cuenta los términos gramaticales con que sean designadas por las partes, sino su naturaleza jurídica intrínseca.¹²

¹¹ Sexta Época. Registro digital: 277655. Cuarta Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen VII, Quinta Parte, materia común, tesis, página 80.

¹² Quinta Época. Registro digital: 386121. Sala Auxiliar. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CX, Número 5, materia común, página 1124.

Asimismo, en la de voz: "EXCEPCIONES.", se acotó que proceden en juicio, aun cuando no se exprese correctamente su denominación, bastando que se determine con claridad la defensa que se hace valer.¹³

Por último, en la de título: "EXCEPCIONES.", se consideró que si al contestar la demanda, se opone una excepción legal, sin citar precisamente las disposiciones aplicables, esto no es motivo para decir que al juzgador aplicó oficiosamente dichas disposiciones, al analizar el alcance de la excepción opuesta.¹⁴

Tales criterios de la Quinta y Sexta Épocas, pudiera aceptarse que en términos generales han perdurado hasta nuestros días, lo que se evidencia, verbigracia, en las siguientes jurisprudencias de esta Segunda Sala, derivadas de contradicción de tesis y emitidas en la Novena Época, de rubro y textos siguientes:

"SEGURO SOCIAL. LA CONDENA AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN GLOBAL POR RIESGO DE TRABAJO, COMO CONSECUENCIA DE UNA INCAPACIDAD PERMANENTE PARCIAL VALUADA EN DEFINITIVA EN UNA CANTIDAD INFERIOR AL 25%, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, AUN CUANDO SE HUBIESE DEMANDADO EL PAGO DE UNA PENSIÓN, Y NO SE HUBIERA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.—El segundo párrafo de la fracción III del artículo 65 de la Ley del Seguro Social vigente en enero de 1995 (cuyo contenido reproduce actualmente la fracción III, del artículo 58 de la propia ley), establecía, tratándose de incapacidad permanente parcial, que 'Si la valuación definitiva de la incapacidad fuese de hasta el 25%, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. ...'; en este sentido, debe entenderse que todo aquel trabajador que sufriera una incapacidad de ese tipo, derivada de un riesgo profesional, cuya valuación definitiva fuera inferior al porcentaje indicado, tenía derecho, en forma limitativa y no opcional al pago de una indemnización global, por lo que en ningún caso, tratándose de valuaciones menores del 25%, se podía sustituir ese derecho a la percepción de una indemnización por el pago de una pensión, dado que no puede variarse la manera en que han de cubrirse las prestaciones previstas en dicho ordenamiento legal, por más que así se hubiese demandado, ya que se trata de disposiciones de orden público y observancia obligatoria. En esas condiciones, el

¹³ Quinta Época. Registro digital: 347069. Tercera Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCI, Número 54, materia común, página 362.

¹⁴ Quinta Época. Registro digital: 280209. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXII, Número 5, materia común, página 598.

laudo que condena al Instituto Mexicano del Seguro Social al pago de una indemnización, como consecuencia de una incapacidad permanente parcial, derivada de un riesgo de trabajo, en una cantidad menor al 25%, no viola el principio de legalidad aun cuando no se hubiese demandado el pago de una indemnización sino el de una pensión, y que no se hubiera opuesto como excepción por la parte demandada la circunstancia que debía sustituirse la pensión reclamada por una indemnización, pues el laudo emitido en esos términos, atiende a los principios establecidos en la ley de la materia en cuanto a los lineamientos a que deben constreñirse las prestaciones en dinero a que tienen derecho los asegurados."¹⁵

"PRESCRIPCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA PARTE QUE OPONE TAL EXCEPCIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 516 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DEBE PROPORCIONAR LOS ELEMENTOS MÍNIMOS QUE PERMITAN A LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE SU ANÁLISIS.— Si bien la excepción de prescripción opuesta por la parte demandada requiere que ésta precise los elementos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje realizar el estudio correspondiente, como ocurre con los casos específicos contemplados en los artículos 517 a 519 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los cuales se deben allegar datos que sólo el demandado conoce, no sucede lo mismo cuando se trata de la regla genérica de prescripción a que alude el diverso artículo 516 de la propia legislación laboral, que opera, entre otros supuestos, cuando se demanda el pago de prestaciones periódicas, como pensiones por varios años, pues aun cuando subsiste la obligación de proporcionar los elementos que conforman la excepción de prescripción para que la mencionada Junta pueda realizar su análisis, basta con que el demandado señale, por ejemplo, que sólo procede el pago por el año anterior a la demanda para que se tenga por cumplida la carga de precisar los datos necesarios para el estudio de la prescripción, con independencia de que se mencione o no el referido numeral 516, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho."¹⁶

Es verdad como lo afirma en su fallo el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito contendiente, que la primera jurisprudencia invocada trata sobre la condena al pago de una indemnización global por riesgo de trabajo, que a su parecer no guarda relación con el tema que se juzga; empero, la importancia de ese criterio no radica en la solución

¹⁵ Novena Época. Registro digital: 192834. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, materia laboral, 2a./J. 128/99, página 477.

¹⁶ Novena Época. Registro digital: 186747. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, junio de 2002, materia laboral, tesis, 2a./J. 49/2002, página 157.

de fondo, sino en el método adoptado por esta Segunda Sala para arribar a la verdad legal y, en este punto, desde luego, existe un enlace con la presente decisión, que hace factible su cita.

En efecto, la relevancia de su contenido, permite ejemplificar la manera como debe afrontarse una situación jurídica similar a la que aquí se dirime, puesto que ahí, este Alto Tribunal dispuso que:

i) No puede variarse la manera en que han de cubrirse las prestaciones previstas en la Ley del Seguro Social;

ii) Ya que se trata de disposiciones de orden público y observancia obligatoria;

iii) No tiene relevancia que el demandado ***** no hubiera opuesto la excepción relativa; y,

iv) El laudo emitido en esos términos, atiende a los principios establecidos en la ley de la materia en cuanto a los lineamientos a que deben constreñirse las prestaciones en dinero a que tienen derecho los asegurados.

Por su parte, la segunda jurisprudencia, proporciona otros dos elementos concomitantes a los indicados, pues considera que:

v) Para la regla genérica de prescripción prevista en el artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, no es necesario que el demandado se excepcione haciendo alusión expresa a dicho numeral;

vi) Lo anterior, puesto que al particular le corresponde decir los hechos y al juzgador el derecho.

Partiendo de todas las consideraciones, fundamentos jurídicos y premisas hasta aquí analizadas, es factible definir la problemática que detonó en el punto de contradicción.

Efectivamente, procede afirmar que, al resolver la Junta sobre el ajuste en la cuantificación del pago de la pensión por cesantía en edad avanzada, con base en el salario promedio de las últimas doscientos cincuenta semanas de cotización, debe atender a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley del Seguro Social derogada y respetar el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal ahí establecido, sin que represente obstáculo alguno, que el demandado ***** no se hubiera excepcionado en ese sentido.

Ello, pues basta con que al oponer sus excepciones y defensas, se ajuste a lo dispuesto en el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, esto es, que se refiera a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios; pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes, con las consecuencias ahí previstas en caso de desacato.

En ese punto, por ejemplo, es de considerar que si al revisarse la contestación de demanda del instituto, se aprecia que controvierte precisamente las fechas o cantidades materia del ajuste pretendido por el actor, para lo cual respalda sus argumentos con ciertas operaciones aritméticas y acompaña las pruebas que a su juicio son aptas para desvirtuar el reclamo; tal proceder es aceptable y justifica la postura defensiva que le asiste en la relación jurídico procesal.

De lo que deriva que no es indispensable la asignación expresa de alguna excepción en particular, pues con esos elementos la autoridad laboral está en condiciones de resolver el contradictorio, con apego a lo ordenado en el artículo 842 del código obrero, en cuanto prescribe que: **"Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente."**

Además, no hay que perder de vista que el tema de fondo en el juicio laboral, lo es el emitir una decisión sobre un derecho de seguridad social, por lo que no puede variarse la manera en que han de cubrirse las prestaciones previstas en la Ley del Seguro Social, y el precepto en estudio es expreso, al disponer como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por lo que se está en presencia de una disposición de orden público y de observancia obligatoria.

El laudo emitido en esos términos, atiende a los principios establecidos en la ley de la materia en cuanto a los lineamientos a que deben constreñirse las prestaciones en dinero a que tienen derecho los asegurados.

Estimar que sí se requiere obligadamente la excepción por parte de la demandada, llevaría al absurdo, en la hipótesis de que no la formulara, de dejar a la libre voluntad de la parte actora o la autoridad laboral, la asignación de un parámetro que inclusive podría llegar a representar un nuevo tope superior al límite que ya prevé la norma cuestionada, lo que traería como consecuencia un detrimento económico a la seguridad social en su conjunto.

Conviene recordar un aspecto de capital importancia que ya quedó reseñado previamente, consistente en que si bien el mejoramiento estructural en el ramo de seguridad social, en uno de sus frentes, prioriza tomar providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro, no menos cierto lo es que, otra de las finalidades paralelas que busca el Estado, con igual empeño, se centra en el aspecto financiero del ******, toda vez que requiere mecanismos renovados que le permitan sobreponerse constantemente a difíciles retos económicos y fortalecerse para no demeritar la calidad del servicio al que tienen derecho los trabajadores y sus familias. Es decir, es obligación del instituto mantener un equilibrio financiero en todos los ramos de aseguramiento que prevé la ley.

A mayor abundamiento, es menester apuntar que la Junta está obligada a observar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sobre el tema del límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, existe criterio específico, en la invocada jurisprudencia 2a./J. 85/2010.

Cabe enfatizar que la aplicación del aludido tope de diez veces el salario mínimo, debe hacerse sin perjuicio del artículo vigésimo quinto transitorio,¹⁷ en relación con el diverso numeral 28,¹⁸ ambos de la nueva Ley del Seguro Social, referente al incremento del límite del salario base de cotización a partir de mil novecientos noventa y siete, a quince veces el salario mínimo, hasta llegar a veinticinco veces en dos mil siete.

Para finalizar, sólo resta destacar que este Alto Tribunal está consciente que existen un sinnúmero de excepciones, que en la contienda laboral la parte demandada tiene la obligación de formular y acreditar con cierto rigor técnico-legal; sin embargo, la presente contradicción de tesis únicamente tiene por objeto resolver el tema específico y facilita un criterio adecuado sólo al caso

¹⁷ "Vigésimo quinto. El artículo 28 de esta ley entrará en vigor el 1 de enero del año 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

"A partir de la entrada en vigor de esta ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en el año 2007."

¹⁸ "Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva."

particular examinado, por lo que bajo ningún concepto debe interpretarse como regla general en materia de excepciones.

En consecuencia, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. AL RESOLVER LA JUNTA SOBRE EL AJUSTE EN LA CUANTIFICACIÓN DE SU PAGO, DEBE ATENDER EL LÍMITE SUPERIOR PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, SIN QUE REPRESENTE OBSTÁCULO ALGUNO QUE EL DEMANDADO NO SE HUBIERE EXCEPCIONADO EN ESE SENTIDO. El precepto referido establece que los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, y en su párrafo segundo, en relación con el seguro de cesantía en edad avanzada, entre otros, el legislador facilitó un esquema tasado en salarios mínimos y fijó el límite superior equivalente a 10 veces el general vigente en el Distrito Federal. Ahora bien, la circunstancia de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no se exceptionara en esos términos, no releva a la autoridad laboral de respetar dicho límite superior, pues basta con que el oponente sus excepciones y defensas, aquél se ajuste a lo dispuesto en el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, de manera que si al contestar la demanda controvierte precisamente las fechas o cantidades materia del ajuste pretendido por el actor, respalda sus argumentos con ciertas operaciones aritméticas y acompaña las pruebas que a su juicio son aptas para desvirtuar el reclamo, tal proceder es aceptable y justifica la postura defensiva que le asiste en la relación jurídico procesal y, por ende, con esos elementos, en armonía con el restante caudal probatorio, la autoridad laboral está en condiciones de resolver el contradictorio, con apego al artículo 842 de la citada ley. Además, el tema de fondo está vinculado a un derecho de seguridad social, por lo que no puede variarse la manera en que han de cubrirse las prestaciones descritas en la Ley del Seguro Social, pues su artículo 33 es expreso en cuanto al límite superior, lo que indica que se trata de una disposición de orden público y de observancia obligatoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 285/2015, 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, bajo la tesis que ha quedado redactada en la parte final de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes 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., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos, se separan de algunas consideraciones.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. AL RESOLVER LA JUNTA SOBRE EL AJUSTE EN LA CUANTIFICACIÓN DE SU PAGO, DEBE ATENDER EL LÍMITE SUPERIOR PREVISTO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, SIN QUE REPRESENTE OBSTÁCULO ALGUNO QUE EL DEMANDADO NO SE HUBIERE EXCEPCIONADO EN ESE SENTIDO. El precepto referido establece que los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, y en su párrafo segundo, en relación con el seguro de cesantía en edad avanzada, entre otros, el legislador facilitó un esquema tasado en salarios mínimos y fijó el límite superior equivalente a 10 veces el general vigente en el Distrito Federal. Ahora bien, la circunstancia de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no se exceptionara en esos términos, no

releva a la autoridad laboral de respetar dicho límite superior, pues basta con que al oponer sus excepciones y defensas, aquél se ajuste a lo dispuesto en el artículo 878, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, de manera que si al contestar la demanda controvierte precisamente las fechas o cantidades materia del ajuste pretendido por el actor, respalda sus argumentos con ciertas operaciones aritméticas y acompaña las pruebas que a su juicio son aptas para desvirtuar el reclamo, tal proceder es aceptable y justifica la postura defensiva que le asiste en la relación jurídico procesal y, por ende, con esos elementos, en armonía con el restante caudal probatorio, la autoridad laboral está en condiciones de resolver el contradictorio, con apego al artículo 842 de la citada ley. Además, el tema de fondo está vinculado a un derecho de seguridad social, por lo que no puede variarse la manera en que han de cubrirse las prestaciones descritas en la Ley del Seguro Social, pues su artículo 33 es expreso en cuanto al límite superior, lo que indica que se trata de una disposición de orden público y de observancia obligatoria.

2a./J. 8/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 285/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Tercero del Primer Circuito y Tercero del Cuarto Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 6 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron contra las consideraciones relacionadas con el aspecto financiero del Instituto Mexicano del Seguro Social Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.13o.T.56 L (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA. SI EL ACTOR DEMANDA SU CORRECTA CUANTIFICACIÓN Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CONSIDERA QUE AQUÉLLA, AUN CUANDO YA FUE OTORGADA Y PAGADA, REBASA EL LÍMITE SUPERIOR EQUIVALENTE A 10 VECES EL SALARIO MÍNIMO GENERAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL, DEBE EXCEPCIONARSE CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 33 DE LA DEROGADA LEY.", aprobada por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 3, mayo de 2013, página 2022, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, al resolver los amparos directos 12/2015 y 237/2015.

Tesis de jurisprudencia 8/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinte de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PENSIÓN POR VIUDEZ. PROCEDENCIA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS DESCUENTOS REALIZADOS A AQUELLA CON FUNDAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 97/2012 (10a.) (*).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 277/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 25 DE NOVIEMBRE 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. SECRETARIA: FABIOLA DELGADO TREJO.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo 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 segundo del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de este Máximo Tribunal, toda vez que versa sobre la posible contradicción de criterios de Tribunales Colegiados de distintos circuitos derivados de asuntos que corresponden a la materia administrativa, que es competencia de esta Sala, sin que se estime necesario la intervención del Tribunal Pleno.

6. Resulta ilustrativa la tesis P. I/2012 (10a.) del Pleno de este Máximo Tribunal, de rubro, texto y datos de publicación siguientes:

"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."¹

¹ Décima Época. Registro digital: 2000331. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012. Materia: común. Tesis P. I/2012 (10a.). Página 9.

7. SEGUNDO. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. TERCERO. **Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se estima necesario conocer los argumentos y consideraciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

A. PRIMERA POSTURA. Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 525/2014.

9. **Antecedentes.** En la ejecutoria de referencia se precisan los siguientes antecedentes:

"a) Mediante escrito presentado el diez de marzo de dos mil catorce, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *****, por su propio derecho, demandó la nulidad de la resolución negativa ficta recaída a su escrito presentado ante el director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el día 1o. de diciembre de dos mil trece, a través del cual solicitó la devolución de los descuentos efectuados sobre el monto de su pensión por viudez que le fue asignada bajo el número *****, en el periodo comprendido de diciembre de dos mil diez a octubre de dos mil once.

"b) Por auto de doce de marzo de dos mil catorce, el Magistrado instructor de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a quien correspondió conocer de dicha demanda por cuestión de turno, admitió a trámite la demanda de nulidad en la vía ordinaria, corriéndose traslado al Director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado emplazándolo para que formulara su contestación a la demanda; se tuvieron por ofrecidas y admitidas las pruebas señaladas en el capítulo correspondiente.

"c) Mediante proveído de diez de junio de dos mil catorce, la Sala Fiscal tuvo al subdirector de lo Contencioso en ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dando contestación a la demanda y por ofrecidas y admitidas las

pruebas precisadas en el capítulo respectivo; en ese mismo proveído se corrió traslado a la actora para que dentro del término de ley produjera su ampliación de demanda.

"d) El cinco de agosto de dos mil catorce, la Sala del conocimiento tuvo por ampliada la demanda de la actora y por ofrecidas las pruebas respectivas, corriéndose traslado a la autoridad demandada para que dentro del plazo legal formulara su contestación a la ampliación de demanda.

"e) Mediante proveído de diecinueve de septiembre de dos mil catorce, la Sala Fiscal tuvo al subdirector de lo Contencioso en suplencia por ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado formulando su contestación a la ampliación de demanda; asimismo, en ese mismo proveído se les concedió término de cinco días hábiles a las partes para que formularan sus alegatos.

"f) En proveído de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, la Sala emitió un acuerdo en el que declaró cerrada la instrucción.

"g) Con fecha treinta de septiembre de dos mil catorce, los Magistrados integrantes de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictaron resolución la que concluyó, con los siguientes puntos resolutivos:

"I. Ha resultado infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento vertida por la autoridad demandada, en consecuencia, no se sobresee en el presente juicio.

"II. La actora probó su acción en el presente juicio de nulidad, en consecuencia,

"III. Se **declara la nulidad de la resolución NEGATIVA FICTA** impugnada, precisada en el resultando 1o. del presente fallo, en los términos expresados en el considerando último de esta sentencia.

"IV. NOTIFÍQUESE.'

"h) Inconforme con dicha resolución, el subdirector de lo Contencioso en suplencia por ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que actúa en representación de las autoridades demandadas, interpuso recurso de revisión,

del cual por razón de turno tocó conocer al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien por acuerdo de su presidente dictado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, lo admitió a trámite y registró con el número *****."

10. **Sentencia recurrida.** En cuanto al tema de la presente contradicción, en la sentencia impugnada se determinó lo siguiente:

"• Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo procedía a analizar la legalidad del acto impugnado, a la luz de la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación en materia de inconstitucionalidad de leyes, de rubro: 'JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE APLICARLA CUANDO SEA PROCEDENTE, SIN ANALIZAR SI EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS CONSTITUYEN EL PRIMERO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE LO FUNDA.'

"• Refirió la juzgadora que la actora solicitó al director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado, la devolución de los descuentos efectuados desde el mes de diciembre de dos mil diez a octubre de dos mil once, sobre el monto de su pensión por viudez que le fue asignada bajo el número ***** , por el concepto 048, 'compatibilidad de pensión artículo 51', lo que a consideración de la Sala resultaba contraria a derecho, por lo siguiente:

"• La Sala señaló que de acuerdo al contenido del artículo 51, párrafo segundo, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, si bien existe compatibilidad entre las pensiones de viudez y jubilación, lo cierto es que, la suma de ambas no podrá exceder de diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, según lo dispone el artículo 57 de la ley citada, sin embargo, dicho precepto ha sido interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), la cual es, del rubro siguiente: 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).'

"• La Sala del conocimiento, en aplicación al criterio transcrito, señaló que la autoridad demandada realizó el descuento a la pensión de viudez ***** , bajo el concepto 048 'compatibilidad de pensión artículo 51' por

haberse fundado en un precepto contrario a la Constitución, por lo que consideró que lo procedente era declarar la nulidad de la resolución negativa ficta, a través del cual, solicitó la devolución de los descuentos efectuados sobre el monto de su pensión por viudez, bajo el número *****', por el concepto 048 'compatibilidad de pensión artículo 51', en relación con los descuentos realizados de diciembre de dos mil diez a octubre de dos mil once.

"• En ese contexto, la Sala consideró que el descuento efectuado por la autoridad demandada a la pensión por viudez de la actora, no se ajusta a derecho, porque no es legalmente aceptable la reducción de la pensión de viudez al ser compatible con la que goza por jubilación en virtud de que ha sido definido jurisprudencialmente que el hecho de restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebasa diez veces el salario mínimo previsto en el artículo 15 de la propia ley, transgrede los principios de seguridad y previsión social y en tal razón declaró la nulidad de la resolución negativa ficta y **ordenó la autoridad demandada restituir al actor en el goce de los derechos afectados, como lo es la devolución de las cantidades descontadas indebidamente desde diciembre de 2010 y se proceda a pagarle en forma regular la pensión por viudez a que tiene derecho, sin restringir la suma de dicha pensión sino respetando el monto por el que cada una de ellas le fue otorgada.**"

11. **Agravio.** En contra de esa determinación, la parte quejosa manifestó, como concepto de inconformidad, el siguiente:

"• En su primer agravio, la autoridad recurrente alega que la sentencia recurrida es ilegal porque contraviene el artículo 217 de la Ley de Amparo, porque la Sala aplicó de manera retroactiva la jurisprudencia, de rubro 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).', lo que atenta contra el principio de seguridad jurídica."

12. **Ejecutoria de revisión fiscal.** Agravio al cual se dio respuesta en el recurso de revisión fiscal, en los términos literales siguientes:

"De las constancias que integran el juicio de nulidad se desprende que la quejosa presentó su solicitud de devolución en relación con el monto de la pensión de viudez número *****', el primero de diciembre de dos mil trece, en relación con los descuentos efectuados por la autoridad administrativa del mes de **diciembre de dos mil diez a octubre de dos mil once.**

"En este punto, cabe señalar que la jurisprudencia en la que se fundó la Sala del conocimiento, la cual es, del rubro siguiente: 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).' se aprobó en sesión privada del 22 de agosto de 2012, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en septiembre siguiente, Tomo II, tal como se aprecia de la tesis que a continuación se transcribe. (...)

"Del criterio jurisprudencial transcrito se aprecia que el mismo fue publicado en **septiembre de 2012**, por lo que es a partir de esa fecha que rige dicho criterio.

"Por su parte, el artículo 217 de la Ley de Amparo, último párrafo, establece: ...

"De acuerdo al precepto citado, tenemos que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o en Salas, las de Plenos de Circuito, Tribunales Colegiados; en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"En esa medida, si la actora solicitó la devolución de diversos conceptos efectuados a su pensión por viudez, acontecidos a partir de diciembre de 2010 a octubre de 2011, pero la jurisprudencia fue emitida publicada (sic) hasta septiembre de 2012, **es indudable que su aplicación resulta retroactiva, en perjuicio de la persona moral denominada 'Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado', lo que contraviene el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.**

"Ciertamente, la Sala del conocimiento actuó incorrectamente al aplicar la jurisprudencia arriba indicada, en virtud de que el derecho fundamental que se vulnera a la persona moral 'Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado', es la seguridad jurídica, la cual sí es propia de las personas morales, y, en esa medida, no es procedente la aplicación retroactiva de la referida jurisprudencia en contra de la demandada.

"Informa lo anterior la tesis aislada «P. I/2014 (10a.)», emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, febrero 2014, Tomo I, página 273, cuyos texto y rubro dicen:

"PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA

DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE.' ..."

En las relatadas condiciones, ante lo fundado del argumento, lo que procede es declarar fundado el presente recurso de revisión fiscal; sin necesidad de analizar el segundo y tercer argumentos expuestos por la recurrente en los que alega: que como autoridad administrativa no estaba obligada a aplicar las jurisprudencias, al fundar y motivar sus actos, y por otra parte, controvierte la legalidad de las diferencias relativas a la pensión de viudez y jubilación, sin apreciar correctamente los hechos.

B. SEGUNDA POSTURA. Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. Revisión fiscal ***.**

13. **Antecedentes.** En la ejecutoria de referencia se precisan los siguientes antecedentes:

"a) Por escrito presentado el seis de septiembre de dos mil trece, en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ***** , por su propio derecho, ocurrió a promover demanda de nulidad en contra del Delegado Estatal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Coahuila, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, y señaló como resolución impugnada la siguiente:

"...La resolución de negativa ficta generadora a partir de la omisión del delegado estatal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en Coahuila, para emitir resolución a la **solicitud de pago de diferencias de la pensión de viudez, presentada el siete de marzo de dos mil trece** y notificármela. ...'

"b) Previos los trámites legales correspondientes, la Segunda Sala Regional del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a quien le tocó conocer del referido asunto por razón de turno, dictó sentencia el veintiocho de agosto de dos mil catorce, conforme a los siguientes puntos resolutivos:

"...PRIMERO. La parte actora la ***** , en este juicio ***** , PROBÓ SU ACCIÓN, en consecuencia:—SEGUNDO. SE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, descrita en el resultando I de este fallo, para los efectos precisados en el considerando que antecede.—TERCERO.— SE CONDENA A LA AUTORIDAD a que proceda a la devolución de

los descuentos que se hubiesen realizado a la parte actora por el concepto **48, a partir del 16 de abril de 2009 a la fecha en que dejen de hacerse.**—CUARTO.— NOTIFÍQUESE...’.

"c) Inconformes con dicho fallo, el titular de la Unidad Jurídica y Apoderado Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza y el subdirector de lo Contencioso en suplencia por ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en México, Distrito Federal, interpusieron revisiones, recursos del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, quien por autos de presidencia de fechas veintinueve de octubre y dieciocho de noviembre ambos de dos mil catorce, los admitió a trámite."

14. **Sentencia recurrida.** En cuanto al tema de la presente contradicción, en la sentencia recurrida se determinó lo siguiente:

"• Según el segundo párrafo del artículo 51 antes transcrito, en el caso que el trabajador obtenga más de una pensión, como en el caso lo es de la parte actora que **tiene la pensión por jubilación, así como de viudez, la suma de ambas no podrá exceder de la cantidad fijada como cuota máxima.**

"• Es el caso que dicho precepto legal ya ha sido declarado inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones, cuando la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley, transgrede los principios de seguridad y previsión social citados, al desatender que dichas pensiones tienen orígenes distintos, ya que cubren riesgos diferentes, y tienen autonomía financiera, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas. La jurisprudencia de mérito, a la letra dispone lo siguiente: 'Época: Décima Época. Registro: 2001660. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2. Materia: constitucional. Tesis: 2a./J. 97/2012 (10a.). Página: 553. 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).'

"• Toda vez que de conformidad con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este tribunal debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que se carece de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre la cuestión en estudio esta juzgadora únicamente se limita a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional.

"• Es por ello que es procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad demandada, deje de aplicar en perjuicio de la parte actora el precepto declarado inconstitucional, esto es, **ya no aplique lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, sino que pague las pensiones a que tiene derecho la actora de manera independiente.**

"• También resulta procedente reconocer el derecho subjetivo de la parte actora a la devolución de los descuentos realizados por el instituto demandado por el concepto 48, pero a partir de los descuentos efectuados por la autoridad, esto es, a partir de que se dio la compatibilidad de pensiones y que según reconoce la propia demandada, se dio en el mes de **abril de 2009**, y que se corrobora con el dicho de la actora que señala que fue el día **16 de abril de 2009**, cuando se le otorgó la pensión por jubilación, por lo que **es a partir de esta última fecha, cuando se obtiene el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia a favor del gobernado** y, por ende, que los descuentos relativos deben considerarse como pago de lo indebido, puesto que la única limitante que operaría en el presente caso sería la establecida en el artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, referente a que en relación con los descuentos opera la regla de prescripción ahí consignada, sin embargo, dicha figura prescriptiva no opera en el presente caso, porque de la fecha a partir de la que se actualizó la compatibilidad de pensiones y que según afirma la demandada fue en el mes de abril de 2009, a la fecha en que la hoy actora presentó su solicitud de pago de cantidades indebidamente deducidas de la pensión, esto es el 07 de marzo de 2013, **no transcurrieron los cinco años para que se consumara la prescripción de acuerdo al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

y, por ende, procede la devolución íntegra de los descuentos efectuados por el concepto 48, a partir del 16 de abril de 2009.

"• Por lo anterior y al actualizarse la hipótesis de nulidad prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es procedente declarar la nulidad de la negativa ficta impugnada, para el efecto de que la autoridad demandada ya no aplique en perjuicio de la parte actora lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 51 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, sino que pague las pensiones de jubilación y de viudez de manera independiente; y además se le condena a la autoridad a que proceda a la devolución de los descuentos realizados por el instituto a la parte actora por el concepto 48 referente a 'compatibilidad de pensión art. 51', a partir del 16 de abril de 2009 a la fecha en que dejen de hacerse esos descuentos.

15. **Concepto de agravio.** En contra de esa determinación, la autoridad recurrente manifestó el siguiente agravio:

"• La Sala Fiscal se encontraba obligada a precisar debidamente fundado y motivado, el momento a partir del cual se actualizaba la devolución de las cantidades reclamadas, de manera independiente de la prescripción, pues dicha restitución sería procedente sólo respecto de aquellos montos que se hubieran descontado con posterioridad a la presentación del reclamo de la actora, esto es, a partir del treinta de abril de dos mil trece, porque es en esa fecha el momento en que debe estimarse que la actora obtuvo el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia invocada por la Sala a quo para fundar su resolución, lo que no debe aplicarse en cuanto a los descuentos efectuados con anterioridad, porque éstos se llevaron a cabo en cumplimiento a una disposición de observancia obligatoria que gozaban de vigencia y plena eficacia jurídica al momento de verificarse tales descuentos, máxime que esa situación no fue controvertida mediante amparo indirecto."

16. **Ejecutoria de revisión fiscal.** Agravio al cual se dio respuesta en el recurso de revisión fiscal, en los términos literales siguientes:

"Igualmente, lo infundado de los agravios formulados, deriva de la circunstancia atinente a que la Sala Fiscal declaró la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, con base en la jurisprudencia clave 2a./J. 97/2012 (10a.), del tenor siguiente:

"ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).' [Registro: 2001660. Décima Época. Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2. Materia: constitucional. Tesis: 2a./J. 97/2012 (10a.). Página: 553]

"Jurisprudencia cuya aplicación resultaba obligatoria para la Segunda Sala Regional del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, pues de acuerdo a lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho tribunal fiscal se encuentra obligado a aplicar la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país, porque ello responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la ley fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal, en el caso de que se funden en preceptos declarados inconstitucionales jurisprudencialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como contrarios a aquélla.

"Sin que tenga relevancia jurídica, que la constitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no haya sido combatida vía juicio de amparo indirecto, pues el Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de que, la factibilidad de la aplicación de la jurisprudencia por la autoridad fiscal responsable, obedece a que al aplicarla se limita a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sustentó también que no era aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia al caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta.

"Lo anterior, como lo ha sustentado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias siguientes:

"JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY."

(Registro: 186230. Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVI, agosto de 2002. Materia: común. Tesis: P./J. 38/2002. Página: 5)

"JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE APLICARLA CUANDO SEA PROCEDENTE, SIN ANALIZAR SI EL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADOS CONSTITUYEN EL PRIMERO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL QUE LO FUNDA.' (Registro: 176256. Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, enero de 2006. Materia: administrativa. Tesis: P./J. 150/2005. Página: 5)

"Luego, si en el caso la Sala Fiscal, sobre la base del pronunciamiento emitido por el Tribunal Supremo de la Nación, reconoció a la actora el derecho a percibir del instituto demandado, de manera íntegra e independiente sus pensiones de jubilación y de viudez, ello hizo surgir a su vez el derecho a la devolución de los descuentos realizados por el concepto 48 relativo a la 'compatibilidad de pensión art. 51' que indebidamente se le efectuaron al amparo de lo dispuesto en el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado aplicable, que fue declarado inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Lo que se afirma, por virtud de la naturaleza de aquellas prestaciones que se reconocieron por la juzgadora a favor de la actora; es decir, si la Sala Fiscal con fundamento en la jurisprudencia precedentemente transcrita, estableció que debían cubrirse a la accionante natural de manera independiente las pensiones de jubilación y de viudez, cuyo derecho a reclamarlas es imprescriptible en términos de lo dispuesto en el artículo 186 de la referida Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, según se desprende de dicho numeral que a la letra dice:

"Artículo 186. ...'

"Que además, tal naturaleza imprescriptible opera también respecto de la acción para reclamar las diferencias de aquello que se dejó de pagar, ello según lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 114/2009; entonces, es claro que una vez reconocido el derecho pensionario, la única limitante para los términos de su percepción, se encuentra en la propia ley que la regula.

"Así es, la referida Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, al resolver la contradicción de tesis 170/2009, que dio origen a la jurisprudencia número 2a./J. 114/2009, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito; estableció esencialmente, que **la acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones y de las jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se rige por la ley del indicado instituto y es imprescriptible porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión actualizada.**

"Para arribar a la anterior conclusión, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, consideró lo que a continuación, para mayor claridad y entendimiento, en lo que interesa se transcribe:

"...'

"Sobre la base de las anteriores reflexiones, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó la jurisprudencia siguiente:

"'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.' (Registro: 166335. Novena Época. Instancia: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, septiembre de 2009. Materia: administrativa. Tesis: 2a./J. 114/2009. Página: 644)

"Bajo ese contexto, es evidente que si como lo ha considerado el Máximo Tribunal del País, la pensión y sus incrementos forman una unidad indisoluble porque lo principal es el derecho a la jubilación y a la pensión, mientras que los incrementos a una pensión son lo accesorio, pues éstos son consecuencia de aquel derecho de pensión otorgado al trabajador. Con mayor razón dicha lógica opera en el caso de los descuentos que se hacen a una pensión, porque el numerario descontado deriva directa e inmediatamente de la propia pensión, y afecta de manera ineludible el derecho pensionario del trabajador.

"Atento a lo cual, una vez reconocido un derecho de naturaleza pensionaria, surge de manera natural el derecho a percibir las cuestiones accesorias inherentes a la pensión, como en el caso lo son los descuentos anteriores efectuados a las pensiones respectivas.

"Sin que impida adoptar la anterior conclusión, las jurisprudencias invocadas por la recurrente para apoyar su afirmación concerniente a que sólo procedía devolver los descuentos hechos a la pensión de la actora, a partir de que se presentó la solicitud respectiva, esto es, a partir del treinta de abril de dos mil trece; pues al respecto cabe decir, que **tales criterios no resultan aplicables al caso, en virtud de que se refieren a los impuestos, los cuales evidentemente tienen una naturaleza jurídica distinta al de las pensiones, ya que aquéllos son llamados a concurrir al gasto público, en razón de la capacidad contributiva de cada gobernado; en tanto que la pensión corresponde a un derecho de seguridad social** consagrado en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Carta Magna.

"Por lo que, adoptar un criterio como el pretendido por la autoridad discordante, es decir, aplicar una jurisprudencia que regula específicamente un tópico vinculado con devolución de impuestos, y trasladarla al ámbito del derecho a la seguridad social, implicaría desconocer la tutela especial consagrada a favor de los trabajadores en el artículo 123 de nuestra Ley Fundamental.

"Apoya lo anterior en lo esencial y conducente la tesis siguiente:

"SENTENCIAS DE AMPARO. LOS EFECTOS ESTÁN DETERMINADOS POR LA VIOLACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE CADA CASO EN CONCRETO.' [Registro: 2005463. Décima Época. Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I. Materia: común. Tesis: 1a. XXXII/2014 (10a.). Página: 686]. (Lo subrayado es de este Tribunal Colegiado)

"Igualmente, tanto el titular de la Unidad Jurídica y apoderado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Delegación Coahuila, como el subdirector de lo Contencioso en suplencia por ausencia del titular de la Dirección Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sostiene, en el primero y segundo de los agravios formulados respectivamente, que en el caso de que este Tribunal Colegiado confirmara la sentencia recurrida, de todas formas el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado estaría obligado a devolver las cantidades descontadas a la actora sólo a partir de la presentación de su demanda, dado que en esa fecha es cuando se obtiene el beneficio de la aplicación de la jurisprudencia invocada por la misma, pues los descuentos efectuados con anterioridad a la presentación de su escrito inicial se hicieron en cumplimiento a una disposición de observancia obligatoria vigente al momento de realizarse los descuentos.

"Que en la especie, la Sala Fiscal al aplicar la jurisprudencia de rubro: 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).', se excedió en sus alcances, pues contravino a lo dispuesto en los artículos 94, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 217 de la Ley de Amparo, ya que se determinó que debían devolverse los descuentos o deducciones que se realizaron a la pensión de la actora, desde abril de dos mil doce (sic) hasta la actualidad, lo que no tiene sustento normativo o jurisprudencial que avale tal decisión.

"Que la juzgadora soslayó que en términos de lo preceptuado en el numeral 217 antes citado, la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna y que en la especie hasta antes de la publicación de la jurisprudencia en la que se apoyó la sentenciadora, la figura de compatibilidad de las pensiones era jurídicamente sustentada y no existen elementos que permitan concluir que anterior a ese momento el instituto demandado vulneró algún precepto constitucional, de manera que se encontrara obligado a resarcir los posibles daños que se hubieran causado a un particular por una determinación relacionada con ese tema.

"Que en la especie se llevó a cabo por la Sala Fiscal una aplicación retroactiva de la jurisprudencia, lo que le agravia, porque lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo no establece distinción en cuanto a su aplicabilidad, y, por ende, en conformidad con el ordinal 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe considerarse que las personas morales incluidas las oficiales, tienen derecho a la efectiva tutela de sus prerrogativas fundamentales insertas en la constitución, dentro de las cuales se identifica el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la Ley Fundamental.

"Son **inoperantes** las manifestaciones anteriores toda vez que en relación al problema de fondo, esto es, a los argumentos centrales de las recurrentes, en torno a determinar si la aplicación de la jurisprudencia emitida por el Máximo Tribunal del País, se encuentra sujeta al principio de no retroactividad consagrado en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Federal, se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 5/97, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, y que dio origen a la jurisprudencia P./J. 145/2000, del rubro:

'JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN «NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA (LEY)».'

"En efecto, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis citada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que si se toma en consideración que la jurisprudencia es la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiado de Circuito hacen de la ley, y dado que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, porque tiene diferentes características, entonces al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional.

"Para acreditar lo anterior, se transcribe a continuación en lo conducente, parte de la ejecutoria de mérito, en la que el Máximo Tribunal de la Nación, se pronuncia a ese respecto: ...

"Por tanto, como en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 5/97, y que dio origen a la jurisprudencia P/J. 145/2000, cuyo rubro quedó citado con antelación, se da respuesta integral al tema que plantea la inconforme en el concepto de agravio que nos ocupa; es inconcuso, que el mismo debe desestimarse por inoperante, porque dicho criterio jurisprudencial resulta obligatorio.

"Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia siguiente:

"'AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA.' (Novena Época. Registro: 198920. Instancia: Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V, abril de 1997. Materia: común. Tesis: 1a./J. 14/97. Página: 21)

"Máxime que en la especie de ningún modo podría estimarse que con la aplicación de la jurisprudencia clave 2a./J. 97/2012, se transgredió lo dispuesto en el párrafo final del artículo 217 de la Ley de Amparo en vigor, ya que **de la literalidad de tal precepto, no se obtiene, como lo pretenden las autoridades discordantes, que se prevea 'la no aplicación retroactiva de la jurisprudencia en perjuicio de persona alguna', sino que en el precepto de mérito se consigna que 'la jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna', enunciado legal del que no se extrae la prohibición argüida por las recurrentes**, situación que por sí evidencia la inconsistencia del argumento en estudio.

"Pero además, aun si se parte de la interpretación que hacen las autoridades inconformes de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo en vigor, no podría estimarse inobservado dicho precepto, porque en el caso concreto la aplicación de la jurisprudencia de rubro: 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).', **no se llevó a cabo en perjuicio de persona alguna, sino que se aplicó en beneficio de la actora en el contencioso administrativo.**

"Tampoco se inadvierte que las inconformes pretenden que la jurisprudencia de mérito debe estimarse aplicada en su perjuicio, ya que como el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece sin distinción, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por ésta, entonces debe respetarse a las personas morales oficiales 'la efectiva tutela de los derechos fundamentales insertos en la Constitución, dentro de los cuales se identifica el principio de seguridad jurídica consagrado en el numeral 16.'

"Sin embargo al respecto cabe decir, que dicha postura es a todas luces infundada, en tanto que en los términos como lo sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia clave 2a./J. 36/2014, que dio lugar a la tesis de rubro: 'AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO.' si bien las personas morales oficiales pueden actuar con un doble carácter, es decir como entes dotados de poder público y como personas morales de derecho privado.

"Sólo en el segundo caso obran en condiciones similares a los particulares, lo que ocurre si contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos, ante lo cual las personas morales oficiales, por regla general en asuntos del orden civil en el que sean demandadas, al incorporarse con esta calidad en el juicio, quedan en la misma situación que el actor particular y, por ende, actúan como personas de derecho privado, de manera que contra las determinaciones que les sean desfavorables, puede actuar con la misma similitud que el gobernado.

"Empero, esto no acontece en el caso de que la autoridad comparece como demandada a un procedimiento contencioso administrativo, por actos

relacionados con la Administración Pública Federal o Local, en el que sólo actúan en defensa de la legalidad de un acto administrativo emitido en ejercicio de sus funciones de derecho público, investidas de imperio; ante lo cual y por esa mismas razones, las autoridades recurrentes que interpusieron la revisión fiscal con la finalidad de defender la legalidad de un acto administrativo que las mismas emitieron en ejercicio de sus atribuciones propias y con imperio, no pueden aducir que se violaron sus derechos fundamentales insertos en la ley máxima del país y que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aplicó en su perjuicio.

"Lo anterior, porque por imperativo de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es a esas propias autoridades, en el ámbito de sus competencias, a quienes corresponde la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y, por ende, no pueden argüir a su favor ese tipo de prerrogativas porque es a dichos entes morales oficiales, a quienes compete ser garantes de la Ley Fundamental creada para protección de los gobernados y no de los gobernantes. De donde se sigue lo infundado del planteamiento de las discordantes.

"Finalmente el titular de la Unidad Jurídica y apoderado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Delegación Coahuila, sostiene en el tercero de sus agravios, que con la sentencia recurrida se violó lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues en términos de lo preceptuado en el ordinal 40 de ese propio ordenamiento legal, corresponde a la parte actora la carga de demostrar el monto de las cantidades que señala le han sido deducidas ilegalmente, lo que dice, no se desprende de las documentales ofrecidas, ya que no se exhibieron la totalidad de los comprobantes de las pensiones otorgadas durante todo el tiempo que las ha tenido a su favor, sino sólo una parte de ellas, no obstante que los comprobantes respectivos se encuentran en su poder, porque en ningún momento refirió que esos comprobantes no le fueron entregados en tiempo y forma, circunstancia que omitió estudiar la Sala Fiscal.

"Es infundado el planteamiento antes destacado, pues al margen de que en la sentencia recurrida no se precisó el monto de las cantidades de las que fue objeto de deducción la pensión otorgada a la actora, la Sala Fiscal fue clara al establecer que debían devolverse a dicha accionante natural los descuentos realizados por el instituto, por el concepto 48, referente a 'compatibilidad de pensión art. 51', y que ello debía ocurrir a partir del dieciséis de abril de dos mil nueve y hasta la fecha en que dejaran de hacerse esos descuentos.

"Bajo esa puntualización de la Sala Fiscal, es evidente la inconsistencia de lo argumentado por la recurrente, pues si ésta fue la institución que efectuó los descuentos a la parte actora, es inconcuso que se encuentra en aptitud fáctica y legal de conocer el monto exacto de aquello que ha de devolver a la actora en el juicio natural, con independencia de que ésta aporte o no los comprobantes respectivos, pues en todo caso tales descuentos sí se efectuaron, tal como fue aceptado por la referida discordante al producir su contestación; y ante la veracidad de ese evento fáctico, no controvertido, sino por el contrario totalmente admitido, no es válido sostener que se transgredió lo dispuesto en los artículos 40 y 50 de la ley de la materia.

"En mérito de lo anterior, ante la ineficacia jurídica de los argumentos hechos valer por las autoridades inconformes, lo procedente es confirmar el fallo que se revisa."

17. CUARTO. Presupuestos para determinar la existencia o inexistencia de la contradicción.

18. Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia:

1. Examinen un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

2. Adopten criterios jurídicos discrepantes respecto del punto jurídico examinado.

19. Esto es, 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 ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

20. 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.

21. Lo anterior encuentra apoyo en la tesis P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro, texto y datos de publicación siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo ante-

rior 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.¹²

22. Debe precisarse que no es obstáculo para que esta Segunda Sala determine sobre la existencia de la contradicción de tesis denunciada la circunstancia de que los criterios contendientes no se encuentren publicados formalmente como tesis, en la que se aprecie un rubro, un texto, así como los datos de identificación del asunto de origen y, menos aún, que constituya jurisprudencia, dado que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley de Amparo establecen tales requisitos.

23. Lo anterior encuentra sustento en las tesis del Pleno y de la Segunda Sala P./J. 27/2001 y 2a./J. 94/2000, respectivamente, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

"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 de-

² Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010. Materia: común. Tesis P./J. 72/2010. Página 7.

nunciar 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."³

"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."⁴

24. Ahora bien, derivado del análisis de las ejecutorias sintetizadas en el considerando anterior es posible arribar a la conclusión de que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, toda vez que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes **sustentan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**.

25. En efecto, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (primera postura) sostuvo que la Sala del conocimiento aplicó de forma retroactiva en perjuicio del ISSSTE la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), de esta Segunda Sala, tomando en consideración que la

³ Novena Época. Registro digital: 189998. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001. Materia: común. Tesis P./J. 27/2001. Página 77.

⁴ Novena Época. Registro digital: 190917. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000. Materia: común. Tesis 2a./J. 94/2000. Página 319.

actora solicitó la devolución de diversos conceptos efectuados a su pensión por viudez, acontecidos a partir de diciembre de dos mil diez, a octubre de dos mil once, pero la jurisprudencia fue emitida hasta septiembre de dos mil doce, lo que contraviene el artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.

26. En cambio, el Primer Tribunal Colegido en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito (segunda postura), sostuvo, en lo conducente:

a) En el caso analizado no opera el principio de no retroactividad, ya que se trata de una tesis de jurisprudencia, la cual no constituye una norma jurídica, atento al contenido de la jurisprudencia P./J. 145/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en consecuencia, los agravios se desestiman por inoperantes.

b) Se afirma que **no podría considerarse que con la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), de esta Segunda Sala, se transgredió lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo.** porque de la literalidad de dicho artículo no se obtiene "la no aplicación retroactiva de la jurisprudencia en perjuicio de persona alguna", sino que la "jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"; entonces **su aplicación no se llevó a cabo en perjuicio de persona alguna, sino en beneficio de la actora;** ya que la autoridad comparece como demandada en un juicio contencioso administrativo, en el que sólo actúa en defensa de la legalidad de un acto administrativo emitido en ejercicio de sus funciones de derecho público, investidas de imperio y, en consecuencia, no puede aducir violación de derechos fundamentales.

27. De acuerdo con lo anterior, el **tema de la presente contradicción** se constriñe a determinar si procede la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), emitida por esta Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).", tratándose de la devolución de descuentos efectuados por la autoridad administrativa, en relación con el monto de una pensión de viudez, acontecidos con anterioridad a la fecha de publicación de la citada jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*.

28. **QUINTO. Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Segunda Sala que se sustenta en la presente resolución.

29. En primer lugar es pertinente reproducir la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación genera disparidad de criterios, a fin de conocer su contenido y alcance:

"ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).—El citado precepto constitucional no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a sus familias ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida. De ahí que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley, transgrede los principios de seguridad y previsión social citados, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge por la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se origina con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas."⁵

30. Del texto citado y de la ejecutoria respectiva destacan las siguientes consideraciones fundamentales:

⁵ Décima Época. Registro digital: 2001660. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2. Materia: constitucional. Tesis 2a./J. 97/2012 (10a.). Página 553.

1) Los agravios del recurrente se calificaron como infundados porque la Juez de Distrito para declarar fundados los conceptos de violación y hacer la declaración de la inconstitucionalidad planteada, se apoyó en el criterio emitido por esta Segunda Sala, al resolver, en sesión de dos de marzo de dos mil once, por mayoría de cuatro votos, el amparo en revisión 956/2010, en el que sostuvo que el artículo 51, segundo párrafo, de la abrogada 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, contraviene la garantía de seguridad social contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, porque restringe el derecho de la esposa o concubina, esposo o concubinario a recibir íntegramente la pensión por viudez derivada de la muerte del trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea al caso, cuando la suma de ésta y la de pensión por jubilación que disfruta rebasa los diez salarios mínimos previstos como cuota máxima de cotización, en el artículo 15 de la misma ley.

2) A su vez, en el recurso de revisión, con base en las consideraciones emitidas en dicha ejecutoria se calificaron como infundados los argumentos identificados en los apartados 1, 2, 3 y 6 del considerando tercero, ya que esta Segunda Sala ha fijado su postura en el sentido de que la pensión de viudez no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye un seguro que se activa con la muerte del trabajador o pensionado, y deriva directamente de las aportaciones que éste haya hecho por determinado número de años de trabajo productivo y una de las finalidades de tales aportaciones es garantizar, aunque sea en una parte, la subsistencia de los beneficiarios del trabajador después de acaecida su muerte, entre los cuales se encuentra la esposa o concubina. Por su parte, la jubilación se sostiene con las aportaciones que el pensionado o pensionada realizó por sus servicios laborales en determinado número de años.

3) En esencia, que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley, transgrede los principios de seguridad y previsión social citados, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge por la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora; 2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y bienestar de la familia ante el riesgo de la

muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se origina con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

4) Por lo que hace a los argumentos en los que insiste en la necesidad de fijar un tope máximo de diez salarios mínimos de las pensiones de jubilación y viudez compatibles, este órgano colegiado no encuentra justificación constitucional para que una persona que tiene derecho a recibir una pensión por viudez y, además, esté disfrutando de una pensión por jubilación, ve limitado el monto total de ambas al tope máximo de diez veces el salario mínimo referido en el artículo impugnado; tal afirmación deriva de que esta Segunda Sala ya se pronunció en el sentido de que la pensión por viudez y jubilación **tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además, tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean derivan de personas distintas, la pensión por viudez de las que aportó el trabajador o pensionado fallecido, y la pensión por jubilación se sostiene con las cuotas de la trabajadora o pensionada viuda**; motivo por el cual no alteraría las cargas económicas, ni existiría disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes.

31. Ahora bien, el tema denunciado consiste totalmente en la aplicación de la jurisprudencia en mención, tratándose de la devolución de descuentos efectuados por la autoridad administrativa, en relación con el monto de una pensión de viudez, acontecidos con anterioridad a la fecha de publicación de la citada jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*.

32. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que los Tribunales contendientes hicieron referencia a la retroactividad, lo cierto es que en el presente caso no se tocará el tema, en tanto que esta Sala advierte que el problema central es de aplicación únicamente, para lo cual se tomará en cuenta el momento en el cual surge el derecho a percibir sin el tope legal de diez salarios mínimos las pensiones de viudez y jubilación.

33. El derecho a percibir la pensión sin el tope de diez salarios mínimos y, por ende, a solicitar la devolución de los descuentos respectivos, **se reconoce en la jurisprudencia de referencia**, al determinar que la pensión por viudez y jubilación tienen orígenes distintos, cubren riesgos diferentes y, además, tienen autonomía financiera, debido a que las cuotas que las costean

derivan de personas distintas, la pensión por viudez de las que aportó el trabajador o pensionado fallecido, y la pensión por jubilación se sostiene con las cuotas de la trabajadora o pensionada viuda; motivo por el cual, no alteraría las cargas económicas, ni existiría disparidad en el reparto de los beneficios para los derechohabientes.

34. Así, esta Segunda Sala determina que la jurisprudencia que declaró la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, **genera el derecho a solicitar la devolución de las retenciones respectivas y no antes**, ya que a partir de ese momento se desvirtuó la presunción de constitucionalidad que dicha norma gozaba en razón de la legitimidad de los órganos que la emitieron, la cual establecía un tope máximo cuando concurrían las pensiones de viudez y jubilación.

35. Lo anterior, con independencia de que el derecho a solicitar el incremento y diferencias de pensiones y jubilaciones revistan la característica de ser imprescriptibles, la cual no tiene el efecto directo de hacer procedente la devolución de totalidad de las cantidades retenidas con anterioridad a la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la jurisprudencia, pues únicamente resultarían procedentes los descuentos no prescritos.

36. En efecto, esta Segunda Sala sostiene el criterio relativo a que, conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios.

37. Y, en esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos, ya que éstas derivan directa e inmediatamente de los derechos otorgados al pensionado y cumplen la misma función.

38. Criterio contenido en la jurisprudencia siguiente:

"PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.—Conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 248 de la ley relativa vigente) es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la

pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. Bajo este tenor, tal derecho no se encuentra ubicado en ninguno de los supuestos sujetos a prescripción del numeral en comento, sino en la hipótesis general de que el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, porque dichas diferencias derivan directa e inmediatamente de esos derechos otorgados al pensionado y cumplen la misma función.¹⁶

39. Cabe señalar que, en diverso criterio de esta Segunda Sala,⁷ se precisó el alcance de la jurisprudencia antes reproducida, en el sentido de que la 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.**

⁶ Novena Época. Registro digital: 166335. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009. Materia: administrativa. Tesis 2a./J. 114/2009. Página 644.

⁷ Décima Época. Registro digital: 2010159. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015. Materia: constitucional. Tesis 2a. CIV/2015 (10a.). Página 2091 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas».

"PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS 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."

40. Luego, –se precisó– 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.

41. De ahí que, en caso de que se solicite la devolución de los descuentos respectivos acaecidos con anterioridad a la fecha en que legalmente es obligatoria la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente sería procedente respecto de aquello que no estén prescritos.

42. Aunado a que, debe atenderse al derecho controvertido, derivado del derecho humano a la seguridad social y porque del artículo 123, apartado B, fracción VI, constitucional, se desprende la prohibición de que el salario de los trabajadores se vea afectado por retenciones o descuentos no previstos por la ley y que los trabajadores sin importar su condición gozarán de los beneficios de la seguridad social.

43. Es un derecho constitucional gozar de seguridad social, por ende, de las pensiones de viudez y de jubilación, atento a lo sostenido en la propia jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.).

44. De ahí que, la declaratoria de inconstitucionalidad no sólo tiene el efecto directo de reconocer que esas pensiones –*viudez y jubilación*–, transgreden los principios de seguridad y previsión social citados, sino que **uno de los efectos materiales o tangibles a favor del pensionado es la devolución de las cantidades retenidas**; sin que se afecte la estabilidad financiera del instituto, pues dichas pensiones tienen las siguientes diferencias sustanciales:

1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge por la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador o trabajadora;

2. Cubren riesgos diferentes, dado que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador o trabajadora y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y,

3. **Tienen autonomía financiera**, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se origina con las aportaciones hechas por el traba-

jador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

45. Por ello, lejos de generar un perjuicio para el titular del derecho en juego, la aplicación de la jurisprudencia respeta la seguridad social y deja intacta la viabilidad financiera del instituto.

46. Pues la naturaleza propia de una jurisprudencia es que puede tener efectos a casos ocurridos con anterioridad a su emisión e incluso a la respectiva decisión jurisdiccional. Por lo que, es deber del juzgador decidir los asuntos que se le plantean con base en su mejor entendimiento de la ley. Por ello, los casos competencia de los Poderes Judiciales invariablemente implican conductas o eventos ocurridos en el pasado, por lo que su resolución envuelve necesariamente la interpretación de alguna disposición normativa.

47. En la inteligencia de que, tal situación se surte en el caso por tratarse del derecho pensionario, cuyo derecho fundamental tutelado (derecho a la seguridad social) es distinto a las cuestiones que se generarían en materia propiamente fiscal.

48. En resumen, esta Segunda Sala sostiene en la jurisprudencia citada que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, transgrede los principios de seguridad y previsión social al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley.

49. Lo que se traduce en el reconocimiento del derecho de los asegurados a solicitar la devolución de los descuentos hechos con fundamento en el citado artículo 51, segundo párrafo, en los términos siguientes:

1) A partir de que la jurisprudencia es legalmente obligatoria. Al ser este momento, en el cual, se reconoce el derecho a su devolución, por haberse desvirtuado la presunción de constitucionalidad que dicha norma gozaba en razón de la legitimidad de los órganos que la emitieron y,

2) Con anterioridad a su publicación, siempre que no se trate de descuentos respecto de los cuales se haya actualizado la prescripción. Atendiendo a que el derecho fundamental en juego es el de seguridad social y que el derecho en controversia es distinto a la materia propiamente fiscal.

50. Al tenor de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

PENSIÓN POR VIUDEZ. PROCEDENCIA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS DESCUENTOS REALIZADOS A AQUÉLLA CON FUNDAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 97/2012 (10a.) (*). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada sostuvo que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, transgrede los principios de seguridad y previsión social, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebasa 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley; lo que se traduce en el reconocimiento del derecho de los asegurados a solicitar la devolución de los descuentos realizados con fundamento en el artículo 51, segundo párrafo, referido, en los términos siguientes: 1) A partir de que es legalmente exigible la aplicación de la jurisprudencia mencionada, al ser este momento en el cual se reconoce el derecho a su devolución, por haberse desvirtuado la presunción de constitucionalidad que dicha norma gozaba en razón de la legitimidad de los órganos que la emitieron; y, 2) Con anterioridad a la publicación de la aludida jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*, siempre que no se trate de descuentos respecto de los cuales se haya actualizado la prescripción. Lo anterior, atendiendo a que el derecho fundamental en juego es el de seguridad social y que el derecho en controversia es distinto a la materia propiamente fiscal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción entre los criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 553, con el rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."

para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

El Ministro Alberto Pérez Dayán, presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo 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, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. XXXII/2014 (10a.), P. I/2014 (10a.) y 2a./J. 36/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de febrero de 2014 a las 11:16 horas, del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, páginas 686 y 273 y Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 627, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN POR VIUDEZ. PROCEDENCIA DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS DESCUENTOS REALIZADOS A AQUELLA CON FUNDAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 97/2012 (10a.) (*).

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 553, con el rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATI-

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada sostuvo que el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, transgrede los principios de seguridad y previsión social, al restringir el derecho a percibir íntegramente las pensiones de viudez y de jubilación, cuando la suma de ambas rebase 10 veces el salario mínimo previsto como cuota máxima de cotización en el artículo 15 de la propia ley; lo que se traduce en el reconocimiento del derecho de los asegurados a solicitar la devolución de los descuentos realizados con fundamento en el artículo 51, segundo párrafo, referido, en los términos siguientes: 1) A partir de que es legalmente exigible la aplicación de la jurisprudencia mencionada, al ser este momento en el cual se reconoce el derecho a su devolución, por haberse desvirtuado la presunción de constitucionalidad que dicha norma gozaba en razón de la legitimidad de los órganos que la emitieron; y, 2) Con anterioridad a la publicación de la aludida jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación*, siempre que no se trate de descuentos respecto de los cuales se haya actualizado la prescripción. Lo anterior, atendiendo a que el derecho fundamental en juego es el de seguridad social y que el derecho en controversia es distinto a la materia propiamente fiscal.

2a./J. 3/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 277/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 25 de noviembre 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. Secretaria: Fabiola Delgado Trejo.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 525/2014, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, al resolver la revisión fiscal 352/2014.

Tesis de jurisprudencia 3/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de enero de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMPRENDE EL PAGO DE 3 MESES DE SUELDO Y DE 20 DÍAS POR CADA AÑO LABORADO [ABANDONO DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 119/2011 Y AISLADAS 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 Y 2a. XLVI/2013 (10a.) (*)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona las tesis indicadas, al estimar que conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los servidores públicos enunciados en el referido dispositivo (agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y

Nota: (*) Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2011 y aisladas 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 y 2a. XLVI/2013 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, páginas 412, 531 y 530, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 990, con los rubros y título y subtítulo: "SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", "SEGURIDAD PÚBLICA. MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.", "SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO COMPRENDE EL CONCEPTO DE 20 DÍAS POR AÑO." y "SEGURIDAD PÚBLICA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008, NO COMPRENDE EL CONCEPTO DE 12 DÍAS POR AÑO.", respectivamente.

los Municipios) el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fue objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normatividad constitucional se advierte la obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio. Ahora bien, el derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente al incluir el apartado B dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado –en cualquiera de sus niveles– y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de tal concepto, es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto, como sistema normativo integral, no sólo al apartado B, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que "la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización", deja la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto, si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación –cumplimiento forzoso del

contrato— aun cuando el despido sea injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio Constituyente refirió al permitir fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acudir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos.

2a. II/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2401/2015. Armando Hernández Lule. 25 de noviembre 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: Jocelyn Montserrat Mendizábal Ferreyro.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 2a./J. 119/2011, de rubro: "SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 412, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016.

La presente tesis abandona, además, el criterio sostenido en las tesis aisladas 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 y XLVI/2013 (10a.).

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA. LA CLÁUSULA QUINTA TRANSITORIA DEL CONVENIO QUE CREA Y REGULA EL RÉGIMEN DE PENSIONES, JUBILACIONES Y PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE ESA INSTITUCIÓN, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. La referida cláusula transitoria, al establecer que los trabajadores actuales de esa institución que cumplan

30 años de antigüedad, pero no cuentan con el requisito de edad para tener derecho a la pensión por edad y antigüedad, recibirán por parte de la Universidad de Guadalajara un bono anual sobre el salario base, no transgreden los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si el principio de igualdad impide otorgar a los sujetos que pertenezcan a una misma categoría jurídica un trato diferenciado, no existe infracción a dicho principio cuando la cláusula aludida otorga el bono anual a los trabajadores que tienen 30 años de antigüedad, pero no cuentan con la edad para jubilarse, y no a aquellos trabajadores que sí cuentan con los requisitos para jubilarse –tener 30 o más años de servicio y 65 años de edad–, sin que ambos puedan equipararse por ser miembros del personal académico de la Universidad mencionada, pues mientras unos tienen derecho al bono anual por no tener la edad para ser pensionados, los otros, por contar con la antigüedad y edad requeridas por el pacto colectivo, tienen derecho a la pensión jubilatoria, pero no al indicado bono; luego, los referidos trabajadores tienen diferentes estatus como académicos, por lo que es inexacto que la citada cláusula sea contraria al principio de igualdad; en el mismo sentido, la norma en estudio no discrimina a los trabajadores que cumplen 30 años de antigüedad, pero sí cuentan con el requisito de edad para tener derecho a la pensión por edad y antigüedad, respecto del tratamiento que otorga a quienes cumplen 30 años de antigüedad pero no cuentan con el requisito de edad para tener derecho a la pensión por edad y antigüedad, porque no están en igualdad de circunstancias para tener acceso al beneficio de la jubilación, razón por la cual no existe trato diferenciado motivado por razones de género, edad, condición social, religión o cualquiera otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Sin soslayar, que la referida cláusula transitoria otorga un derecho, que al tratarse de una prestación extralegal, es de naturaleza contractual, porque su origen proviene de la voluntad de las partes que convinieron esa prestación –Universidad y Sindicato–, al incluirla en el convenio inserto al contrato colectivo de trabajo, y por ello deberá otorgarse acorde a lo estrictamente pactado, máxime que no es factible interpretar de manera extensiva la cláusula que se estima inconstitucional, pues ello implicaría ir contra lo pactado por los contratantes e imponerle a la Universidad citada, por medio de resolución, obligaciones que no aceptó al pactar la cláusula de referencia.

2a. III/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 2866/2015. Luis Javier Flores Alvarado. 13 de enero de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 29 de febrero de 2016 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, Ciudad de México, México. 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.

