

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 31

Tomo II

Junio de 2016

Segunda Sala

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 31

Tomo II

Junio de 2016

Segunda Sala

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

TERCERA PARTE
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA

JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS RECURSOS DERIVADOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN EL QUE SE RECLAMAN LOS ACTOS QUE EMITE, RELACIONADOS CON EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, SON COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

CONFLICTO COMPETENCIAL 272/2015. SUSCITADO ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO, Y CIVIL Y DE TRABAJO, AMBOS DEL DÉCIMO CIRCUITO. 20 DE ABRIL 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; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, dado que dos Tribunales Colegiados de Circuito se declararon incompetentes para conocer de un recurso de queja, de conformidad con los artículos 106 de la Constitución Federal;⁷ 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo;⁸

⁷ "**Artículo 106.** Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra."

⁸ "**Artículo 46.** ...

"...

y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ en relación con los puntos primero¹⁰ y tercero,¹¹ del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno.

9. SEGUNDO.—**Existencia del conflicto competencial.** Para delinear los asuntos sobre los que un órgano puede ejercer su jurisdicción, es decir, para definir qué asuntos debe conocer un órgano jurisdiccional, suelen establecerse tres criterios:¹²

a) **Materia.** Este criterio se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio, o por razón de la naturaleza de la causa; es decir, de las cuestiones jurídicas que constituyen el fondo de la materia litigiosa del proceso, de acuerdo con las diferentes ramas del derecho sustantivo: administrativa, laboral, civil, familiar, penal, agraria, fiscal, constitucional, etcétera.

b) **Territorio.** Se refiere al ámbito espacial de validez dentro del cual el juzgador puede ejercer válidamente su función jurisdiccional, mismo que puede denominarse de diversas maneras: como circuitos, distritos o partidos judiciales.

c) **Grado.** Se refiere a cada cognición del litigio por un juzgador, siendo las leyes procesales las que establecen la posibilidad de que la primera deci-

"Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los tres días siguientes comunicará su resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda."

⁹ "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

"...

"VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre Tribunales Colegiados de Circuito; entre un Juez de Distrito y el Tribunal Superior de un Estado o del Distrito Federal, entre Tribunales Superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta ley."

¹⁰ "Primero. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

"La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

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

¹¹ "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

¹² Cfr. Conflicto competencial 179/2011, resuelto por esta Segunda Sala, en sesión de 6 de julio de 2011, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio Armando Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

sión sobre el litigio sea sometida a una revisión por parte de un juzgador de mayor jerarquía, con el fin de que determine si dicha decisión fue dictada con apego o no a derecho y saber si debe o no convalidarse.

10. Por otro lado, los conflictos competenciales están previstos en la Ley de Amparo, con el objeto de resolver casos en que dos órganos jurisdiccionales del mismo nivel jerárquico se declaren incompetentes para conocer y resolver de cierto asunto específico.¹³ De tal manera que se envíe el asunto a un órgano jurisdiccional de mayor jerarquía para que defina cuál de aquéllos es competente.

11. De conformidad con el artículo 46, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo, para la resolución de un conflicto competencial, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiere, fundamentalmente, la satisfacción de las siguientes condiciones:

a) Que un Tribunal Colegiado de Circuito se declare legalmente incompetente para conocer de un juicio de amparo, de un recurso de revisión o de cualquier otro asunto en materia de amparo sometido a su consideración, por razón de materia, grado o territorio, y remita los autos al que estime lo sea; y,

b) Que éste no acepte la competencia declinada a su favor y remita los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para su avocamiento y resolución de la disputa.¹⁴

12. En el presente caso, se actualizan ambos supuestos, pues, en primer lugar, el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito **se declaró incompetente** por razón de materia, al considerar

¹³ Es por ello que la Ley de Amparo establece, en su artículo 41, que: "Ningún órgano jurisdiccional puede sostener competencia a su superior."

¹⁴ "Artículo 46. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito tenga información de que otro conoce de un asunto que a aquél le corresponda, lo requerirá para que le remita los autos. Si el requerido estima no ser competente deberá remitir los autos, dentro de los tres días siguientes a la recepción del requerimiento. Si considera que lo es, en igual plazo hará saber su resolución al requirente, suspenderá el procedimiento y remitirá los autos al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien lo turnará a la Sala que corresponda, para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda.

"Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de un juicio o recurso estime carecer de competencia para conocer de ellos, lo declarará así y enviará dentro de los tres días siguientes los autos al órgano jurisdiccional que en su concepto lo sea.

"Si éste acepta la competencia, se avocará al conocimiento; en caso contrario, dentro de los tres días siguientes comunicará su resolución al órgano que declinó la competencia y remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dentro del plazo de ocho días resuelva lo que proceda."

que las cuestiones inherentes a los derechos y obligaciones derivados del suministro de energía eléctrica proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad son de naturaleza comercial, por lo que debía conocer del asunto un Tribunal Colegiado en Materia Civil.

13. En segundo lugar, el Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito **no aceptó la competencia** planteada, porque consideró que la autoridad responsable y los actos reclamados son de naturaleza administrativa, toda vez que fueron emitidos por el superintendente de la Zona Chontalpa de la Comisión Federal de Electricidad (autoridad responsable), y consisten en la orden de corte del suministro de energía eléctrica y su ejecución (acto reclamado).¹⁵

14. En vista de lo anterior, esta Segunda Sala estima que **sí existe un conflicto competencial** entre dos Tribunales Colegiados de Circuito, por razón de **materia**, pues ambos consideraron que la naturaleza del problema jurídico a resolver rebasaba su ámbito competencial.

15. Consecuentemente, y a fin de resolver el presente asunto, esta Segunda Sala debe determinar: ¿Qué Tribunal Colegiado es competente para conocer de un recurso de queja promovido contra el desechamiento de la demanda de amparo, en virtud de que el Juez de Distrito consideró que la Comisión Federal de Electricidad **NO** tiene el carácter de autoridad? En otras palabras, lo que se debe resolver en este asunto, es qué Tribunal Colegiado es el que debe resolver si el acto impugnado en el juicio constitucional de que se trata es susceptible o no de impugnarse a través del amparo indirecto.

¹⁵ En este sentido véase, a contrario sensu, la tesis aislada 2a. LIII/2009, de esta Segunda Sala, de rubro y texto: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SUPUESTOS EN QUE DEBE DECLARARSE INEXISTENTE.—Acorde con el artículo 48 Bis, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito conozca de un juicio de amparo, de la revisión o de cualquier otro asunto en esa materia, y estime que no es competente para conocer de él, lo declarará así y remitirá los autos al Colegiado que, en su concepto, lo sea, el cual si considera que tampoco es competente, deberá comunicar su resolución a aquél y remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva lo procedente. La lectura de este numeral revela que para la existencia de un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito deben concurrir dos requisitos: a) la manifestación expresa y coincidente de ambos tribunales acerca de que no aceptan conocer de determinado asunto, y b) que ambos órganos jurisdiccionales se nieguen a conocer de un mismo expediente y no de instancias diversas. En este tenor, si sólo uno de ellos declara palpablemente que es incompetente para conocer del asunto, o bien, niega conocer de uno diverso del que el otro tribunal no conoció por haberse planteado de manera independiente y diferente en diversa instancia, lo procedente es declarar inexistente lo que en principio se presenta como un posible conflicto competencial." (visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 268)

16. TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver el presente asunto.** Como se mencionó brevemente en el considerando anterior, la competencia por razón de materia está encaminada a procurar que, dentro de un órgano jurisdiccional especializado se radiquen asuntos de una misma rama del derecho. Ello permitirá, en última instancia, que los juzgadores que lo integran cuenten con un conocimiento más amplio o especializado sobre la materia correspondiente y, en consecuencia, que puedan resolver los asuntos de su competencia con mayor prontitud y profundidad, a efecto de cumplir con la garantía de justicia pronta, completa e imparcial establecida en el artículo 17 de la Constitución Federal.¹⁶

17. Partiendo de lo anterior, y a fin de resolver los conflictos competenciales que por razón de materia se susciten entre Tribunales Colegiados especializados, esta Segunda Sala ha determinado que se deberá atender a: a) *la naturaleza del acto reclamado*; y, b) *la naturaleza de la autoridad responsable*, sin que sean relevantes los argumentos formulados por el particular (por tratarse de elementos subjetivos) o la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su propia competencia. Lo anterior se desprende de las tesis jurisprudenciales 2a./J. 24/2009 y 2a./J. 145/2015 (10a.), de rubros y texto:

"COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS.—De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por

¹⁶ Conflicto competencial 79/2015. Suscitado entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Tercer Circuito. Resuelto en sesión de esta Segunda Sala, de diez de junio de dos mil quince, por mayoría de los señores Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto en contra.

materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado."¹⁷

"COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 79/2015, en sesión de 10 de junio de 2015, por mayoría de 3 votos interrumpió el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.) (*). Así, actualmente, para establecer la competencia por materia de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia, debe atenderse tanto a la naturaleza del acto reclamado como a la de la autoridad señalada como responsable, sin considerar la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su competencia."¹⁸

18. En atención a los criterios jurisprudenciales referidos corresponde proceder al estudio de la "naturaleza" de los actos impugnados y de la autoridad emisora. Sin embargo, esta Segunda Sala estima que de aplicar dichos criterios jurisprudenciales en este caso concreto se estaría analizando el fondo del asunto y no se resolvería el problema jurídico que dio origen al presente conflicto competencial. Dado que los Tribunales Colegiados contendientes se declararon incompetentes para revisar si fue correcto que se actualizaba una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo, la litis del presente conflicto competencial se limita a resolver cuál de los órganos jurisdiccionales deberá determinar si la Comisión Federal de Electricidad **es o no autoridad para efectos del juicio de amparo** cuando emite un aviso recibo en el que indica que procederá al corte del suministro de energía eléctrica si no se liquidan los adeudos en él referidos.

19. De atender a los criterios jurisprudenciales citados (proceder a estudiar la naturaleza de los actos y de la autoridad), tendría como consecuencia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara tanto la "naturaleza" de la Comisión Federal de Electricidad, como la de los actos que se le reclaman, cuando ésta es, precisamente, la cuestión que legalmente le co-

¹⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412.

¹⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1689 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas».

responde resolver al Tribunal Colegiado que se determine competente para conocer del recurso interpuesto en contra del desechamiento de la demanda. Por ello, previo a la resolución del presente asunto, debe recordarse que la competencia que constitucional y legalmente se le confieren a la Suprema Corte, al resolver conflictos competenciales, se limita a definir qué Tribunal Colegiado debe conocer de cierto asunto, por lo que se estima que, en ejercicio de estas atribuciones, la Segunda Sala no está en posibilidad de determinar en un conflicto competencial la naturaleza material de la Comisión Federal de Electricidad, ni de los actos relacionados con la prestación del servicio de energía eléctrica.

20. Así, dado el planteamiento de origen del presente conflicto competencial, utilizar dichos criterios jurisprudenciales llevaría a confundir la procedencia de la vía con la competencia, cuando son situaciones distintas. La primera determina si procede un recurso extraordinario (amparo) o uno ordinario (juicio ordinario mercantil, procedimiento laboral ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, o el que sea, según la materia) para dirimir la controversia que se plantea. La segunda determina, dentro de un procedimiento ordinario o extraordinario, qué tribunal debe conocerlo, según la materia de su especialidad (laboral, civil o administrativo, según corresponda).

21. En este sentido, el Tribunal Pleno ha considerado que para resolver conflictos competenciales por materia, resulta válido atender a la naturaleza de la acción que se pretende ejercer y no a la relación jurídica sustancial entre las partes, pues ello implicaría prejuzgar el fondo del asunto:

"COMPETENCIA POR MATERIA. SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES.—En el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad. Si tal situación da lugar a un conflicto de competencia, éste debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, cuando se cuenta con este último dato, pues es obvio que el actor no está obligado a mencionarlo. Pero, en todo caso, se debe prescindir del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado.

pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto, que corresponde decidir exclusivamente al órgano jurisdiccional y no al tribunal de competencia, porque si éste lo hiciera, estaría prejuzgando y haciendo uso de una facultad que la ley no le confiere, dado que su decisión vincularía a los órganos jurisdiccionales en conflicto. Este modo de resolver el conflicto competencial trae como consecuencia que el tribunal competente conserve expedita su jurisdicción, para resolver lo que en derecho proceda."¹⁹

22. A mayor abundamiento, aun cuando el origen del asunto se refiere a determinar, si debe considerarse a la Comisión Federal de Electricidad como autoridad para efectos del juicio de amparo, ello constituye, precisamente, el estudio del fondo del asunto. Se reitera que no debe pasarse por alto que una vez que fue promovido el juicio por el Ayuntamiento, el Juez de Distrito del conocimiento **desechó de plano la demanda**, en virtud de que estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo. Precisamente, en contra de esa causal de improcedencia se promovió el recurso de queja y, posteriormente, los Tribunales Colegiados contendientes se declararon legalmente incompetentes para conocer del medio de impugnación que resolvería no el fondo del asunto, sino **la legalidad del desechamiento de la demanda de amparo**.

23. Por lo manifestado en párrafos anteriores, esta Segunda Sala se limitará a definir qué Tribunal Colegiado es competente para conocer del recurso de queja, siendo que, con posterioridad, le corresponderá a dicho tribunal determinar si fue o no válido que la Comisión Federal de Electricidad no sea considerada como autoridad para efectos del juicio de amparo promovido por el Municipio actor.

24. CUARTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Derivado de una nueva reflexión sobre la metodología a utilizar para resolver conflictos competenciales, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que corresponde al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito conocer del recurso de queja del que deriva el presente conflicto competencial, en atención a las siguientes consideraciones:

¹⁹ Tesis jurisprudencial P./J. 83/98, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 28.

25. El artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, mismos que conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37²⁰

²⁰ **"Artículo 37.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

"a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

"b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

"c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

"d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales;

II. Del recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"IV. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito o por el Superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 84 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;

"VII. De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre Jueces de Distrito, y en cualquier materia entre los Magistrados de los Tribunales de Circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 54, fracción III de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos casos conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito más cercano.

"Cuando la cuestión se suscitara respecto de un solo Magistrado de circuito de amparo, conocerá su propio tribunal;

(la fracción III, se refiere a los recursos de queja), pero en la materia de su especialidad.²¹

26. Si bien es cierto que la ley no define el ámbito material de competencia sobre el que los Tribunales Colegiados de Circuito especializados ejercerán su jurisdicción, sí refiere el ámbito competencial de los Jueces de Distrito especializados.²² Así, de la interpretación sistemática de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se advierte que debe acudirse a la competencia prevista para los Jueces de Distrito especializados para determinar la competencia material de los Tribunales Colegiados.

27. Precisado que la competencia del Juez de Distrito sirve para determinar la correspondiente a los Tribunales Colegiados de Circuito, del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte, entre otras, una competencia residual de los Jueces de Distrito en Materia Administrativa para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta a judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del 51:

"Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

"...

"VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 104 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.

"Los Tribunales Colegiados de Circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos.

"Cualquiera de los Magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito podrán denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia y solicitar la sustitución de la jurisprudencia así como ante los Plenos de Circuito conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²¹ **"Artículo 38.** Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."

²² En este sentido, el artículo 48 señala que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refiere el capítulo II del título cuarto, "De los Juzgados de Distrito"; el **artículo 50** establece las competencias de los Jueces Federales penales; el **50 Quáter**, las de los Jueces de Distrito Especializados para Adolescentes; el **51**, las correspondientes a los Jueces de Distrito de Amparo en Materia Penal; el **52**, se refiere a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa; el **53**, a las competencias de los Jueces de Distrito Civiles Federales; el **53 Bis** a las de los Jueces de Distrito Mercantiles Federales; el **54**, las de los Jueces de Distrito en Materia Civil y, finalmente, el **55** señala las competencias materiales de los Jueces de Distrito en Materia de Trabajo.

"**IV.** De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente. ..."

28. Las referidas fracciones (excepciones a la regla residual) señalan:

"**Artículo 50.** Los Jueces Federales penales conocerán:

"...

"**II.** De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales."

"**Artículo 51.** Los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán:

"...

"**III.** De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

29. Así, conforme al arreglo competencial previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa (y, consecuentemente, a los Tribunales de Circuito con la misma especialidad) conocer de todos los juicios de amparo que se promuevan en contra de actos de autoridad distinta a la judicial, con dos excepciones: a) los derivados de un **procedimiento de extradición**; y, b) los relacionados con leyes y demás disposiciones de observancia general en **materia penal**.

30. Dado que el presente conflicto competencial deriva de la interposición de un juicio de amparo en contra de un acto –que el Municipio consideró de autoridad– no previsto en las excepciones antes señaladas, al no tratarse de un procedimiento de extradición ni de una cuestión regulada por la materia penal, sino que se refiere a la prestación del suministro de energía eléctrica, se advierte que se surte la competencia de un Juez de Distrito en Materia Administrativa y, consecuentemente, de un Tribunal Colegiado de Circuito con la misma especialidad.

31. No pasa inadvertido a lo aquí señalado, que el Juez de Distrito que conoció y desechó la demanda de amparo de la que deriva el presente con-

flicto competencial, sea uno sin jurisdicción especial y no uno administrativo. Que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación confiera a los Jueces de Distrito sin jurisdicción especial la atribución de conocer de *todos* los asuntos a que se refiere el capítulo II,²³ no implica desconocer que la misma ley establece un diseño basado en la especialización material que determina que sean los órganos jurisdiccionales con especialidad en materia administrativa (como lo es el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito), quienes conozcan de los juicios de amparo (y los recursos relacionados con éste), donde se impugnen posibles actos de autoridad distintas a las jurisdiccionales, con las excepciones previstas.

32. Lo anterior puede entenderse como una presunción prevista por el legislador, en el sentido de que son, precisamente, los órganos jurisdiccionales con tal ámbito de especialidad, quienes estarán en mejor aptitud de dar respuesta de manera integral y completa a los planteamientos de las partes, y quienes están más capacitados para determinar, si el acto impugnado debe o no válidamente calificarse como uno de autoridad (y, consecuentemente, si la pretensión puede ventilarse en una vía extraordinaria, es decir, mediante el juicio de amparo).

33. Por lo anterior, esta Segunda Sala concluye que debe ser el **Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito**, el que conozca del recurso de queja interpuesto por el Municipio promovente, en virtud de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación estableció un criterio residual que permite concentrar la gran mayoría de las impugnaciones que se estimen como actos de autoridad, para que sean del conocimiento de los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa.

34. Finalmente, esta Segunda Sala reitera que el hecho que se determine que sea el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, quien resuelva del recurso de queja **de ninguna manera implica un pronunciamiento por parte de esta Suprema Corte de Justicia, sobre si los actos reclamados a la Comisión Federal de Electricidad** constituyen actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues, precisamente, eso será materia de estudio por parte del Tribunal Colegiado.

²³ "Artículo 48. Los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del presente capítulo."

35. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—**El Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito**, es competente para conocer del recurso de queja a que se refiere este conflicto competencial.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; remítanse los autos al declarado competente para su conocimiento y efectos legales conducentes 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 Icaza, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas formulará voto concurrente.

En términos de lo previsto en el artículo 3, fracciones II y III, 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 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Voto concurrente que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en el conflicto competencial 272/2015, resuelto en sesión de veinte de abril de dos mil dieciséis.

En el asunto al rubro citado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, que el **Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito**, es competente para conocer del recurso de queja interpuesto contra la resolución emitida por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Tabasco, en la que desechó la demanda de amparo promovida por el quejoso, al considerar que la Comisión Federal de Electricidad no tenía el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Se arribó a tal determinación, al considerar que, si bien ha sido criterio de esta Segunda Sala para resolver los conflictos competenciales que por razón de materia se susciten entre Tribunales Colegiados especializados, atender: a) la naturaleza del acto reclamado; y, b) la naturaleza de la autoridad responsable, sin que sean relevantes los argumentos formulados por el particular (por tratarse de elementos subjetivos) o la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su propia competencia.

Sin embargo, se consideró que de aplicar dichos criterios jurisprudenciales en el caso concreto, se estaría analizando el fondo de recurso de que se trata y no se resolvería el problema jurídico que dio origen al presente conflicto competencial; por lo que si los Tribunales Colegiados contendientes se declararon incompetentes para revisar si fue correcto que se actualizaba una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de amparo (61, fracción XXIII, en relación con el numeral 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo), entonces, la litis del presente conflicto competencial se encontraba limitada a resolver cuál de los órganos jurisdiccionales deberá determinar si la Comisión Federal de Electricidad es o no autoridad para efectos del juicio de amparo cuando emite un aviso recibo en el que indica que procederá al corte del suministro de energía eléctrica si no se liquidan los adeudos en él referidos.

Por lo que de atender a los criterios jurisprudenciales citados (proceder a estudiar la naturaleza de los actos y de la autoridad), traería como consecuencia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara tanto la "naturaleza" de la Comisión Federal de Electricidad, como la de los actos que se le reclaman, cuando ésta es, precisamente, la cuestión que legalmente le corresponde dilucidar al Tribunal Colegiado que se determinó competente para conocer del recurso interpuesto en contra del desechamiento de la demanda.

En ese sentido, se señaló que esta Segunda Sala se limitaría a definir qué Tribunal Colegiado es competente para conocer del recurso de queja, siendo que, con posterioridad, le corresponderá a dicho tribunal determinar si fue o no válido que la Comisión Federal de Electricidad no haya sido considerada como autoridad para efectos del juicio de amparo promovido por el municipio actor.

Así, con base en tales razonamientos, se determinó que **derivado de una nueva reflexión** sobre la metodología a utilizar para resolver conflictos competenciales, correspondía al Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, conocer del recurso de queja del que deriva el presente conflicto competencial, pues de la interpretación sistemática de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los que se prevé la competencia para los Jueces de Distrito especializados,¹ se advertía que, conforme al diverso precepto 52 de la citada ley, existía una competencia **residual** de los Jueces de Distrito en materia administrativa para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta a la judicial, salvo las excepciones previstas en las fracciones II del artículo 50 y III del 51 del referido ordenamiento.

Por tanto, como en el caso, el conflicto competencial derivaba de la interposición de un juicio de amparo en contra de un acto—que la parte quejosa consideró, precisamente, de autoridad—distinto de la judicial, referido a la prestación del suministro de energía eléctrica; se advertía que se surtía la competencia de un Juez de Distrito en materia administrativa y, consecuentemente, de un Tribunal Colegiado de Circuito con la misma especialidad, para conocer de los recursos derivados del juicio de amparo relativo.

Respetuosamente, compartiendo la decisión a la que arribó la Sala al resolver este asunto, me parece que la justificación para adoptar un criterio distinto al que se ha venido sosteniendo al resolver los conflictos competenciales en los que se encuentran invo-

¹ A la cual, era dable acudir para determinar la competencia material de los Tribunales Colegiados.

lucrados actos atribuidos a la Comisión Federal de Electricidad, debe sustentarse en las razones que a continuación se exponen:

En la Séptima Época esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los asuntos relacionados con la naturaleza de la Comisión Federal de Electricidad y de los actos derivados de la prestación del servicio público de energía eléctrica, señaló que el contrato de suministro (contrato de adhesión) era de naturaleza mercantil,² en virtud de que no existía igualdad entre sus partes contratantes y que sus condiciones generales no podían modificarse, al estar impuestas por disposiciones legales de carácter imperativo y de eminente interés público.³

En la Novena Época, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver sobre la inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que facultó a la Comisión Federal de Electricidad para suspender temporalmente el suministro de energía eléctrica, determinó, en una parte de las ejecutorias correspondientes,⁴ que la comisión no tenía el carácter de autoridad responsable por ser un organismo descentralizado y no formar parte del Poder Ejecutivo, por lo que su naturaleza era distinta a la del Estado.⁵

Particularmente, esta Segunda Sala, a partir del año dos mil, sostuvo que cuando se reclamaba de la Comisión Federal de Electricidad el corte de suministro de energía eléctrica, la vía procedente para impugnar dicho acto era la administrativa, en virtud de que la comisión actuaba como autoridad.⁶

² "ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTRATOS DE SUMINISTRO DE. SON DE ADHESIÓN." (Séptima Época. Registro digital: 241654. Instancia: Tercera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 67, Cuarta Parte, materias civil y administrativa, página 28)

³ Ello, conforme a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, vigente en ese momento, se hablaba de que las actividades de la industria eléctrica eran de utilidad pública y que la venta de energía eléctrica sólo podía efectuarse conforme a las tarifas fijadas y los contratos aprobados por la Secretaría de Industria y Comercio.

⁴ Así lo determinó en el amparo en revisión 3294/1998, fallado en sesión de 18 de octubre de 1999, por unanimidad de 10 votos.

⁵ Para sustentar lo anterior, el Pleno citó las siguientes tesis: "SERVICIO PÚBLICO CONCESIONADO. SU SUSPENSIÓN POR LA CONCESIONARIA NO CONSTITUYE ACTO DE AUTORIDAD." (Tesis aislada del Pleno P. LXXXIV/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 175) y "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS RECIBOS O FACTURAS QUE EXPIDE POR CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO SON ACTOS DE AUTORIDAD." (Tesis aislada 2a. CXLIX/97 de la Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, página 368)

⁶ Ejemplo de ello, son las siguientes tesis: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CUANDO APERCIBE DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.", "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL APERCIBE AL CONSUMIDOR DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO." y "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL 'AVISO-RECIBO' DE LUZ CONTIENE UN APERCIBIMIENTO IMPLÍCITO, QUE VÁLIDAMENTE PUEDE CONSIDERARSE DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, MAS NO CONSTITUYE EL 'AVISO PREVIO' QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA." (Tesis 2a. II/2000, 2a./J. 91/2002 y 2a./J. 66/2004, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, enero 2000, página 76, Tomo XVI, agosto 2002, página 245 y Tomo XIX, mayo de 2004, página 524)

Posteriormente, en el año dos mil diez y dos mil catorce, este órgano jurisdiccional modificó dicho criterio y consideró que las controversias derivadas del servicio de suministro de energía eléctrica, inclusive su corte o suspensión, no eran actos de autoridad, toda vez que el origen de dicho contrato era un acuerdo de voluntades que se traducía en una relación de coordinación y no de supra a subordinación, entre el organismo descentralizado y los particulares, y que en virtud de dicho contrato, ambas partes adquirirían derechos y obligaciones recíprocos, razón por la cual, las controversias derivadas del contrato de suministro de energía eléctrica debían resolverse en la vía ordinaria mercantil.⁷

A partir del dos mil catorce, se abandonó dicho criterio, al resolver el amparo directo 34/2014, y los amparos en revisión 94/2014 y 491/2014, en los cuales se determinó que en contra de los actos que emite la comisión con motivo de la prestación del servicio público de energía eléctrica, sí procedía el recurso de revisión o el juicio de nulidad, en virtud de que los contratos celebrados entre la comisión y los particulares eran administrativos,⁸ partiendo para ello de considerar la inexistencia de un plano de igualdad entre las partes, porque el usuario no puede sugerir modificaciones relacionadas con la tarifa aplicable, las garantías de duración del contrato, la fecha límite de pago y los requisitos de reanudación del servicio, por tratarse de condiciones del contrato que derivan de la ley y no de la voluntad de las partes.

Finalmente, en agosto de dos mil quince, esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 4729/2014,⁹ determinó que, de una interpretación armónica del artículo 1049, en relación con el 75, fracciones V y XXV, ambos del Código de Comercio, se desprendería que el suministro de energía eléctrica proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad a los particulares es de naturaleza comercial, por lo que las controversias que se generan respecto de los derechos y obligaciones derivadas de dicho contrato (como la negativa a devolver cantidades pagadas indebidamente) son impugnables en la vía ordinaria mercantil.¹⁰

⁷ Bajo ese criterio se emitieron las siguientes tesis: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." (Tesis 2a./J. 112/2010). "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." (Tesis 2a./J. 113/2010). "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO QUE EXPIDE POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO CONSTITUYE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA." [Tesis 2a./J. 167/2011 (9a.)]. "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO NO CONSTITUYE NI ES EQUIPARABLE A UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." [Tesis 2a./J. 43/2014 (10a.)]

⁸ Tal como se desprende de la siguiente tesis: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO DEBEN CONSIDERARSE COMO CELEBRADOS ENTRE PARTICULARES, SINO COMO VERDADEROS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS." [Tesis aislada 2a. CVII/2014 (10a.)]

⁹ Por mayoría de tres votos, con el voto en contra de los Ministros Eduardo Medina Mora I y José Fernando Franco González Salas.

¹⁰ Derivado de dicho criterio se emitió la tesis aislada: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LA NEGATIVA A DEVOLVER CANTIDADES PAGADAS

Tales criterios orientaron la solución de diversos conflictos competenciales en diferentes sentidos, tal es el caso —por señalar algunos—, de los identificados con los números 147/2015 y 149/2015, fallados en sesión de siete de octubre de dos mil quince, así como el diverso conflicto competencial 168/2015, en sesión de catorce del mismo mes y año, y 169/2015 y 187/2015, resueltos en sesión de once y veinticinco de noviembre de dos mil quince, en los que se determinó que el tribunal competente para conocer de los recursos derivados de los juicios de amparo en los que se reclame un acto emitido por la Comisión Federal de Electricidad, era uno especializado en materia administrativa.

Y en sentido, opuesto a ello, esto es, considerar que los actos que tengan relación con los contratos de adhesión en los que participe la Comisión Federal de Electricidad, deben ser del conocimiento de un Tribunal Colegiado civil,¹¹ se resolvieron los conflictos competenciales 215/2015 y 221/2015, en sesión de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, y 219/2015, fallado en sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis, en los que esta Segunda Sala arribó a la convicción de que los actos relacionados con los contratos de adhesión en los que participe la Comisión Federal de Electricidad son de naturaleza mercantil.

Ahora bien, derivado de que en la actualidad, en el marco de la denominada reforma energética, se emitió la Ley de la Industria Eléctrica, reglamentaria de los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica y las demás actividades de la industria eléctrica.

Asimismo, que mediante decreto publicado el once de agosto de dos mil catorce, se expidió la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la cual dispone que a partir de su entrada en vigor, la Comisión Federal de Electricidad se transforma, por ministerio de ley, en una empresa productiva del Estado, propiedad del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y goza de autonomía técnica, operativa y de gestión, la cual tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado Mexicano.

Que, acorde a lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía emitió la resolución por la que expide las disposiciones administrativas de carácter general que establecen las condiciones generales para la prestación del suministro eléctrico y su anexo conteniendo tales disposiciones, difundida el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación, en las que se establecen los derechos y obligaciones de los suministradores y de los usuarios finales no participantes del mercado que cuenten con un contrato de suministro; se precisa la naturaleza de los actos celebrados entre suministradores y usuarios finales, los cuales se regirán mediante modelos de contratos previamente aprobados por la Comisión Reguladora de Energía para el suministro de energía eléctrica, así como las vías para atender las quejas de los usuarios finales, ya sea usuarios de suministro básico, los solicitantes del servicio que aún no lo hayan recibido y los terceros que resulten afectados.

CON MOTIVO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.)].". [Tesis aislada 2a./J. XLII/2015 (10a.)]

¹¹ Por mayoría de votos.

Así como que a la fecha se tiene conocimiento de que la Comisión Federal de Electricidad ha elaborado los modelos de contratos conforme a la normatividad vigente; sin embargo, no se han aprobado y no existe constancia fehaciente que evidencie bajo qué regulación (si la vigente o la abrogada) se está prestando el servicio de energía eléctrica cuyos actos vienen reclamando en amparo los quejosos, esto es, la normatividad emitida a consecuencia de la reforma energética se encuentra vigente, pero no es posible asegurar, con los elementos probatorios con que se cuentan en este momento, si dicha normatividad es plenamente aplicable, toda vez que resulta incierto, si los contratos que soportan la prestación del servicio fueron emitidos conforme a la legislación vigente o sigue rigiendo para ellos la ley abrogada.

Consecuentemente, toda vez que derivado de tal problemática esta Segunda Sala, por el momento, no está en condiciones de atender los criterios bajo los cuales ha resuelto múltiples conflictos competenciales sometidos a su potestad, incluso, los relacionados con actos emitidos por la Comisión Federal de Electricidad; es, precisamente, lo que motiva que en una nueva reflexión, se resuelva que en este caso no es posible atender a la naturaleza del acto y de la autoridad responsable, a fin de determinar cuál es el tribunal competente para conocer de los recursos que deriven de los juicios de amparo en los que estén involucrados actos de la referida comisión, pues con ello, como se dijo, se estaría analizando el fondo de recurso de que se trata, y no se resolvería el problema jurídico que dio origen al presente conflicto competencial.

De ahí que comparta el criterio de esta Segunda Sala, pues conforme a lo aquí expuesto, considero que por el momento la solución del problema jurídico planteado se debe limitar a definir qué Tribunal Colegiado es el competente para conocer del recurso de que se trata, siendo que, con posterioridad, le corresponderá a dicho tribunal determinar si fue o no válido que la Comisión Federal de Electricidad no sea considerada como autoridad para efectos del juicio de amparo.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 43/2014 (10a.), 2a. CVII/2014 (10a.), 2a. XLII/2015 (10a.), 2a./J. 167/2011 (9a.), 2a./J. 112/2010, y 2a./J. 113/2010, citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, del viernes 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas y del viernes 21 de agosto de 2015 a las 10:10 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 888, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 1095 y Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1183, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 4, enero de 2012, página 3217 y Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, páginas 364 y 365, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LOS RECURSOS DERIVADOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN EL QUE SE RECLAMAN LOS ACTOS QUE EMITE, RELACIONADOS CON EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, SON COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Si en el juicio de amparo indirecto se reclaman actos de la Comisión Federal de Electricidad relacionados con el suministro de energía eléctrica y en contra de la determinación del Juez de Distrito que deseche o admita la demanda, que conceda o niegue la suspensión provisional o definitiva, o que sobresea en el juicio,

se interpone algún recurso, corresponde conocer de éste a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa. Lo anterior no prejuzga sobre si los actos que se reclaman de la Comisión Federal de Electricidad deban o no considerarse de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, pues esa decisión, dependiendo del recurso promovido, constituye el fondo del asunto y será resuelto por los propios Tribunales Colegiados de Circuito, en atención a los planteamientos y supuestos del caso.

2a./J. 72/2016 (10a.)

Conflicto competencial 272/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo y Civil y de Trabajo, ambos del Décimo Circuito. 20 de abril 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

Conflicto competencial 224/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil y Segundo en Materia Administrativa, ambos del Sexto Circuito. 20 de abril 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Conflicto competencial 222/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Administrativa y de Trabajo y Segundo en Materia Civil, ambos del Décimo Primer Circuito. 20 de abril 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Conflicto competencial 226/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados en Materias Administrativa y de Trabajo y Civil y de Trabajo, ambos del Décimo Circuito. 20 de abril 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Conflicto competencial 205/2015. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Séptimo Circuito. 27 de abril 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. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis de jurisprudencia 72/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

FACULTAD DE ATRACCIÓN. POR REGLA GENERAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO PUEDE EJERCERLA, PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.

SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 98/2016. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL OCTAVO CIRCUITO. 27 DE ABRIL 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; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: OCTAVIO JOEL FLORES DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El cuatro de febrero de dos mil dieciséis el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito resolvió solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión fiscal *****.

2. SEGUNDO.—El veintidós de febrero de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción y la registró bajo el expediente 98/2016, turnó el asunto para su estudio al Ministro Javier Laynez Potisek, integrante de la Segunda Sala, y ordenó radicarlo en ésta.

3. El dieciséis de marzo de dos mil dieciséis esta Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto.

CONSIDERANDO

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver si se ejerce o no la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión fiscal en cuestión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21, fracción III, inciso b),

de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en los puntos segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

5. SEGUNDO.—**Legitimación.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, está legitimado para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción, en términos del artículo 107, fracción VIII, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal.

6. TERCERO.—**Antecedentes.** Para mejor comprensión y resolución de esta solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, a continuación se sintetizan los hechos más relevantes.

7. a) El dos de marzo de dos mil quince ***** a través de su representante legal, promovió juicio de nulidad contra las Reglas I.2.8.1.6 y I.2.8.1.7 de la Séptima Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 y 2.2.5, 2.2.6, 2.8.1.4 y 2.8.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015.

8. b) El dos de octubre de dos mil quince la Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio por las Reglas I.2.8.1.6 y I.2.8.1.7 de la Séptima Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 y 2.8.1.4 y 2.8.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015, debido a la falta de interés jurídico, y declaró la nulidad de las diversas 2.2.5 y 2.2.6 de la última resolución en cita, dado que sólo prevén el buzón tributario electrónico como única opción para que los contribuyentes envíen su contabilidad electrónica.

9. c) El catorce de octubre de dos mil quince el administrador local jurídico de Torreón, Coahuila, del Servicio de Administración Tributaria interpuso recurso de revisión fiscal contra la resolución de nulidad.

10. d) El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito resolvió solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerciera su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión fiscal, con base en las consideraciones siguientes:

11. - El tema examinado en la sentencia recurrida, versa sobre la impugnación de las Reglas I.2.8.1.6 y I.2.8.1.7 de la Séptima Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 y 2.2.5, 2.2.6, 2.8.1.4 y 2.8.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015.

12. - Las reglas se objetaron sin existir aplicación de los artículos 17-K, 18, 28, fracciones III y IV y 69-B del Código Fiscal de la Federación, esto es, se impugnaron en su carácter de normas autoaplicativas, vía juicio contencioso administrativo, en el cual se declaró la nulidad de éstas con base en un análisis semejante al que se realiza en los juicios de amparo.

13. - Es importante y trascendente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establezca criterio sobre las reglas impugnadas vía juicio contencioso administrativo, puesto que éstas inciden en la mayoría de la población al tratarse de normas fiscales que prevén los métodos para recaudar impuestos.

14. CUARTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala estima que no debe ejercer su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión fiscal en cuestión.

15. Lo anterior, porque el recurso de revisión fiscal no se ubica en alguno de los supuestos establecidos en los artículos 107, fracciones V y VIII,¹

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

"...

"V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

"...

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"...

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

"...

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 40² y 85³ de la Ley de Amparo.

16. Además, dicho medio de impugnación no tiene la misma naturaleza que el recurso de revisión en amparo indirecto, puesto que se erige como medio de defensa en materia de legalidad a favor de la autoridad.

17. Es aplicable a lo sustentado la tesis pronunciada por esta Segunda Sala de rubro: "FACULTAD DE ATRACCIÓN. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO PUEDE EJERCERLA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL."⁴

² "Artículo 40. El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán ejercer, de manera oficiosa o a solicitud del Procurador General de la República la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que corresponda resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando por su interés y trascendencia lo ameriten, de conformidad con el siguiente procedimiento:

"I. Planteado el caso por cualquiera de los Ministros, o en su caso hecha la solicitud por el Procurador General de la República, el pleno o la sala acordará si procede solicitar los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, en cuyo caso, previa suspensión del procedimiento, éste los remitirá dentro del plazo de tres días siguientes a la recepción de la solicitud;

"II. Recibidos los autos se turnará el asunto al Ministro que corresponda, para que dentro del plazo de quince días formule dictamen a efecto de resolver si se ejerce o no dicha facultad; y

"III. Transcurrido el plazo anterior, el dictamen será discutido por el tribunal pleno o por la sala dentro de los tres días siguientes.

"Si el pleno o la sala decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento; en caso contrario, devolverá los autos al tribunal de origen."

³ "Artículo 85. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.

"El Tribunal Colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior."

⁴ El texto de la tesis es: "Conforme a los artículos 107, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 84, fracción III y 182 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten, así como de los amparos directos que originalmente correspondería conocer a dichos Tribunales Colegiados. De lo anterior deriva que el recurso de revisión fiscal a que hace referencia el numeral 104, fracción I-B, de la Constitución General de la República, no puede ser atraído para su conocimiento por el Alto Tribunal, al no gozar de la misma naturaleza del recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo, pues aquél se creó en favor de la autoridad como medio de defensa de la legalidad, y si bien este último precepto de la Ley Fundamental establece que de dichas revisiones conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la propia Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, ello sólo es para conocer

18. No es obstáculo lo considerado por el Tribunal Colegiado solicitante en el sentido de que es importante que este Alto Tribunal establezca el alcance de las reglas impugnadas en el juicio de nulidad, las cuales se analizaron como si se tratara del juicio de amparo.

19. Lo anterior, porque el Tribunal Pleno expidió el Acuerdo General Número 10/2015 en el que ordenó aplazar la resolución de los asuntos en los que subsista la constitucionalidad de los artículos 17 K, 18, 28, fracciones III y IV y 29 del Código Fiscal de la Federación⁵ y demás disposiciones generales que regulen lo concerniente al buzón tributario y la contabilidad en medios electrónicos, con el objeto de emitir criterio que dirima la litis planteada en esos asuntos. De ahí que resulte innecesario atraer el asunto de que se trata.

20. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima no ejercer su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión fiscal ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

21. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ejerce la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión fiscal ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

Notifíquese, cúmplase y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

las reglas para el trámite a que se sujetarán los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.", con datos de localización: Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 674, tesis aislada 2a. XXXI/2011.

⁵ Reformados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FACULTAD DE ATRACCIÓN. POR REGLA GENERAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO PUEDE EJERCERLA, PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.

Conforme a los artículos 107, fracciones V y VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 40 y 85 de la Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que, por su interés y trascendencia, lo ameriten, así como de los amparos directos que originalmente correspondería conocer a dichos Tribunales Colegiados de Circuito. De lo anterior deriva que el recurso de revisión fiscal a que hace referencia el numeral 104, fracción III, de la Constitución General de la República, no puede, por regla general, ser atraído para su conocimiento por el Alto Tribunal, al no gozar de la misma naturaleza del recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo, pues aquél se creó en favor de la autoridad como medio de defensa de la legalidad, y si bien este último precepto de la Ley Fundamental establece que de dichas revisiones conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la propia Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, ello sólo es para conocer las reglas para el trámite a que se sujetarán los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

2a./J. 73/2016 (10a.)

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 39/2016. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 6 de abril 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. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 63/2016. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 6 de abril 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. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 83/2016. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 6 de abril 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. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 95/2016. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 6 de abril 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. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 98/2016. Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito. 27 de abril 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; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis de jurisprudencia 73/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.

AMPARO EN REVISIÓN 1242/2015. 11 DE MAYO 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 CONSIDERACIONES MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: EDUARDO ROMERO TAGLE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de

revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo, y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se promueve contra la sentencia dictada por una Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se realizó una interpretación directa del artículo 6o. constitucional, en lo relativo al derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación en el contexto de la banda ancha de Internet, así como sobre la actuación de un concesionario en materia de telefonía fija, en relación con las obligaciones de las autoridades competentes para garantizar el cumplimiento de dicho título de concesión; así, se trata de un asunto en materia administrativa, la cual resulta competencia de esta Segunda Sala, aunado a que no resulta necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—Oportunidad y legitimación. Estos aspectos no serán materia de análisis por esta Segunda Sala, pues el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, determinó en su resolución de dos de julio de dos mil quince, que tanto el recurso de revisión, así como el recurso de revisión adhesiva, fueron interpuestos dentro del plazo legal correspondiente y por partes legitimadas para ello.

TERCERO.—Aspectos a resolver por esta Segunda Sala. Previo al estudio de fondo, es necesario precisar que en la sentencia de amparo, la Juez de Distrito fijó los actos reclamados de la siguiente manera:

(I) La suspensión o interrupción del servicio de telefonía fija que se había prestado de forma regular hasta abril de dos mil trece, imputable a ***** , y la omisión de garantizar que el servicio se prestara de manera continua y permanente.

(II) La abstención de supervisar que el servicio se hubiera prestado de forma continua y permanente.

(III) La omisión de garantizar o facilitar el acceso de los quejosos al servicio de Internet de banda ancha, acorde al artículo 6o. constitucional.

(IV) Los efectos y consecuencias de tales actos.

Así, el presente asunto, a partir de lo planteado en la demanda de amparo, lo resuelto por la Juez de Distrito, y los agravios hechos valer en el recurso de revisión, involucra dos aspectos fundamentales, reclamados tanto a ***** , así como a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones, que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- La interrupción y falta de supervisión en la prestación del **servicio de telefonía fija**, con motivo de los hechos que narraron los quejosos sobre el presunto robo de los cables de líneas telefónicas.

- La omisión de garantizar el derecho fundamental de acceso al **Internet**, con motivo de que en la comunidad de San Ildefonso, Municipio de Tepeji del Río, Estado de Hidalgo, no se cuenta con dicho servicio.

Ahora bien, a partir de lo resuelto en la sentencia de amparo y los agravios hechos valer, es posible hacer las siguientes precisiones:

- Se hizo valer la omisión, por parte de la Juez de Distrito, de tomar en consideración que los quejosos eran integrantes de una comunidad indígena, a través del agravio señalado como "**primero**".

- El **sobreseimiento** decretado sobre los actos reclamados a ***** , respecto de ***** , ***** y ***** , toda vez que éstos no exhibieron prueba alguna de la que se desprendiera que contrataron el servicio de telefonía fija, fue combatido de manera expresa a través de los agravios señalados como "**segundo**" y "**tercero**". De tal situación se encuentra sujeto el sobreseimiento decretado respecto de tales quejosos, sobre los actos reclamados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones, consistentes en supervisar la prestación del servicio de telefonía fija.

- El sobreseimiento decretado sobre los actos reclamados a ***** , respecto de ***** , ***** , ***** y ***** , pues los efectos de los actos han sido destruidos de forma inmediata, total e incondicional, al haberse reinstalado el servicio de telefonía fija, fue combatido de manera expresa a través del agravio identificado como "**cuarto**". De tal situación se encuentra sujeto el sobreseimiento decretado respecto de tales quejosos, sobre los actos reclamados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones, consistentes en supervisar la prestación del servicio de telefonía fija.

- La **negativa del amparo** respecto de los actos reclamados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones, consistentes en garantizar el acceso a las tecnologías de la información y a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusiones, incluyendo el de Internet, fue combatida a través del agravio señalado como "**quinto**".

En consecuencia, se estima que **deben quedar firmes**, al no haber sido combatidas en el recurso de revisión, las siguientes determinaciones:

- El **sobreseimiento** de los actos reclamados a *****, respecto de *****, pues, si bien demostró que tenía contratado el servicio de telefonía fija, lo cierto es que no acreditó que a la fecha de la presentación de la demanda hubiese existido una interrupción o suspensión del servicio que se le prestaba, pues la responsable exhibió pruebas de que dicha quejosa sí contó con el servicio en cuestión.

- El **sobreseimiento** del acto reclamado a *****, consistente en la prestación del servicio de Internet de banda ancha, pues no se demostró que tuviera obligación de prestar el mismo.

- El **sobreseimiento** respecto del quejoso *****, pues éste no firmó la demanda de amparo.

En suma, **esta Segunda Sala solamente se pronunciará sobre los siguientes aspectos:**

- La omisión de la Juez de Distrito, de tomar en consideración que los quejosos eran integrantes de una comunidad indígena (agravio "**primero**").

- El sobreseimiento decretado sobre ciertos quejosos, bajo la consideración de que no acreditaron haber contratado los servicios de telefonía fija con ***** (agravios "**segundo**" y "**tercero**").

- El sobreseimiento decretado sobre ciertos quejosos, por el hecho de que, si bien tenían contratados los servicios de telefonía fija, lo cierto es que los actos reclamados cesaron en sus efectos (agravio "**cuarto**").

- La omisión de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusiones, incluyendo el de Internet, respecto de todos los quejosos (con excepción de *****, pues no firmó la demanda de amparo), únicamente en torno a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Cabe precisar, que el estudio de esta Segunda Sala se realizará atendiendo a la suplencia de la queja en favor de los quejosos, toda vez que éstos manifestaron pertenecer a la **comunidad indígena Hñähñu**, ello, de conformidad con el artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.²⁷

CUARTO.—**Sobreseimiento de actos reclamados a *******. En primer término, se procederá al análisis del **segundo agravio** hecho valer por los recurrentes, en el que argumentaron que en la demanda se reclamó una omisión, consistente en no brindar de manera continua el servicio de telefonía fija, por lo que era la autoridad quien debía demostrar lo contrario.

Añadieron que, si bien en la demanda inicial no se presentaron los recibos telefónicos de ciertos quejosos, lo cierto es que la suspensión injustificada del servicio de telefonía fija, afectó a toda la comunidad. Por tanto, demostrar que se afectó a ciertas personas, bastaría para suponer y tener por probado que dicha afectación se extendió a otras personas que también forman parte de la comunidad. En suma, tratándose de afectaciones a una comunidad claramente identificada, basta con tener por probado un acto respecto de algunas de las personas, para tener por probada la misma afectación respecto de otras personas que la conforman.

Adicionalmente, es necesario indicar que el presente agravio se refiere al sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados a *****; únicamente respecto de los quejosos ***** y *****; pues sobre éstos fue que la Juez de Distrito determinó que no habían demostrado haber contratado el servicio de telefonía fija.

A consideración de esta Segunda Sala, es **infundado** el agravio en cuestión.

Ello se debe a que la parte recurrente parte de la base de que alegaron en la demanda de amparo una omisión y, por tanto, la autoridad responsable estaba obligada a demostrar lo contrario.

Al respecto, la Juez de Distrito no indicó que los quejosos se encontraban obligados a demostrar el acto reclamado, consistente en la interrupción

²⁷ **"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:

"...

"VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio."

en la prestación del servicio de telefonía fija, sino que debían demostrar que habían contratado el mismo, como requisito previo para establecer si la concesionaria estaba obligada a la prestación de éste.

En otras palabras, la Juez de Distrito no se pronunció sobre la carga de la prueba en relación con el acto reclamado, relativo como tal a la prestación del servicio de telefonía fija y a la omisión de prestar éste de manera continua e ininterrumpida, sino que consideró que, previo al análisis del mismo, debía estudiarse, si efectivamente, la concesionaria tenía la obligación de prestar el servicio respecto de todos los quejosos, y es, precisamente, dicha obligación, respecto de la cual, consideró la Juez de Distrito, los quejosos debían exhibir elementos probatorios.

Así, los recurrentes alegan que las autoridades responsables estaban obligadas a demostrar que el servicio se prestó de manera continua e ininterrumpida. Sin embargo, como requisito necesario para que se estudiara si existió el incumplimiento en la prestación del servicio de telefonía fija, tenía que demostrarse que el concesionario efectivamente se encontraba obligado a la prestación del mismo, para lo cual, era necesario que los quejosos demostraran que habían celebrado un contrato para tal efecto.

Si bien algunos quejosos exhibieron recibos telefónicos para demostrar que habían contratado el servicio de telefonía fija de *****, **ello no implicaba en automático que el servicio hubiese sido contratado por todos los integrantes de la comunidad.**

Así, la protección consistente en que el servicio de telefonía fija se preste de manera continua e ininterrumpida, no es aplicable a todas las personas, sino que, por lógica, solamente se encuentra dirigida a aquellas que han contratado el servicio, ya que éste no podría interrumpirse respecto de aquellos quejosos que ni siquiera cuentan con el mismo.

Aunado a ello, del hecho base, consistente en que algunos miembros de la comunidad habían contratado el servicio de telefonía fija, no se desprende una inferencia lógica consistente en que forzosamente todos los demás integrantes de dicha comunidad hubiesen contratado el mismo, esto es, no se puede arribar a través de una presunción, a la conclusión propuesta por los recurrentes en su agravio.

Adicionalmente, esta Segunda Sala considera que la exigencia de la Juez de Distrito, consistente en que los quejosos debían demostrar que habían

contratado el servicio de telefonía fija, no implica una carga probatoria excesiva o desproporcionada, que se tradujera en un obstáculo procesal insuperable, toda vez que, por lógica, quien ha contratado tal servicio tiene recibos telefónicos del mismo.

En suma, el hecho de que ciertos integrantes de la comunidad contarán con el servicio de telefonía fija, no se traduce en que todos los demás también contarán con el mismo, pues el requisito para que la concesionaria prestara el servicio, consistía en que se hubiese celebrado el contrato correspondiente.

Finalmente, los recurrentes alegan que existe una contradicción en la sentencia de amparo, toda vez que sobre unos quejosos, la Juez de Distrito decretó el sobreseimiento por inexistencia de los actos; mientras que por otros quejosos, tuvo por existentes los actos, consistentes en la interrupción del servicio de telefonía fija.

Al respecto, se considera que no existe la contradicción aludida por los recurrentes, pues la Juez de Distrito tuvo por inexistentes los actos atribuidos a ******, solamente respecto de ciertos quejosos, pues éstos no acreditaron haber contratado el servicio de telefonía fija, sin que ello implique que la Juez haya desconocido que existió una interrupción en la prestación del citado servicio, sino que ésta solamente podía analizarse respecto de los quejosos que sí hubiesen exhibido los recibos telefónicos correspondientes.

En suma, el hecho de que se haya demostrado que ciertas personas que habían celebrado contratos con ******, sufrieron una afectación en la prestación continua del servicio de telefonía fija, no se traduce en que toda la comunidad en la que se encontraban dichas personas hubiese sufrido la misma afectación, pues ello implicaría presuponer que todos los integrantes de ésta habían celebrado los contratos respectivos para la prestación del servicio.

De ahí que el agravio en estudio resulte infundado, al ser correcto el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito.

Por otra parte, en el **tercer agravio** hecho valer por los quejosos, argumentaron que la Juez de Distrito consideró que el asunto debía ser analizado desde el punto de vista de relaciones privadas derivadas de un contrato, pasando por alto que se demostró que el servicio había sido interrumpido sin que existiera incumplimiento contractual de su parte.

Añadieron que la afectación no deriva de un incumplimiento contractual, sino de obligaciones de interés público y general, al tener sustento en un título de concesión, toda vez que las telecomunicaciones constituyen servicios públicos, por lo que la litis del presente caso debería consistir en determinar la existencia de violaciones a derechos humanos derivadas de la interrupción unilateral del servicio de telefonía fija.

Así las cosas, a consideración de esta Segunda Sala, el agravio en cuestión resulta **infundado**.

En primer término, es necesario precisar que los párrafos de la sentencia de amparo a los que refieren los recurrentes, en los que, a su consideración, se llevó a cabo un análisis desde el punto de vista contractual, son los siguientes:

"Al respecto, debe puntualizarse que a través de la red pública telefónica que se concesionó a la persona moral en cita, ésta debe prestar al público en general, entre otros, el servicio de telefonía básica en su modalidad domiciliaria, como medio para la realización de un fin que es el interés general, empero, **esta obligación nace cuando los usuarios, atendiendo al principio de libertad contractual, solicitan que les sea proporcionado dicho servicio y a continuación, suscriben un contrato de adhesión** en el que, entre otras cuestiones, se establecen las condiciones generales en las que se otorgará el servicio de mérito, así como la cantidad que por concepto de contraprestación deberá pagar el contribuyente.

"Como se observa, es a través de la celebración de un contrato de servicios, que el concesionario y el beneficiario, adquieren derechos y obligaciones recíprocas, bajo condiciones que si bien es cierto son fijadas por el proveedor, no menos cierto es que deben ser acordes con lo dispuesto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de un servicio público de interés general, como en el título de concesión y en las leyes aplicables, además de que dicho pacto de voluntades es previamente autorizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con lo ordenado en el artículo 52 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y una vez formalizado, el órgano regulador actualmente denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones (en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones) y la Procuraduría Federal del Consumidor supervisarán su debido cumplimiento."

Como se advierte, la Juez de Distrito no desconoció la naturaleza de la concesión de *****, para la prestación del servicio de telefonía fija, sino

que simplemente estableció que la obligación de prestar el mismo, surge cuando se celebra un contrato de adhesión.

Esto es, el servicio de telefonía fija tiene que ser prestado por la persona moral antes mencionada, acorde a los parámetros y exigencias contenidas en su título de concesión, pero tal obligación solamente se actualiza respecto de personas físicas o morales en particular, cuando éstas han celebrado el respectivo contrato de telefonía fija.

En efecto, la referencia hecha por la Juez de Distrito en torno a la suscripción de un contrato de adhesión, no atiende a la interpretación como tal del servicio de telefonía fija, o a las condiciones en que éste debe prestarse, sino que se refiere al paso previo que debe verificarse, para así proceder al análisis de la interrupción del servicio.

Es decir, la obligación a cargo del concesionario, únicamente surgirá cuando éste haya celebrado algún contrato con otra persona física o moral, lo cual implica la realización de un acto en el que interviene la voluntad de los contratantes, sin que ello se traduzca en que la prestación del servicio de telefonía fija sea de índole privada, sino que éste surge a partir de un acto de contratación, como acertadamente lo estableció la Juez de Distrito.

Esto es, el análisis sobre la deficiente prestación del servicio de telefonía fija, sí debe realizarse a partir del contenido del título de concesión respectivo, es decir, el análisis de fondo sobre el modo en que se debió prestar el mismo sí tendría que responder al clausulado contenido en el título de concesión, pero solamente respecto de los quejosos que hubiesen acreditado que tenían derecho a que se les prestara el servicio de telefonía fija, con motivo de la celebración de un contrato.

En otras palabras, no se llevó a cabo un análisis sobre la interrupción del servicio a partir de un enfoque meramente contractual, pues, como ya se indicó, sobre los quejosos *****, ***** y *****, no se demostró que hubiesen contado con el servicio de telefonía fija, razón por la que no fue necesario que la Juez emprendiera un análisis en torno a la interrupción del mismo. Es decir, sobre tales quejosos, no se pudo llevar a cabo un estudio del cumplimiento del título de concesión respectivo, al existir un impedimento técnico para abordar el mismo.

La anterior determinación, no implica desconocer la naturaleza pública o el interés general que conlleva la prestación del servicio de las telecomunicaciones, pues, se reitera, el requisito necesario para analizar si existió una

violación por parte de la citada persona moral, respecto de los quejosos ***** y ***** consistía en que se acreditara la celebración de un contrato para la prestación del servicio de telefonía fija.

Finalmente, respecto de los recibos telefónicos que alegan fueron presentados mostrando un adeudo, se reitera que solamente se acreditó que ciertos quejosos habían contratado el servicio de telefonía fija, sobre los cuales, se analizó el tema concerniente a la interrupción del servicio; mientras que sobre el resto de quejosos, no fue necesario llegar a dicho análisis, ante la falta de vínculo entre éstos y la persona moral en cuestión.

Por las anteriores razones, se reitera que el agravio en estudio es **infundado**.

Ahora bien, por lo que respecta al **cuarto agravio**, los recurrentes alegan que la interrupción injustificada del servicio de telefonía fija trajo como consecuencia la afectación a otros derechos, como el de no ser víctima de discriminación, o el derecho al trabajo, por lo que la Juez debió pronunciarse sobre el alcance de las reparaciones correspondientes ante violaciones a derechos humanos.

Adicionalmente, argumentaron que la Juez de Distrito pasó por alto que toda violación a derechos humanos trae aparejado el deber de reparar la misma, la cual debe ser integral para resarcir las afectaciones generadas en sus esferas jurídicas. Por tanto, el hecho de que el acto haya dejado de existir no implica que con él hayan desaparecido los efectos perjudiciales generados, pues los mismos trascienden a la reinstalación del servicio de telefonía fija, ya que la situación no se agota en una indemnización, sino en el establecimiento de medidas y directrices que aseguren que los actos no se vuelvan a cometer.

A consideración de esta Segunda Sala, el agravio en estudio es **infundado**, atendiendo a las siguientes razones:

El tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, efectivamente, es claro, en el sentido de que las autoridades del Estado deberán prevenir, investigar, sancionar y **reparar** las violaciones a derechos humanos. Tal párrafo establece a la letra lo siguiente:

"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, in-

investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley."²⁸

Sobre el derecho a la reparación integral, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que dicho concepto (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, y una indemnización como compensación por los daños causados.²⁹

Así, como puede advertirse, el Estado tiene, entre otras obligaciones, la de reparar de manera integral las violaciones a derechos humanos. Sin embargo, **tal circunstancia se encuentra supedita, precisamente, a que se haya constatado la existencia de una violación a tales derechos.**

Esto es, solamente ante la existencia de una violación a derechos humanos surgirá la obligación de rango constitucional a cargo del Estado, de reparar de manera integral los mismos, pues, de lo contrario, esto es, ante la ausencia de dicha violación, resulta evidente que no resultará factible proceder a dicha reparación, al no existir una violación por reparar.

²⁸ Sobre el derecho a una reparación integral, la Primera Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones, destacando los siguientes criterios: tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.), de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE." (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo I, septiembre de 2012, página 502); tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.), de rubro: "REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011." (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, página 522); tesis aislada 1a. CCCIX/2015 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. LA OBLIGACIÓN DE REPARAR A LA PARTE QUEJOSA CUANDO SE HA CONCLUIDO QUE EXISTE UNA VIOLACIÓN A SUS DERECHOS HUMANOS, CONSTITUYE UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE AQUEL." (publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1633 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas»); y tesis aislada 1a. CCCXLII/2015 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO." (publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 949 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas»)

²⁹ **González y otras (Campo Algodonero) vs. México**, sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil nueve (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párrafo 450. De igual manera, véase el **Caso Tibi vs. Ecuador**, sentencia de siete de septiembre de dos mil cuatro (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 224, y el **Caso Comunidad Indígena**

En el presente caso, los quejosos alegaron que sufrieron una afectación en sus derechos de libertad de expresión y acceso a la información en condiciones de igualdad, así como a su derecho al trabajo, pues en abril de dos mil trece existió una interrupción en la prestación del servicio de telefonía fija, por parte de *****.

Sin embargo, cabe reiterar que, mediante escrito de veintiuno de agosto de dos mil catorce, dicha persona moral informó que los quejosos que tenían contratado el servicio de telefonía fija, **en tal fecha ya contaban de nueva cuenta con el servicio en cuestión.**³⁰

Respecto de lo anterior, la Juez de Distrito consideró que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, debido a que los efectos del acto reclamado se han destruido de forma inmediata, total e incondicional, de tal modo que las cosas han vuelto al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiese otorgado el amparo.

La Juez sostuvo que han cesado los actos y sus efectos cuando la responsable deroga o revoca el acto que el quejoso considera le causa un perjuicio, o cuando constituye una situación jurídica que destruye la que dio motivo al juicio de amparo, reponiendo a la parte quejosa en el goce del derecho fundamental violado.

Así, consideró que la causa de improcedencia se actualizaba, toda vez que la persona moral reinstaló el servicio público de telefonía fija, por lo que se subsanaron las violaciones en que había incurrido, al advertirse un flujo de tránsito de llamadas salientes a números locales, celulares y de larga distancia.³¹

Al respecto, los recurrentes señalaron en el recurso de revisión, que el hecho de que el acto haya dejado de existir no implica que hayan desapare-

Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia de diecisiete de junio de dos mil cinco (fondo, reparaciones y costas), párrafo 181. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "*los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos*". Al respecto, véase **Velásquez Rodríguez vs. Honduras**, sentencia de veintinueve de julio de mil novecientos ochenta y ocho (fondo), párrafo 166.

³⁰ Fojas 1092 a 1098 del cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** (tomo I).

³¹ Fojas 2601 a 2604 del cuaderno del juicio de amparo ***** (tomo II).

cido los efectos perjudiciales que generaron, máxime cuando trascienden de la mera reinstalación del servicio de telefonía fija.

Así, a consideración de esta Segunda Sala, fue correcta la determinación de la Juez de Distrito, consistente en decretar el sobreseimiento por la cesación de efectos del acto reclamado.

En efecto, esta Segunda Sala ha sostenido que para que se surta la causa de improcedencia, consistente en la cesación de efectos del acto reclamado, no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto, sino que destruya todos sus efectos en forma total e incondicional, de tal modo que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la violación constitucional, como si se hubiese otorgado el amparo, es decir, como si el acto no hubiere invadido la esfera jurídica del particular, o habiéndola irrumpido, no deje ahí ninguna huella.

Lo anterior encuentra fundamento en la jurisprudencia 2a./J. 59/99, de esta Segunda Sala, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN AMPARO. ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA SE ACTUALIZA CUANDO TODOS LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO SON DESTRUIDOS EN FORMA TOTAL E INCONDICIONAL."³²

Así las cosas, a consideración de este órgano jurisdiccional, han cesado los efectos del acto reclamado, consistente en la interrupción del servicio de telefonía fija prestado por *****, toda vez que desde el mes de agosto de dos mil trece fue reinstalado el servicio de telefonía fija.

Así, debe reiterarse que los quejosos argumentaron en su demanda de amparo, que la interrupción en el servicio de telefonía fija implicó una transgresión a sus derechos de libertad de expresión y acceso a la información en condiciones de igualdad, así como a su derecho al trabajo.

³² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 38. Al respecto, también véase la jurisprudencia 2a./J. 9/98, de esta Segunda Sala, de rubro: "SOBRESEIMIENTO. CESACIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO." (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, febrero de 1998, página 210), así como la tesis aislada P. CL/97, del Tribunal Pleno, de rubro: "ACTO RECLAMADO, CESACIÓN DE SUS EFECTOS. PARA ESTIMAR QUE SE SURTE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, DEBEN VOLVER LAS COSAS AL ESTADO QUE TENÍAN ANTES DE SU EXISTENCIA, COMO SI SE HUBIERA OTORGADO LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL." (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 71)

En consecuencia, el restablecimiento del servicio de telefonía fija implica, precisamente, que han cesado las violaciones a sus derechos de libertad de expresión y acceso a la información, pues, al contar con dicho servicio, no se advierte una limitante al ejercicio de tales derechos, aunado a que han desaparecido las afectaciones laborales que alegaron, al contar de nueva cuenta con el servicio de telefonía fija como instrumento de trabajo.

Esto es, no solamente el acto reclamado se ha derogado por la persona moral señalada como responsable, al haber restablecido la prestación del servicio de telefonía fija, sino que, adicionalmente, se destruyeron todos los efectos del mismo en forma total e incondicional, pues, como ya quedó indicado, los derechos fundamentales cuya violación alegaron los recurrentes, han regresado al estado en que se encontraban antes de la interrupción del servicio de mérito, esto es, como si dicha interrupción no hubiese invadido su esfera jurídica, al contar a cabalidad con el servicio de telefonía fija como medio para la protección de sus derechos de libertad de expresión, acceso a la información y trabajo.

Es por ello que, se reitera que, fue correcta la determinación de la Juez de Distrito, al haberse actualizado, respecto del acto consistente en la interrupción en la prestación del servicio de telefonía fija, la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo.

Lo anterior no es obstáculo para que los recurrentes que sí demostraron haber celebrado el contrato de adhesión respectivo con *****, de estimarlo pertinente, promuevan las instancias y procedimientos necesarios para recuperar los daños económicos que pudieron haber sufrido por la interrupción del servicio de telefonía fija, en específico, las afectaciones en sus respectivos trabajos.

A manera de ejemplo, los artículos 82, 92 Bis y 92 Ter de la Ley Federal de Protección al Consumidor³³ establecen la posibilidad de que los consumidores sean bonificados o compensados ante la prestación defectuosa de un

³³ **Artículo 82.** El consumidor puede optar por pedir la restitución del bien o servicio, la rescisión del contrato o la reducción del precio, y en cualquier caso, la bonificación o compensación, cuando la cosa u objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine, que disminuyan su calidad o la posibilidad de su uso, o no ofrezca la seguridad que dada su naturaleza normalmente se espere de ella y de su uso razonable. Cuando el consumidor opte por la rescisión, el proveedor tiene la obligación de reintegrarle el precio pagado y, en su caso, los intereses a que se refiere el segundo párrafo del artículo 91 de esta ley.

servicio, sin perjuicio de la indemnización por daños y perjuicios que en su caso proceda.

En el mismo sentido, la Norma Oficial Mexicana **NOM-184-SCFI-2012**, "Prácticas comerciales-elementos normativos para la comercialización y/o prestación de los servicios de telecomunicaciones cuando utilicen una red pública de telecomunicaciones", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil doce, establece en sus numerales 3.1. y 5.2.14.,³⁴ que los proveedores deben prestar los servicios de telecomunicaciones, de acuerdo con los términos y condiciones conforme a los cuales se hubiese ofrecido, obligado o convenido con el consumidor, por lo que en caso de que el servicio no se preste en la forma y términos convenidos, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, éste deberá compensar al consumidor y bonificarle.

Ahora bien, los recurrentes argumentan que no fue adecuada la determinación de la Juez de Distrito, pues aun teniendo por demostrado el acto reclamado a las autoridades responsables respecto de ciertos quejosos, consistente en la interrupción en la prestación del servicio de telefonía fija, determinó que se actualizaba la causal de improcedencia de cesación de efectos.

"La bonificación o compensación a que se refiere el párrafo anterior se determinará conforme a lo dispuesto en el artículo 92 Ter de esta ley.

"Lo anterior sin perjuicio de la indemnización que en su caso corresponda por daños y perjuicios."

"Artículo 92 Bis. Los consumidores tendrán derecho a la bonificación o compensación cuando la prestación de un servicio sea deficiente, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, o por los demás casos previstos por la ley."

"Artículo 92 Ter. La bonificación a que se refieren los artículos 92 y 92 Bis no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado. El pago de dicha bonificación se efectuará sin perjuicio de la indemnización que en su caso corresponda por daños y perjuicios.

"Para la determinación del pago de daños y perjuicios la autoridad judicial considerará el pago de la bonificación que en su caso hubiese hecho el proveedor.

"La bonificación que corresponda tratándose del incumplimiento a que se refiere al artículo 92, fracción I, podrá hacerla efectiva el consumidor directamente al proveedor presentando su comprobante o recibo de pago del día en que se hubiere detectado la violación por la Procuraduría y no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado."

³⁴ **"3.1.** El proveedor debe prestar los servicios de telecomunicaciones de acuerdo con los términos condiciones conforme a los cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor, o que se hayan ofrecido o que se encuentren implícitos en la publicidad o información empleada y/o publicada por éste, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor."

"5.2.14. Establecer que en caso de que el servicio no se preste en la forma y términos convenidos, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, éste debe compensar al consumidor la parte proporcional del precio del servicio de telecomunicaciones que se dejó de prestar, y como bonificación, al menos el 20% del monto del periodo de afectación en la prestación del servicio de telecomunicaciones."

Al respecto, el hecho de que la Juez de Distrito haya tenido por acreditada la interrupción de dicho servicio respecto de algunos de los quejosos, solamente implica que el acto reclamado se tuvo por existente, sin que ello sea obstáculo para que se estime la actualización de algún obstáculo de índole técnica para el estudio de fondo correspondiente.

Los recurrentes añaden que la Juez de Distrito pasó por alto que es un principio de derecho que cualquier violación a derechos humanos trae aparejado el consiguiente deber de reparar la violación, misma que debe ser integral, a fin de poder resarcir las afectaciones generadas en la esfera jurídica de las personas.

Sobre tal argumento, como ya ha quedado precisado en la presente sentencia, efectivamente toda violación a derechos humanos conlleva el deber de reparación integral a cargo del Estado, pero ello requiere, como supuesto de actualización, que se haya verificado la violación a un derecho fundamental.

Así, en el presente caso, no obstante los quejosos argumentaron que existió una violación a sus derechos, con motivo de la interrupción en el servicio de telefonía fija, lo cierto es que no se acreditó tal violación, pues, como ha sido desarrollado a lo largo de la presente sentencia, se actualizaron diversas causas de improcedencia que impidieron un pronunciamiento de fondo sobre la interrupción de dicho servicio.

Es por ello que ante la ausencia de una violación a un derecho fundamental, precisamente, por los sobreseimientos decretados por la Juez de Distrito, mismos que han sido confirmados por esta Segunda Sala, es que no procede la reparación integral a que hacen referencia los recurrentes.

Adicionalmente, los recurrentes señalan que la Juez de Distrito omitió realizar un análisis integral de las afectaciones generadas a otros derechos para determinar el alcance de las reparaciones a que tienen derecho, máxime al haberse tenido por comprobado el acto reclamado, lo cual se tradujo en que la Juez de Distrito omitió dar cumplimiento a la obligación impuesta en el artículo 1o. constitucional, relativo a la necesidad de realizar un examen integral y relacional en torno a las afectaciones generadas y sus derechos, entre los que se encuentran no solamente la obtención de una indemnización, sino el establecimiento de medidas y directrices que aseguren que los actos no se vuelvan a cometer.

Sobre tales aspectos, esta Segunda Sala reitera que no se acreditó la violación a los derechos fundamentales de los recurrentes –con independen-

cia de que la interrupción del servicio sí se hubiese demostrado—, debido a que la Juez de Distrito no llevó a cabo el estudio de fondo, a partir de la actualización de diversas causas de improcedencia.

En consecuencia, contrario a lo afirmado por los recurrentes, la Juez de Distrito no omitió llevar a cabo un análisis de otros derechos vulnerados, ni omitió dar cumplimiento a la obligación de reparación integral contenida en el artículo 1o. constitucional, en la medida en que no estaba obligada a llevar a cabo dichos estudios, toda vez que, como ya fue precisado, solamente tuvo por existente el acto reclamado, pero no la violación a derechos humanos que fue alegada en la demanda de amparo, precisamente, porque decretó el sobreseimiento respecto de la interrupción en la prestación del servicio de telefonía fija.

En suma, a consideración de esta Segunda Sala, el agravio en estudio es **infundado**, pues, por una parte, fue correcta la determinación de la Juez de Distrito, consistente en decretar el sobreseimiento respecto del acto reclamado a *********, relativo a la interrupción del servicio de telefonía fija, aunado a que la verificación de la violación a sus derechos fundamentales, era la condición necesaria para que se procediera al análisis de la reparación integral a que se ha hecho referencia.

Esto es, al no haberse verificado la existencia de una violación a sus derechos fundamentales con motivo de la interrupción en la prestación del servicio de telefonía fija, por la actualización de diversas causas de improcedencia, no podía emitirse un pronunciamiento sobre la reparación integral, razón por la cual, la Juez de Distrito no omitió dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales y convencionales en la materia.

En consecuencia, ante lo infundado de los agravios "**segundo**", "**tercerro**" y "**cuarto**", concernientes a los actos reclamados a *********, lo procedente es **confirmar los sobreseimientos** decretados por la Juez de Distrito en torno a los mismos.

Por tal motivo, **también se confirman los sobreseimientos decretados sobre los actos reclamados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones**, consistentes en supervisar la prestación del servicio de telefonía fija, toda vez que, al haber resultado improcedente el juicio en torno a los actos reclamados a *********, esta Segunda Sala no se pronunció sobre la interrupción del servicio, razón por la que tampoco resultaría factible emitir un pronunciamiento sobre las obligaciones de las autoridades para verificar el cumplimiento del título de concesión respectivo.

Finalmente, es necesario precisar que debido a los sobreseimientos antes indicados, esta Segunda Sala no se pronunciará sobre la posibilidad de que ******, sea autoridad para efectos del juicio de amparo, pues tales impedimentos técnicos han obstaculizado que se estudie la constitucionalidad de la interrupción en la prestación del servicio de telefonía fija a que se ha hecho alusión en la presente sentencia.

QUINTO.—Derecho humano de acceso a Internet. En el quinto agravio de su recurso de revisión, los recurrentes argumentaron que contrario a lo resuelto por la Juez de Distrito, los derechos económicos, sociales y culturales, son derechos exigibles y justiciables, mismos que, por tanto, deben ser respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades. Esto es, no se trata de simples medidas programáticas, pues ello los convertiría en simples aspiraciones pocas veces alcanzables.

Añadieron que no basta que las autoridades señalen que no cuentan con recursos económicos para asegurar su cumplimiento, o que cuentan con una política a largo plazo, sino que se debe demostrar de manera fehaciente la limitación de los recursos, así como la implementación de todas las medidas a su alcance para obtenerlos. Por tanto, si bien los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran sujetos al principio de desarrollo progresivo, lo cierto es que existen obligaciones para que las autoridades garanticen un núcleo mínimo o esencial de los mismos, lo cual implica la provisión de aquellos recursos o servicios básicos indispensables que aseguren su ejercicio.

En tal sentido, alegan que la Juez de Distrito no realizó un examen sobre el núcleo mínimo del derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en especial el Internet, aunado a que existe un núcleo esencial de las comunidades indígenas a contar con acceso básico a Internet, como un componente esencial que evita la reproducción de condiciones de desigualdad material.

El agravio en estudio, a consideración de esta Segunda Sala, es **infundado**.

En primer término, es necesario precisar que a nivel constitucional, el derecho humano de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, se encuentra previsto en el artículo 6o. constitucional que, en lo que interesa, establece lo siguiente:

"Artículo 6o. La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral,

la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"...

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

"I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

"II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

"III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución."

En tal sentido, de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, a partir de la cual, se estableció el derecho de acceso a las tecnologías de la información, debe destacarse lo siguiente:

"Derecho de acceso a las tecnologías de la información y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha

"La Organización de las Naciones Unidas ha expresado en diversos documentos la relevancia de las tecnologías de la información para nuestra sociedad y la importancia de garantizar que todas las personas tengan acceso a las mismas. Bajo esta concepción, las tecnologías de la información no sólo representan las puertas de acceso al conocimiento, la educación, las ideas, la información o el entretenimiento, sino que también son el punto de partida para la generación del desarrollo económico y social.

"La Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en 2003, establece como un desafío para las naciones aprovechar el potencial de las tecnologías de la información para promover los objetivos de desarrollo, en particular, erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la educación primaria universal, promover la equidad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH y otras enfermedades, asegurar un medio ambiente sustentable y en general, asegurar la cooperación entre las naciones. El documento también expresa la relevancia de estas tecnologías para generar crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de todos.

"Bajo esa perspectiva, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la resolución A/HRC/20/L.13 del 29 de junio de 2012 sobre la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet. La relevancia de este documento radica en que reconoce en lenguaje de derechos humanos una serie de derechos de acceso y empleo del Internet para todas las personas. Adicionalmente, se exhorta a los Estados para que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países.

"Las condiciones de las nuevas tecnologías han obligado a una reformulación del contenido tradicional de las libertades de expresión y de difusión. Hoy se considera que la garantía de estas libertades no sólo implica el deber de abstención del Estado de interferir en su acceso o contenidos, sino que se extiende a su obligación de evitar que estos derechos sean limitados por terceros y promover las condiciones necesarias para el goce efectivo de los mismos. Conviene recordar a este respecto que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, señaló claramente que los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación atentan contra las libertades de expresión e información. En consecuencia es una obligación de los Estados tomar todas las acciones necesarias para evitar las concentraciones que de

hecho o de derecho limiten o impidan el acceso más amplio posible a estas tecnologías. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha señalado que las asignaciones de radio y televisión deben considerar derechos democráticos que garanticen 'una verdadera igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos' (OEA, una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión, relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

"Existen diversos precedentes internacionales que reconocen el derecho al acceso a las tecnologías de la información y a la banda ancha, ya sea a nivel constitucional, como es el caso de Grecia; establecido en leyes generales, como en Finlandia, Perú, España, y Estonia, o por jurisprudencia, como ocurre en Francia y Costa Rica, por citar algunos ejemplos.

"Por su parte, en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet (OEA) del 1 de junio de 2011 se estableció que los Estados 'tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres'.

"...

"En esta medida, el acceso efectivo a las tecnologías de la información y a la banda ancha, se reconoce como una pieza clave en el desarrollo de una política de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, indispensable para la construcción en nuestro país de una sociedad de derechos y libertades, tal y como lo prevé el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución.

"De esta manera, la universalidad en el acceso a la banda ancha y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones permitirá que de manera pública, abierta y no discriminatoria todas las personas tengan acceso a la sociedad de la información y el conocimiento en igual forma y medida, con una visión inclusiva, contribuyendo con ello al fortalecimiento de una sociedad de derechos y libertades basada en la igualdad.

"Bajo ese contexto y tomando en cuenta las anteriores consideraciones, resulta necesario que nuestra Constitución contenga normas que expresamente garanticen el acceso a las tecnologías de la información, así como

a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluyendo la banda ancha; para tal efecto, se propone la adición de un tercer párrafo al artículo 6o. y se precisa que el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Con esta reforma, además de poner al país a la vanguardia en perspectiva comparada, el acceso masivo a la banda ancha y a las tecnologías de la información se configura como una prioridad en la agenda nacional y como un principio rector en la actuación del Estado, con miras a la plena inserción del país en la sociedad de la información y el conocimiento, con las consecuencias repercusiones positivas en el desarrollo nacional que ello habrá de generar."

De lo anterior se advierte, que toda persona tiene derecho a acceder a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el Internet, debida que éste se convierte cada vez más en un mecanismo indispensable para el pleno disfrute de los derechos, incluido el de libertad de expresión e información.

De ahí que el señalado derecho requiera: **a) calidad del servicio**, el cual evolucionará acorde con el avance de las posibilidades tecnológicas; **b) libertad del usuario de elegir** el sistema utilizado así como el *software* respectivo; **c) inclusión digital**, esto es, la disposición del Internet para la ciudadanía en puntos públicos de acceso; y, **d) neutralidad e igualdad de la red**, esto es, la protección y promoción del Internet como herramienta para el intercambio libre, abierto, equitativo y no discriminatorio de la información, la comunicación y la cultura, sin que existan privilegios especiales u obstáculos por razones económicas, sociales, culturales o políticas.

Ahora bien, respecto del caso en particular, es necesario destacar el artículo 2o., apartado B, fracción VI, que, a la letra, establece lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"**VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen."

Así, tal precepto exige, a efecto de reducir la brecha digital de las comunidades indígenas: **a)** la ampliación de las vías de comunicación, con la intención de que las comunidades indígenas tengan acceso a servicios como la telefonía y el Internet; y, **b)** la operación de los medios de comunicación, atendiendo a cuestiones de costumbres, políticas y dialecto. Tales exigencias se encuentran justificadas por la condición general de vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos indígenas, razón por la que se requieren ajustes para sus circunstancias específicas.

Por todo lo anterior, es posible concluir que el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación, es un derecho humano de los identificados como derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, es necesario precisar que sobre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en un principio se admitía la existencia de una aparente dicotomía, entre éstos y los derechos civiles y políticos, lo que se reflejó en la emisión de dos pactos internacionales que tratasen, respectivamente, cada una de las dos categorías de derechos.

Ello, se basaba en la idea de que los derechos civiles y políticos eran susceptibles de aplicación "*inmediata*", requiriendo obligaciones de abstención por parte del Estado; mientras que los derechos económicos, sociales y culturales eran implementados por reglas susceptibles de aplicación progresiva, requiriendo acciones positivas.

No obstante, entre los derechos económicos, sociales y culturales hay algunos que requieren mecanismos de protección parecidos a los de los derechos civiles y políticos, y que exigen la misma garantía por parte del Estado, a fin de brindar a éstos un carácter no derogable.

Lo anterior se encuentra corroborado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁵ que dispone:

"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."

Sobre tal disposición, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos, con los económicos, sociales y culturales, conduce a concluir que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.³⁶

³⁵ Adoptada en San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

³⁶ Al respecto, véase el **Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú**, sentencia de uno de julio de dos mil nueve, en la que se sostuvo: "100. Asimismo, resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la convención, titulado "**Derechos económicos, sociales y culturales**", se ubica, también, en la parte I de dicho instrumento, titulado "**Deberes de los Estados y derechos protegidos**" y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1. y 2. señalados en el capítulo I (titulado "**Enumeración de deberes**"), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado "**Derechos civiles y políticos**").—101. En este sentido, la Corte considera pertinente recordar la **interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos** ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Al respecto, resulta oportuno citar la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos que, en el *Caso Airey* señaló que: "El tribunal no ignora que la progresiva realización de los derechos sociales y económicos depende de la situación de cada Estado, y sobre todo de su situación económica. Por otro lado, el convenio (Europeo) debe interpretarse a la luz de las condiciones del presente ... y ha sido diseñado para salvaguardar al individuo de manera real y efectiva respecto de los derechos protegidos por este convenio ... Si bien el convenio recoge derechos esencialmente civiles y políticos, gran parte de ellos tienen implicaciones de naturaleza económica y social. Por eso el tribunal estima, como lo hace la comisión, que el hecho de que una interpretación del convenio pueda extenderse a la esfera de los derechos sociales y económicos no es factor decisivo en contra de dicha interpretación, ya que no existe una separación tajante entre esa esfera y el campo cubierto por el convenio."

Por tanto, la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales amerita que existan los recursos internos para su protección y reparación, y si bien, la vía judicial no es la única posible, sí es una forma en que pueden aplicarse inmediatamente en el ámbito interno, por lo que es adecuado que esas prerrogativas fundamentales sean justiciables ante los tribunales.³⁷

A mayor abundamiento, cabe precisar que también en interpretación del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana resolvió que el compromiso exigido a los Estados parte, para lograr progresivamente la plena efectividad de ciertos derechos económicos, sociales y culturales, conlleva el hacer posible la ejecución de tales derechos **mediante la acción de los tribunales**.³⁸

Debido a lo anterior, se encuentra justificado que los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en su vertiente de acceso a Internet, son justiciables a través del juicio de amparo.

³⁷ Lo anterior se confirma al tener presente las recomendaciones generales que en materia de derechos económicos sociales y culturales, arroja el **"Diagnóstico Sobre la situación de los Derechos Humanos en México"**, presentado por la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el año dos mil tres, en el que se indicó que: *"Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son parte de los derechos humanos ... A continuación se enlistan algunas recomendaciones generales en materia de DESC. ... Promover la justiciabilidad de los DESC, mediante el desarrollo de legislación y de capacidades institucionales para que toda persona o grupo víctima de una violación –cometida tanto por representantes del Estado como por actores privados y sociales– a sus derechos económicos, sociales y culturales, tenga acceso a los recursos legales y a instancias que le permitan hacer denuncia y ejercer el derecho al resarcimiento adecuado en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición."*

³⁸ El criterio antes precisado se desprende de la mencionada sentencia recaída al **Caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) vs. Perú**, de la que se advierten, entre otras, las siguientes consideraciones: *"En este sentido el tribunal recuerda que el contenido del artículo 26 de la convención fue objeto de un intenso debate en los trabajos preparatorios de ésta, nacido del interés de los Estados por consignar una 'mención directa' a los 'derechos' económicos, sociales y culturales; 'una disposición que establezca cierta obligatoriedad jurídica ... en su cumplimiento y aplicación'; así como 'los [respectivos] mecanismos [para su] promoción y protección' ... La revisión de dichos trabajos preparatorios de la convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en 'dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos'. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso 'hacer posible la ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales' ... el compromiso exigido al Estado por el artículo 26 de la convención consiste en la adopción de providencias, especialmente económicas y técnicas –en la medida de los recursos disponibles, sea por vía legislativa u otros medios apropiados– para lograr progresivamente la plena efectividad de ciertos derechos económicos, sociales y culturales."*

Sentado lo anterior, y a partir de la premisa de que tal derecho es justiciable a partir del juicio de amparo, es necesario reiterar que, a consideración de los recurrentes, no basta que las autoridades señalen que no cuentan con recursos económicos para asegurar su cumplimiento, o que cuentan con una política a largo plazo, sino que se debe demostrar de manera fehaciente la limitación de los recursos, así como la implementación de todas las medidas a su alcance para obtenerlos.

En el caso, consideran que la Juez de Distrito debió percatarse de la previsión, a nivel internacional, del derecho de acceso a Internet, pues omitió el hecho de que este tipo de derechos sí se encuentran sujetos a dos obligaciones inmediatas: garantizar tales derechos sin discriminación, y adoptar las medidas tendientes a su cumplimiento, es decir, existen obligaciones para que las autoridades garanticen un núcleo mínimo o esencial de los mismos, lo cual implica la provisión de aquellos recursos o servicios básicos indispensables que aseguren su ejercicio, situación que cobra especial importancia al tratarse de una comunidad indígena, debido a sus condiciones de desigualdad material.

Así las cosas, efectivamente como señalan los recurrentes, en el presente caso, es necesario analizar si las autoridades responsables han garantizado un núcleo mínimo o esencial del derecho de acceso a las tecnologías de la información, en específico, el Internet de banda ancha, a efecto de establecer si se han violentado sus derechos fundamentales.

Sobre lo anterior, es necesario precisar que el reconocimiento de un derecho humano económico, social o cultural, no implica necesariamente que su cumplimiento se actualice en términos absolutos, sino que admite matices necesarios acorde a la capacidad de cumplimiento por parte del Estado, no obstante **éste debe cumplir con ciertos elementos mínimos que permitan, en la medida de lo posible, que las personas los ejerzan.**

Así, para determinar dichos elementos mínimos a que se ha hecho referencia, es necesario identificar lo que se ha denominado: **"el núcleo o contenido esencial"** de los derechos fundamentales, es decir, aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que exista una real y efectiva protección de los intereses jurídicamente que subyacen a éste.³⁹

³⁹ El concepto tiene su origen en el artículo 19 de la Ley Fundamental de Bohn, que, entre otros mecanismos de protección a los derechos humanos, estableció el de la prohibición absoluta al legislador de afectar dicho contenido esencial de los derechos ("*Wesensgehalt*"). Tal situación fue

En consecuencia, **las autoridades del Estado desconocen o violentan dicho contenido esencial cuando por alguna circunstancia, éste queda sometido a limitaciones que impiden su ejercicio, lo dificultan más allá de lo razonable, o bien, lo despojan de una necesaria protección.**⁴⁰

Esto es, un límite a un derecho fundamental, será válido en la medida en que no trastoque dicho contenido esencial, pues, de lo contrario, el derecho sería desnaturalizado, por lo que se protege con independencia de las modalidades que éste asuma o las formas en que se manifieste su cumplimiento.

El núcleo esencial es un concepto de índole eminentemente jurídica, que no se puede determinar a priori o de modo hipotético, sino a partir de la evaluación de los principios constitucionales involucrados.

Ahora bien, por la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados están obligados a implementar medidas acorde al máximo de sus recursos disponibles para garantizar al máximo su plena realización.⁴¹

Sentado lo anterior, a partir de la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (celebrada en Ginebra en dos mil tres), la resolución A/HRC/20/L.13 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de la Organización de Estados Americanos, es posible advertir que el núcleo esencial del derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en específico, el Internet de banda ancha, consiste en los siguientes elementos:

1. El Estado deberá contar con una estrategia a nivel nacional, esto es, con un plan de acción, con objetivos y estándares claros, así como con movilización de recursos, para garantizar el acceso a Internet, procurando de manera primordial:

replicada en la Constitución española de mil novecientos setenta y ocho, en la cual, se estableció que para la regulación del ejercicio de los derechos y libertades, *"se deberá respetar su contenido esencial"*.

⁴⁰ Al respecto, véase: Tribunal Constitucional de España, sentencia 11/1981, emitida el ocho de abril de mil novecientos ochenta y uno, fundamentos de derecho, punto 8.

⁴¹ Al respecto, véanse: J. Chowdhury, *Judicial Adherence to a Minimum Core Approach to Socio-Economic Rights - A Comparative Perspective*, *Student Conference Papers*, Cornell Law School, 2009; y K.G. Young, *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content*, *The Yale Journal of International Law*, vol. 33, 2008.

- El desarrollo de infraestructura y aplicación de nuevas tecnologías.
- Promover el empleo del Internet en la mayor cantidad de ámbitos, esto es, generar un entorno propicio para su utilización ordinaria.
- Crear centros comunitarios e instalaciones de tal índole, para favorecer el acceso público a Internet.
- Enfocarse en aquellos sectores más vulnerables, para los cuales cobra mayor relevancia el empleo del Internet.

2. La estrategia no deberá agotarse en un tema de diseño, sino que deberá encontrarse en marcha, esto es, los planes deberán implementarse.

3. Deberá existir una razonabilidad entre el tiempo transcurrido y las acciones implementadas.

4. Una vez que en determinada zona o población se ha garantizado el acceso a Internet, éste no podrá interrumpirse, ni se podrán disminuir las condiciones de dicho acceso.

Una vez determinado lo anterior, esta Segunda Sala procede a analizar si el Estado Mexicano ha garantizado el núcleo esencial del derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en específico, el acceso a Internet de banda ancha:

Así, en primer término, es necesario precisar que la obligatoriedad del Estado, entendida como el deber del mismo de ofrecer plenas condiciones de acceso, surgirá de manera gradual y creciente hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país, a más tardar en el año dos mil dieciocho (fecha que aún no se ha actualizado).

En efecto, los artículos décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo transitorios del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, establecen lo siguiente:

"Décimo cuarto. El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia de infraestructura, accesibilidad y conectividad, tecnologías de la información y

comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y expediente clínico electrónico y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos.

"Dicha política tendrá, entre otras metas, que por lo menos 70 por ciento de todos los hogares y 85 por ciento de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten con accesos con una velocidad real para descarga de información de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Esta característica deberá ser ofrecida a precios competitivos internacionalmente.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos de la política de inclusión digital universal.

"Asimismo, el Ejecutivo Federal elaborará las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones del Gobierno Federal y realizará las acciones tendientes a garantizar el acceso a Internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Las entidades federativas harán lo propio en el ámbito de su competencia."

"Décimo quinto. La Comisión Federal de Electricidad cederá totalmente a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transferirá todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha concesión, con excepción de la fibra óptica, derechos de vía, torres, postiería, edificios e instalaciones que quedarán a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, garantizando a Telecomunicaciones de México el acceso efectivo y compartido a dicha infraestructura para su aprovechamiento eficiente, a fin de lograr el adecuado ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos. Telecomunicaciones de México tendrá atribuciones y recursos para promover el acceso a servicios de banda ancha, planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una robusta red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, así como la comunicación vía satélite y la prestación del servicio de telégrafos. Lo anterior, de conformidad con los lineamientos y acuerdos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones."

"Décimo sexto. El Estado, a través del Ejecutivo Federal, en coordinación con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, garantizará la instalación de una red pública compartida de telecomunicaciones que impulse el acceso

efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 6o., apartado B, fracción II, del presente decreto y las características siguientes:

"I. Iniciará la instalación antes de que concluya el año 2014, y estará en operación antes de que concluya el año 2018;

"II. Contemplará el aprovechamiento de al menos 90 MHz del espectro liberado por la transición a la televisión digital terrestre (banda 700 MHz), de los recursos de la red troncal de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad y de cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la red compartida;

"III. Podrá contemplar inversión pública o privada, identificando las necesidades presupuestales y, en su caso, las previsiones que deba aprobar la Cámara de Diputados;

"IV. Asegurará que ningún prestador de servicios de telecomunicaciones tenga influencia en la operación de la red;

"V. Asegurará el acceso a los activos requeridos para la instalación y operación de la red, así como el cumplimiento de su objeto y obligaciones de cobertura, calidad y prestación no discriminatoria de servicios;

"VI. Operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, y prestará exclusivamente servicios a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos. Los operadores que hagan uso de dicha compartición y venta desagregada se obligarán a ofrecer a los demás operadores y comercializadores las mismas condiciones que reciban de la red compartida, y

"VII. Promoverá que la política tarifaria de la red compartida fomente la competencia y que asegure la reinversión de utilidades para la actualización, el crecimiento y la cobertura universal.

"El Ejecutivo Federal, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, incluirá en los instrumentos programáticos respectivos, las acciones necesarias para el desarrollo de la red a que se refiere este artículo."

"Décimo séptimo. En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo Federal incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo y en

los programas sectoriales, institucionales y especiales conducentes las siguientes acciones:

"I. El crecimiento de la red troncal prevista en el artículo décimo sexto transitorio de este decreto, ya sea mediante inversión pública, privada o mixta, para asegurar la máxima cobertura de servicios a la población;

"II. Un programa de banda ancha en sitios públicos que identifique el número de sitios a conectar cada año, hasta alcanzar la cobertura universal;

"III. Un estudio pormenorizado que identifique el mayor número posible de sitios públicos federales, ductos, postería y derechos de vía que deberán ser puestos a disposición de los operadores de telecomunicaciones y radiodifusión para agilizar el despliegue de sus redes. El programa deberá incluir la contraprestación que los concesionarios deberán pagar por el aprovechamiento correspondiente, bajo principios de acceso no discriminatorio y precios que promuevan el cumplimiento del derecho a que se refiere el artículo 6o., párrafo tercero, de la Constitución, siempre y cuando el concesionario ofrezca las mismas condiciones en el acceso a su propia infraestructura;

"IV. Un programa de trabajo para dar cabal cumplimiento a la política para la transición a la televisión digital terrestre y los recursos presupuestales necesarios para ello, y

"V. Un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico que, de manera enunciativa y no limitativa, incluirá lo siguiente:

"a) Un programa de trabajo para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo, y

"b) Un programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión.

"El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá realizar las acciones necesarias para contribuir con los objetivos y metas fijados en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos, relacionados con los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones."

Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al artículo constitucional que se estudia y a los diversos artículos transitorios que se reprodujeron, en su parte conducente, señala:

"11. Red troncal

"La infraestructura es un factor crítico para el desarrollo económico, social y humano. Actualmente, el bienestar social depende crecientemente del grado de desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones. Como en diversos países del mundo, la industria de las telecomunicaciones en México es uno de los sectores productivos más dinámicos de la economía; sin embargo, **la infraestructura es aún insuficiente.**

"Entre 2005 y 2011, la banda ancha móvil creció a una tasa promedio de 127 por ciento anual. México ha pasado de tener 2.7 millones de suscriptores de banda ancha en el último trimestre de 2010 a tener 9.7 millones para el segundo trimestre de 2012. Sin embargo, estos números están lejos de los alcanzados por los principales socios comerciales del país.

"Las redes de acceso son el medio que permite a los usuarios acceder a los servicios de telecomunicaciones. Para transportar todo el creciente tráfico de voz y datos que generan, se requiere de redes de transporte. En México, como en la mayoría de los países en desarrollo, la mayor red troncal es propiedad del principal operador, cuya red es de punto a punto con baja capacidad y con una competencia muy limitada.

"Una institucionalidad precaria se ha traducido en una baja inversión de infraestructura; se tiene insuficiente inversión en redes de última milla y en redes troncales, tanto de larga distancia como interurbanas, por lo que **no existe un suficiente servicio de acceso y transporte de voz y datos.**

"Por lo anterior resulta fundamental la creación de una robusta red troncal nacional que mejore las condiciones de acceso a las telecomunicaciones de las personas cuya demanda por estos servicios no ha sido atendida y que en general son de bajos ingresos, lo que a su vez permitirá que dicho mercado sea atractivo a los operadores de telecomunicaciones que se apoyen en la misma. Una red de esta naturaleza facilitaría el acceso de servicios como tele-salud y tele-educación, entre otros, en aquellas comunidades que hoy enfrentan condiciones de pobreza y acceso limitado a servicios públicos.

"Por ello, se propone en el artículo décimo sexto transitorio, el mandato al Ejecutivo Federal de instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones, que esté en operación antes de que concluya el año 2018.

"Al respecto, la Comisión Federal de Electricidad ha construido en los últimos años una importante infraestructura de fibra oscura que se constituirá en la **estrategia fundamental de la política pública** para garantizar la cobertura de servicios de telecomunicaciones, incluido el Internet de banda ancha, a todos los mexicanos. Por ello, se prevé que la Comisión Federal de Electricidad ceda a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transfiera todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha red, así como el aprovechamiento de al menos 90 MHz del espectro liberado por la transición a la televisión digital terrestre en la banda de 700 MHz, que por sus características de propagación la hacen adecuada para dar cobertura en el medio semi-urbano y rural.

"El modelo de red compartida asegurará que ningún prestador de servicios de telecomunicaciones tenga influencia en su operación, y operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades. La red prestará exclusivamente servicios a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, bajo condiciones de no discriminación y precios competitivos; estos operadores se obligarán a su vez a ofrecer a los demás operadores y comercializadores las mismas condiciones que reciban de la red compartida.

"...

"12. Política de inclusión digital y Plan Nacional de Desarrollo

"El desarrollo en la penetración del servicio de Internet de banda ancha requiere de una **política pública con visión de largo plazo** que promueva el valor social del acceso universal a las tecnologías de la información y la banda ancha.

"Por ello, la iniciativa **prevé la ejecución de una política de inclusión digital universal**, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia infraestructura y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, fomento a la inversión pública y privada en aplicaciones de telesalud, telemedicina y expediente clínico electrónico, y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales, entre otros aspectos.

"Dicha política tendrá, entre otras metas, que por lo menos 70 por ciento de todos los hogares y 85 por ciento de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten, a precios competitivos, con accesos

con una velocidad real para descarga de información de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la OCDE.

"...

"Finalmente, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se establece que el Ejecutivo Federal incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo:

"Un programa de banda ancha en sitios públicos que identifique el número de sitios a conectar cada año. La tendencia internacional considera el acceso a la banda ancha en sitios públicos de investigación, educación, salud, centros comunitarios y otros inmuebles de gobierno como una responsabilidad del Estado. A través de ellos se proveen servicios de alto impacto social produciendo una mejoría en las oportunidades de la población en general y en particular de los grupos en zonas rurales o marginadas, reduciendo así la brecha digital e incrementando los niveles de bienestar.

"Un programa de trabajo para dar cabal cumplimiento a la política para la transición a la televisión digital terrestre.

"Un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de acceso universal, no discriminatorio, compartido y continuo.

"Para que las tecnologías de la información puedan cumplir el papel de habilitadoras de la productividad y la eficiencia, es fundamental que el Estado asuma un papel activo y rector en la promoción de redes con capacidad suficiente para estos servicios. Es por ello que la creación de mercados de telecomunicaciones y radiodifusión más competidos, la generación de condiciones para incrementar sustantivamente la infraestructura y la obligación de hacer más eficiente su uso, lo cual tiene un impacto directo en los precios y en el aumento de la calidad de los servicios, hoy se vuelve el punto donde convergen plenamente la política económica y la política social del Estado."

Conforme a lo transcrito, tal como lo precisó la Juez de Distrito, la intención del Constituyente Permanente fue la de hacer realidad el acceso general de la población a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el de Internet, en razón de la importancia que tales actividades representan para el desarrollo económico y social de nuestro país, y al mismo tiempo, porque son los instrumentos que hacen realidad los derechos fundamentales de las personas, concretamente, el de libre expresión y de información, que a su

vez contribuyen al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana, fomentándose los valores de igualdad y no discriminación, ayudando a elevar el nivel de educación y cultura, así como a la democratización y politización de la población, al mejoramiento y cuidado de la salud y del medio ambiente, entre otros.

De la misma forma, no se desconoce que la infraestructura existente es insuficiente para responder al crecimiento exponencial de la demanda de ancho de banda para transportar todo el tráfico de voz y datos que se generan día con día, además de que la mayor red troncal es propiedad del principal operador, cuya red es de punto a punto con baja capacidad y con una competencia muy limitada, de manera que es indispensable que se actualice la infraestructura de telecomunicaciones, ya que el bienestar social depende considerablemente del grado de desarrollo de ésta.

En tales condiciones, es lógico que, a efecto garantizar el acceso universal a Internet, el Estado deberá asumir el papel activo y rector en el desarrollo de redes con capacidad suficiente para tales servicios, por lo que el Constituyente determinó **la creación de una robusta red troncal nacional** (red compartida de servicios de telecomunicaciones), cuyo desarrollo estará a cargo del Ejecutivo Federal, quien se asegurará de que esté funcionando antes de que finalice el año dos mil dieciocho, y tiene como principal objetivo atender a la población de bajos ingresos, cuya demanda por los servicios de telecomunicaciones no haya sido atendida, lo que a su vez permitirá que ese mercado sea atractivo para los operadores de telecomunicaciones que se apoyen en esa red troncal.

Además, esta red podrá contemplar inversión pública o privada, dependiendo de la disposición presupuestaria y de las previsiones que en su caso deba aprobar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; prestará sus servicios de manera exclusiva a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, bajo condiciones de no discriminación y precios competitivos, quienes a su vez estarán obligadas a ofrecer a los demás operadores y comercializadores las mismas condiciones que reciban de la red compartida, y operará bajo los principios de compartición de toda su infraestructura y venta desagregada de todos sus servicios y capacidades.

Para tal fin, como estrategia fundamental de la política pública en cita, se han previsto **dos acciones:** (i) la primera, es que la Comisión Federal de Electricidad ceda su infraestructura de fibra óptica a Telecomunicaciones de México, para la operación y explotación de la red troncal nacional; (ii) y la segunda, es que se aprovechen por lo menos noventa mega hertz (MHz) del espectro que se liberará con motivo de la transición a la televisión digital

terrestre en la banda de setecientos mega hertz (MHz), sin perjuicio de que pueda utilizarse cualquier otro activo del Estado en la instalación y operación de la red compartida.

Para el logro de esta finalidad, el Constituyente Permanente estimó, expresamente, que el desarrollo en la penetración del servicio de Internet de banda ancha requiere de una **política pública con visión de largo plazo**, disponiendo las siguientes estrategias:

a) La creación y ejecución de una **política de inclusión digital universal** a cargo del Ejecutivo Federal, orientada a brindar acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha para toda la población; que deberá contener, entre otros elementos, los objetivos y metas en materia de infraestructura, accesibilidad y conectividad, tecnologías de la información, comunicación y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y datos abiertos, y desarrollo de aplicaciones, sistemas y contenidos digitales; y que tendrá, entre otras metas, que por lo menos el setenta por ciento de todos los hogares y el ochenta y cinco por ciento de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional cuenten a precios competitivos, con accesos con una velocidad real para descarga de información, de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

b) La inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales y especiales, de las siguientes **acciones**:

i. El crecimiento de la red troncal, a efecto de asegurar la máxima cobertura de servicios a la población;

ii. La creación de un programa de banda ancha en sitios públicos que identifique el número de lugares a conectar cada año, hasta alcanzar la cobertura universal;

iii. Un estudio detallado que identifique el mayor número posible de sitios públicos federales que deberán ser puestos a disposición de los operadores de telecomunicaciones y radiodifusión para agilizar el despliegue de sus redes, en ese programa se deberá comprender la contraprestación que los concesionarios deberán pagar por el aprovechamiento correspondiente;

iv. Un programa de trabajo para dar cabal cumplimiento a la política para la transición a la televisión digital terrestre y el presupuesto que para ello se requiere;

v. Un Programa Nacional de Espectro Radioeléctrico que, entre otras cuestiones, debe contener un programa de trabajo para garantizar el uso óptimo de las bandas 700 mega hertz y 2.5 giga hertz; y,

vi. Un programa de trabajo para reorganizar el espectro radioeléctrico a estaciones de radio y televisión.

Conforme a lo anterior, de la revisión del **"Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"**, aprobado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de dos mil trece, en el que se contienen los objetivos, estrategias, indicadores y metas que regirán la actuación del Gobierno Federal durante ese sexenio, en lo que al presente fallo corresponde, se desprende la meta nacional denominada **"México próspero"**.

Lo anterior tiene entre sus objetivos y estrategias democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones para impulsar el desarrollo e innovación tecnológica de las telecomunicaciones que amplíe la cobertura y accesibilidad para impulsar mejores servicios y promover la competencia, buscando la reducción de costos y la eficiencia de las comunicaciones.

Por otra parte, dentro de la estrategia transversal llamada **"Un gobierno cercano y moderno"**, se advierte que se propone establecer una estrategia digital nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la sociedad del conocimiento.

Adicionalmente, el **"Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018"**, aprobado mediante decreto que se publicó en el medio oficial de comunicación referido en el párrafo anterior el treinta de agosto de dos mil trece, en lo conducente, indica que para alcanzar la estrategia transversal denominada **"un gobierno cercano y moderno"**, es fundamental reconocer que las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, son una herramienta básica que brinda amplias oportunidades para mejorar la eficiencia del gobierno.

Por ello, en su objetivo 5 titulado: **"Establecer una estrategia digital nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento"**, se indica que este impulso se efectuará mediante el uso de las tecnologías citadas, lo cual permitirá el desarrollo de la modernización del gobierno y la mejora de los servicios y bienes públicos, lo que supone contar con habilitadores digitales como la conectividad, asequibilidad,

inclusión y alfabetización digital, la interoperabilidad y el uso de datos abiertos, así como el marco jurídico adecuado para tales efectos.

De los anteriores elementos se desprende que el agravio en estudio es **infundado**, ante lo cual, se arriba a la conclusión de que fue correcta la negativa de amparo decretada por la Juez de Distrito.

Ello se debe a que, contrario a lo argumentado por los recurrentes, **el Estado Mexicano sí ha garantizado el núcleo esencial del derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en específico, el Internet:**

Así, en primer término, **el Estado Mexicano sí cuenta con una estrategia a nivel nacional**, es decir, con un plan de acción con objetivos y estándares claros, enfocados en el desarrollo de infraestructura, el empleo del Internet en la vida cotidiana, la creación de centros comunitarios para su acceso, así como un enfoque hacia los sectores más vulnerables.

Tal estrategia incluso tiene como fundamento el propio "**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones**", y se encuentra precisada a mayor detalle en el "**Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**", así como en el "**Programa para un Gobierno cercano y moderno 2013-2018**".

Ahora bien, también es posible concluir que **la estrategia nacional a que se ha hecho alusión, se encuentra en marcha**, pues en el informe justificado que rindió el Instituto Federal de Telecomunicaciones se listó un amplio número de acciones que, con motivo de dicha estrategia, se han implementado.⁴²

Adicionalmente, **esta Segunda Sala advierte una razonabilidad entre el tiempo que ha transcurrido desde que se llevó a cabo la reforma constitucional (once de junio de dos mil trece) y la estrategia desple-**

⁴² Las acciones concretas son las siguientes: **1. Para el aumento en la disponibilidad de espectro:** **a)** licitación de treinta MHz en la banda de 1.9 GHz; **b)** licitación de las bandas de 1.7/2.1 GHz; **c)** clasificación de bandas de uso libre; **d)** asignación de 200 MHz a la Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento; **e)** identificación de espectro adicional; **f)** plan de reordenamiento del espectro; **g)** licitación de la banda del "dividendo digital"; **h)** declaración de bandas de uso libre; **i)** política de transición a la televisión terrestre; **j)** creación del Sistema Satelital Mexicano MEX-SAT; **k)** arrendamiento de fibra oscura de CFE a la iniciativa privada;

gada, tomando en consideración que los objetivos tienen como fecha de cumplimiento el año dos mil dieciocho, en especial, porque como puede adver-

l) expedición del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad; **y, m)** asignación de recursos públicos para promover el desarrollo de las telecomunicaciones a partir de una política de cobertura social. **2. Con el fin de ampliar la cobertura social:** **a)** Fondo de Cobertura Social (Foncos); **b)** Fideicomiso e-México; **c)** Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica-Red NIBA; **d)** operación de la red satelital de once mil estaciones terrenales; **y, e)** mejoramiento del desempeño de la red 23. **3. Para impulsar la alfabetización digital:** **a)** campaña nacional por la inclusión digital de los adultos; **b)** plataforma "club digital"; **c)** creación de centros comunitarios digitales; **d)** estrategia para aumentar la cobertura de contenidos y servicios digitales; **e)** programa "compupoyo"; **y, f)** programa de pagos móviles para localidades rurales. **4. Para ampliar la conectividad en planteles educativos del país:** **a)** sistema de producción y transmisión de televisión digital educativa; **b)** red académica; **c)** videoteca educativa; **d)** registro nacional de maestros, escuelas y alumnos; **e)** portal del registro público de consejeros electorales; **f)** programa "clic seguro"; **g)** padrón de cédulas profesionales; **h)** portal chamacos.gob.mx; **i)** portal elkiosco.gob.mx; **j)** Conaculta digital; **k)** programa "habilidades digitales para todos"; **y, l)** portal de becas para la educación media superior "síguelo". **5. Para fortalecer las tecnologías en el sector salud:** **a)** clave única de establecimientos de salud; **b)** Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en la Salud; **y, c)** lineamientos y protocolos de telemedicina. **6. Para la inclusión social de pueblos y comunidades indígenas:** **a)** programa "ventana a mi comunidad"; **b)** proyecto "ecos indígenas, la voz de la diversidad"; **c)** programa de albergues escolares indígenas; **y, d)** canal de televisión "México indígena". **7. Para reducir la violencia hacia las mujeres:** **a)** espacio virtual "emprendedoras y empresarias"; **b)** micrositio "Vida sin violencia"; **c)** portal de desarrollo local con las mujeres; **d)** portal "punto de género"; **e)** espacio para las organizaciones de la sociedad civil; **y, f)** Sistema de indicadores de género. **8. Medidas respecto de las personas con discapacidad:** Sistema de información sobre discapacidad. **9. Empleo de las tecnologías de la información para promover la competitividad:** **a)** portal comprasdegobierno.gob.mx; **b)** portal tuempresa.gob.mx; **c)** ventanilla única de trámites; **d)** Programa para el Desarrollo del Sector de Servicios de Tecnologías de Información; **e)** Programa para el Desarrollo de la Industria de Medios Interactivos; **f)** proyecto "ciudad creativa digital"; **g)** programa de Conacyt "avance"; **h)** red telemática de Conacyt; **i)** fondo de innovación tecnológica; **j)** Programa de Desarrollo e Innovación en Tecnologías Precursoras; **k)** Programa de Innovación Tecnológica para la Competitividad de las Empresas; **l)** Programa "fans del planeta"; **m)** Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Recursos Naturales; **n)** sitio cambioclimatico.gob.mx; **o)** sitio mexicoproduce.gob.mx; **p)** programa de meteorología marítima; **q)** portal de transparencia presupuestaria; **r)** portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público QuejaNet; **s)** portal del empleo del Gobierno Federal; **t)** Aula virtual del programa de capacitación a distancia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; **u)** servicio de "observatorio laboral"; **v)** centro de contacto e-multimedia; **w)** Sistema Nacional de Capacitación para el Sector Turismo; **y, x)** contenidos visitmexico.com; **y 10. Estrategias de "gobierno digital":** **a)** gabinete en *twitter*; **b)** portal ciudadano del Gobierno Federal; **c)** herramienta "tu gobierno en mapas"; **d)** Programa Especial de Mejora de la Gestión; **e)** agenda de gobierno digital; **f)** Firma Electrónica Avanzada; **g)** Manual Administrativo de Aplicación General en la Materia de Tecnologías de Acceso a la Información; **h)** servicio de *call center* nacional e internacional; **i)** espacio "Mi Cofetel"; **j)** Consejo Asesor y Comité de la Plataforma México; **k)** Red de archivos históricos mexicanos; **l)** Digitalización del archivo general agrario; **m)** sistema "DeclaraNet Plus"; **n)** fomento de trámites electrónicos; **o)** biblioteca digital de la presidencia; **y, p)** portal cetesdirectorio.com (fojas 940 a 971 del cuaderno del juicio de amparo indirecto

—tomo I—).

tirse de los elementos antes reseñados, se trata de un plan de acción complejo, que requiere la coordinación de numerosos elementos, entre los que destaca el despliegue de infraestructura, el trabajo conjunto entre autoridades y la asignación de recursos económicos.

Finalmente, no se advierte que los quejosos hubiesen tenido acceso a Internet en su comunidad, y que éste se haya interrumpido, o **que se hayan disminuido las condiciones del acceso en cuestión.**

En virtud de lo anterior, se concluye que el Estado Mexicano sí ha garantizado el núcleo esencial del derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en específico, el Internet, con independencia de que en este momento, en la comunidad de San Ildefonso, Municipio de Tepeji del Río, Estado de Hidalgo, no se cuente con un acceso general a Internet, toda vez que, como ya se ha descrito, nos encontramos dentro de una estrategia implementada por el Gobierno Federal, misma que implica un desarrollo progresivo de diversos factores, hacia los objetivos trazados para dos mil dieciocho.

Es por ello, que no se puede establecer que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones), autoridades que se encuentran involucradas de manera activa en la estrategia nacional antes indicada, han transgredido los derechos de los quejosos, solamente porque a la fecha no cuentan con acceso general a Internet, pues, como ya se analizó, el estándar para concluir si ha existido una violación a sus derechos, es el concerniente al núcleo esencial del derecho, mismo que ha sido garantizado por el Estado Mexicano –incluidas las autoridades responsables–, tal y como ha quedado precisado.

No pasa desapercibido para esta Segunda Sala, que los quejosos pertenecen a una comunidad indígena. Al respecto, como ha quedado precisado, en la estrategia nacional antes desarrollada, así como en las acciones concretas que se han emprendido, destaca una atención primordial a los grupos vulnerables, y un especial acento en los pueblos y comunidades indígenas.

En consecuencia, no obstante que los quejosos pertenecen a una comunidad indígena, en la cual manifiestan que no cuentan con acceso general a Internet, lo cierto es que tal situación se encuentra sujeta, precisamente, al desarrollo progresivo de la estrategia nacional diseñada e implementada.

Lo anterior no desconoce la importancia del acceso a las tecnologías de la información y comunicación, en especial el Internet, para las comunidades

indígenas. Sin embargo, ello no implica que como medida inmediata todos los integrantes de éstas deberán contar con pleno acceso a Internet, pues, como ya se ha indicado, ello depende del desarrollo de infraestructura, la coordinación entre autoridades y la asignación de recursos.

No obstante, se reitera que las autoridades responsables (y el Estado Mexicano en conjunto) sí han garantizado el núcleo esencial de tal derecho, y se advierte la actual implementación de medidas específicas para la inclusión de las comunidades y pueblos indígenas en dicha estrategia.

En tales condiciones, se reitera que el agravio en estudio es infundado, toda vez que las autoridades responsables no transgredieron los derechos fundamentales de los quejosos, razón por la cual, lo procedente es **confirmar la negativa de amparo** decretada por la Juez de Distrito.

SEXTO.—Presunta omisión de tomar en consideración los derechos de las personas indígenas. Finalmente, en el **primer agravio** hecho valer en el recurso de revisión, los recurrentes argumentaron que la Juez de Distrito omitió tomar en consideración las características especiales que les asistían como personas indígenas, las cuales implicaban tomar medidas reforzadas de protección.

Añadieron que el hecho de pertenecer a una comunidad indígena implica que no poseen el mismo nivel de oportunidades, sino que éste depende de diversos factores. En especial, se debió tomar en consideración el *"Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, pueblos y comunidades indígenas"*, sin que la Juez hubiese realizado un análisis reforzado de su situación de vulnerabilidad, pues, incluso, en la sentencia se realizaron afirmaciones que contribuyen a la generación de una situación de desventaja y revictimización.

Al respecto, el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público."⁴³

En el mismo sentido, el artículo 12 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establece lo siguiente:

"Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces."

⁴³ Sobre tal disposición se ha pronunciado la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la tesis aislada 1a. CCX/2009, de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." (publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290), en la cual se indicó que la disposición "... insta claramente a todos los juzgadores del país a desplegar su función jurisdiccional teniendo en cuenta las costumbres y especificidades culturales en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, dentro del respeto a los preceptos de la Constitución. ...". Aunado a ello, la Primera Sala, en la tesis aislada 1a. CCCXX/2014 (10a.), de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE." (publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 611 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas»), señaló que los "... efectos o consecuencias de la autoadscripción pueden modularse, como puede ser lo relativo a la reposición del procedimiento, pues en efecto, es posible que en un procedimiento jurisdiccional en particular una persona se autoadscriba como indígena una vez dictada la sentencia de primera instancia, y el Juez decida no ordenar la reposición del procedimiento por estimar que no existió una afectación real a su derecho de defensa adecuada, toda vez que pudo comprender y hacerse comprender durante el juicio. ... De ahí que sea necesario distinguir el reconocimiento de la autoadscripción de una persona como indígena –el cual no resulta facultativo para el Estado– y las posibles consecuencias jurídicas que la manifestación de autoidentificación pueda traer en un procedimiento legal específico."

Ahora bien, sobre tal aspecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que para garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva de las personas indígenas, las autoridades deberán implementar y conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos, eliminando las barreras lingüísticas existentes y dando certeza al contenido de la interpretación en el caso concreto.

Lo anterior, acorde con la tesis aislada P. XVII/2015 (10a.), del Tribunal Pleno, de rubro «título y subtítulo»: "ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS."⁴⁴

Contrario a lo aducido por los recurrentes, sobre su calidad como miembros de una comunidad indígena y, por tanto, personas en una situación de vulnerabilidad, se advierte que la Juez de Distrito realizó las siguientes precisiones:

"Así las cosas, si bien es cierto que con la reforma constitucional de la que derivó el actual texto del artículo 6o. constitucional, se persigue cerrar la brecha digital existente entre individuos, hogares, empresas áreas geográficas de distinto nivel socioeconómico, respecto de la oportunidad que tienen de acceder a las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo el Internet de banda ancha, y el uso que hacen de éstas, **haciendo especial énfasis en los sectores más vulnerables**, no menos cierto es que la materialización de ese derecho humano previsible según lo prescribió el propio Poder Reformador, hasta el año dos mil dieciocho, exige que el Estado despliegue múltiples acciones a nivel nacional, ya que para que esos servicios públicos de interés general puedan ser prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, es necesaria la conjunción de diversos factores, entre otros, una cobertura de red ampliamente difundida, suficiente capacidad de transferencia de datos, dispositivos asequibles y diversidad en las opciones de conectividad, así como el uso eficientes del espectro radioeléctrico.

"...

⁴⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 232 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas».

"Sin embargo, ante la ausencia de un mandato constitucional y legal específico, exigible inmediatamente, que constriñera a las autoridades que se señalaron como responsables en el presente juicio a proporcionar a los justiciables en su calidad de miembros de la comunidad de San Ildefonso, Municipio de Tepeji del Río de Ocampo, en el Estado de Hidalgo, de manera general (cobertura universal) el acceso al servicio de Internet de banda ancha, es que se concluye que no es inconstitucional por ahora, la omisión alegada en los conceptos de violación que se analizan."

Esto es, la Juez de Distrito consideró que a la fecha, las autoridades responsables aún no se encuentran constreñidas a proporcionar, de manera general, el acceso a Internet de banda ancha. Así, en la sentencia de amparo se consideró que, si bien el Texto Constitucional establece el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, incluido el Internet, en especial para aquellos sectores más vulnerables (entre los que se encuentran las comunidades indígenas), lo cierto es que la obligación de las autoridades responsables se encuentra sujeta a la política que el Estado Mexicano ha puesto en marcha.

Es decir, si bien la Juez de Distrito reconoció la situación especial en que se encuentran los sectores más vulnerables del país, consideró que debía negarse el amparo, pues la pretensión de los quejosos se encontraba dirigida a demostrar que las autoridades responsables se encontraban constreñidas, en este momento, a garantizar el acceso a Internet de banda ancha.

En efecto, la negativa del amparo se sustentó en un análisis que realizó la Juez de Distrito de la política diseñada e implementada por el Estado Mexicano, a efecto de garantizar el acceso de las personas a Internet de banda ancha. Así, se indicó a los quejosos que tal derecho fundamental habría de ser garantizado por el Estado Mexicano, a partir de un desarrollo progresivo de la política a que se ha hecho alusión.

Es decir, la decisión de negar el amparo no descansó en una distinción con motivo de que son personas pertenecientes a una comunidad indígena, puesto que lo que analizó la Juez de Distrito fue, si el Estado Mexicano, hasta este momento, había cumplido con la exigencia progresiva de garantizar el acceso a Internet.

Adicionalmente, los sobreseimientos decretados por la Juez de Distrito, se basaron en la actualización de impedimentos técnicos para llevar a cabo el estudio de fondo. En específico, se sustentaron en el hecho de que algunos quejosos no exhibieron algún elemento de prueba para demostrar

que habían contratado el servicio de telefonía fija cuya interrupción alegaron. Aspecto sobre el cual, esta Segunda Sala ya se manifestó, en el sentido de que no constituía un obstáculo procesal desproporcionado o insuperable. Esto es, se surtía la improcedencia de mérito, con independencia de que los quejosos pertenezcan a una comunidad indígena.

En otras palabras, el sobreseimiento aludido no se traduce en una victimización para los quejosos, ni en un obstáculo insuperable para éstos, sino en un requisito razonable, con independencia de que pertenezcan a una comunidad indígena.

Ahora bien, respecto del derecho de igualdad a que hacen alusión los recurrentes, el artículo 1o. constitucional establece lo siguiente:

"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."

Sobre tal derecho de igualdad, esta Segunda Sala ha señalado que tiene un carácter complejo en tanto subyace a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en diversos preceptos, sin que implique necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato. Esto es, existe, por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otra parte, un mandamiento de trato desigual para establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga.

Lo anterior, de conformidad con la tesis aislada 2a. LXXXII/2008, de esta Segunda Sala, de rubro: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."⁴⁵

Así las cosas, no existió una discriminación a los quejosos en su calidad de personas indígenas, puesto que la falta de Internet en la comunidad a la que pertenecen, fue con motivo del carácter progresivo de la política del Estado Mexicano para garantizar el mismo, y no se sustentó en el hecho de que sea una comunidad indígena.

Esto es, el hecho de que en este momento no exista dicho servicio en tal comunidad, no implica que no se garantizará el mismo conforme avance la política correspondiente, aunado a que tal situación no se sustentó en que fueran personas indígenas, es decir, dicho aspecto no fue la razón por la que no se ha proporcionado el acceso a Internet. Por tanto, la diferencia de trato, no solamente no es permanente, al estar sujeta al desarrollo de la política antes aludida, sino que, adicionalmente, no tuvo como sustento el hecho de que la comunidad sea indígena, esto es, la situación tiene un sustento objetivo y razonable: el desarrollo, por parte del Estado Mexicano, de los elementos necesarios para garantizar el acceso a Internet de manera general.

Ahora bien, respecto del **"Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas"**, emitido por esta Suprema Corte (el cual, además no resulta vinculante para esta Segunda Sala), mismo que es referido por los recurrentes, debe resaltarse, que éste indica que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias, a una pronta decisión y a una reparación efectiva de

⁴⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 448.

toda lesión de sus derechos, para lo cual, se tendrán debidamente en consideración las costumbres, tradiciones, normas y sistemas jurídicos de tales pueblos.

En el protocolo se indicó que entre los elementos de acceso a la justicia, se encuentran el derecho a un recurso efectivo, la equidad en el procedimiento y la necesidad de que los Estados adopten medidas positivas para permitir dicho acceso, lo cual se encuentra relacionado con la oportunidad de las personas de participar en procesos determinantes para el ejercicio de sus derechos, acorde con el debido proceso legal como garantía fundamental del juicio justo.

Entre los lineamientos que señala el protocolo para los impartidores de justicia, se encuentra el de averiguar, si en los casos concretos hay elementos de especificidad cultural relevantes para ser tomados en cuenta, debiendo contar, además, con intérpretes que conozcan su lengua, teniendo así medios eficaces para comprender y hacerse comprender dentro del procedimiento.⁴⁶

Sin embargo, esta Segunda Sala considera que se cumplieron los lineamientos establecidos en el protocolo de mérito. Ello se debe, en primer lugar, al hecho de que no se advierte de las constancias la necesidad de que se estableciera un intérprete para los quejosos, pues si bien pertenecen a una comunidad indígena, lo cierto es que no se desprende que éstos requieran de un intérprete para comprender a cabalidad el procedimiento y la resolución de amparo.

Adicionalmente, es necesario destacar que mediante auto de once de agosto de dos mil catorce, la Juez de Distrito advirtió que los quejosos manifestaron ser personas indígenas, sin que hayan proporcionado mayores elementos sobre el tema. Por tanto, señaló que hay una obligación constitucionalmente impuesta al juzgador de averiguar si existen elementos de especificidad cultural que fueran relevantes para tomar en consideración para resolver el asunto, por lo que requirió a los quejosos para que manifestaran qué prácticas, costumbres o instituciones indígenas los definen, y cuál es el vínculo cultural, histórico y político por el que se identifican como miembros de un pueblo indígena, aunado a que manifestaran si son bilingües o multilingües, y cualquier otro dato adicional que consideraran pertinente.⁴⁷

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2014, páginas 40-42.

⁴⁷ Fojas 650 a 665 vuelta del cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** (tomo I).

En el mismo sentido, en dicho auto se requirió a los titulares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para que remitieran información sobre dicha comunidad.

Sobre tal requerimiento, mediante escrito de quince de agosto de dos mil catorce, el director general de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, remitió un informe en el que simplemente remitió información sobre el número de habitantes, su grado de marginación, nivel de educación, religión, acceso a la salud, y disponibilidad de bienes y servicios.⁴⁸

Ahora bien, mediante escrito de veintidós de agosto de dos mil catorce, los quejosos manifestaron que eran miembros de una comunidad indígena, pero no dieron mayores elementos sobre sus costumbres y prácticas, pues señalaron que ellos no tenían la carga de la prueba para demostrar todos los elementos que conformaban su identidad cultural.⁴⁹

En el mismo sentido, mediante escrito de veintiséis de agosto de dos mil catorce, el subdirector de Asuntos Contenciosos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, remitió diversos indicadores sobre la comunidad antes referida,⁵⁰ y el diez de septiembre de dos mil catorce, remitió información adicional sobre ésta. De dicha información solamente se advierte que gran porcentaje de la población, además de hablar español, habla alguna lengua indígena, destacando el otomí.⁵¹

Esto es, se respetaron las formalidades del procedimiento, aunado a que las personas pertenecientes a la comunidad indígena tuvieron pleno acceso a las instancias jurisdiccionales, **sin que se advirtiera la necesidad de tomar en consideración medidas adicionales de protección**, toda vez que ni los propios quejosos, ni el Instituto Nacional de Estadística y Geografía o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, proporcionaron datos que revelaran la necesidad de adaptar el proceso jurisdiccional, de tal manera que se protegieran ciertas costumbres o prácticas, no obstante, tal como ya quedó indicado, la Juez de Distrito tomó las providencias necesarias para allegarse de la mayor cantidad de elementos para ser tomados en cuenta en la emisión de la sentencia.

⁴⁸ Fojas 687 a 691 del cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** (tomo I).

⁴⁹ Fojas 1273 a 1277 del cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** (tomo I).

⁵⁰ Fojas 1291 a 1301 del cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** (tomo I).

⁵¹ Fojas 1889 a 1892 del cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** (tomo II).

Por las anteriores razones, esta Segunda Sala no advierte la violación alegada, en el sentido de que se vulneraron los derechos de los quejosos como personas indígenas, razón por la que el agravio en estudio es **infundado**.

SÉPTIMO.—Recurso de revisión adhesiva. En virtud del sentido del presente fallo, procede declarar sin materia la revisión adhesiva hecha valer por el director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, pues el interés de la parte adherente se encuentra sujeto a la determinación que se adopte respecto del recurso principal, por lo que resulta evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste sea favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, por lo que debe declararse sin materia.

En el presente caso, tomando en consideración que esta Segunda Sala ha confirmado los sobreseimientos decretados por la Juez de Distrito, así como la negativa de amparo a que se ha hecho alusión, es que resulta innecesario el análisis de la revisión adhesiva antes mencionada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, de esta Segunda Sala, cuyo rubro es: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."⁵²

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos a *****, en términos del considerando cuarto de la presente sentencia.

TERCERO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, y *****, en contra de los actos reclamados a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y al Instituto Federal de Telecomunicaciones, este último

⁵² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552.

en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en términos del considerando quinto de la presente sentencia.

CUARTO.—Se declara sin materia el recurso de revisión adhesiva.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emitieron su voto en contra de consideraciones.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo al subyacer a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y último párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los artículos referidos son normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, estos poderes, en particular el legislativo, están vinculados al principio general de igualdad establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos

de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

2a./J. 64/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 4836/2014. Andrés Hiram Huerta Alatorre. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votaron con reservas José Fernando Franco González Salas y con salvedades Juan N. Silva Meza. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Amparo directo en revisión 5819/2014. Cía. Gymsa Estudios de Planeación Regional, S.A. de C.V. 15 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

Amparo en revisión 568/2015. Aerovías de México, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo en revisión 757/2015. Emisora de Durango, S.A. 2 de diciembre de 2015. Cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo en revisión 1242/2015. César Cruz Benítez y otros. 11 de mayo 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 consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Eduardo Romero Tagle.

Tesis de jurisprudencia 64/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO DIRECTO. NO CONSTITUYE UN FORMALISMO O RIGORISMO JURÍDICO EXIGIR AL QUEJOSO QUE SEÑALE EXPRESAMENTE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE EL PERJUICIO LO CAUSA LA OMISIÓN DE LA RESPONSABLE DE PRONUNCIARSE SOBRE DETERMINADO PLANTEAMIENTO (INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 268/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA, EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO Y EL ENTONCES PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 27 DE ABRIL 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. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: DIANA CRISTINA RANGEL LEÓN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, veinte

a partir del veintidós siguiente, pues se refiere a la posible contradicción entre tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de diferente circuito.

SEGUNDO.—Legitimación. La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por los **integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila.**

TERCERO.—Antecedentes. A efecto de resolver el presente asunto, se estima necesario precisar brevemente la historia procesal y las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a las tesis que se estiman contradictorias.

I. Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila al dictar resolución en el cuaderno auxiliar ***⁴.**

1. El nueve de octubre de dos mil ocho, *****, en su carácter de apoderado general de ***** y *****, demandó en la vía sumaria civil, a diversas personas morales, reclamando prestaciones relacionadas con un bien inmueble propiedad de la actora.

2. De dicho asunto conoció el Juez Sexto de lo Civil del Distrito Judicial Bravos, con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua, quien, mediante auto de nueve de octubre de dos mil ocho registró la demanda bajo el número de expediente ***** y ordenó emplazar a las personas morales demandadas.

3. Posteriormente, el administrador de una de las personas morales demandadas *****, solicitó se decretara la caducidad de la instancia, al advertir que la última actuación que agitó el juicio fue un escrito de desistimiento acordado en proveído de seis de mayo de dos mil once, y hasta el auto de once de octubre de dos mil doce, transcurrió más de un año, sin que ninguna de las partes hayan agitado el curso del procedimiento.

4. En acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil doce el Juez Sexto mencionado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 850, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chihuahua, **decretó la caducidad de la instancia y consideró:**

⁴ Fojas 8 a 63 ibídem.

"... que al decretarse la caducidad de la instancia condenó a la parte actora al pago de costas, en términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civiles del Estado, y con base en la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: 'COSTAS. PROCEDE SU CONDENA CUANDO SE DECRETA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)."

5. Inconforme con esa determinación, la parte actora interpuso recurso de revocación, el cual se admitió por el referido Juez mediante auto de veintinueve de octubre de dos mil doce.

6. Seguidos los trámites de ley, y previa regularización del procedimiento el **treinta de noviembre del citado año**, el propio Juez Sexto de lo Civil resolvió el recurso de revocación planteado, declarándolo improcedente.

7. Las actoras ***** y *****, por conducto de su apoderado legal promovieron juicio de amparo directo, señalando como acto reclamado la resolución de treinta de noviembre de dos mil doce, señalada anteriormente, el que fue turnado al Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, que lo registró bajo el número de amparo directo *****.

8. Dicho órgano, por acuerdo de catorce de abril de dos mil quince ordenó remitir el asunto al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, el cual se registró con el número de expediente auxiliar *****, y en el cual el catorce de julio de dos mil quince se dictó sentencia en el sentido de **conceder** el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la persona moral quejosa, con base —en lo que interesa— en las siguientes consideraciones:

"III. Condena a costas.

"Las quejas aducen que no existe disposición legal alguna en el Código de Procedimiento Civiles del Estado de Chihuahua, para condenar al pago de costas como consecuencia inmediata de la declaración de caducidad, según se advierte de los artículos 850 al 855 de esa legislación, y si bien el artículo 145, inciso c), de dicho ordenamiento legal establece que siempre serán condenados a costas: 'El que fuere condenado en los juicios ejecutivos, hipotecarios, en los interdictos de retener y recuperar la posesión, y el que intente alguno de estos juicios si no obtiene sentencia favorable'; lo cierto es que el juicio de origen es un interdicto de suspensión de obra nueva promovido con fundamento en el artículo 19 del citado código.

"Añade que es inconstitucional que se le haya condenado al pago de costas con base en la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado

en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: 'COSTAS. PROCEDE SU CONDENNA CUANDO SE DECRETA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).', porque ese criterio deriva de una legislación diferente, la cual se encuentra redactada de forma distinta que la del Estado de Chihuahua.

"Por lo que, dice, la jurisprudencia no es aplicable, ni por las razones que informa la misma, tampoco porque sea temática, ya que se resuelve la condena a costas, cuando exista caducidad de la instancia, con base en un artículo de otra legislación diferente a la de Chihuahua.

"Agrega que no puede considerarse legal la condena bajo el argumento que adopta la tesis –de aplicar analógicamente el artículo relativo a la condena en costas cuando el actor desista de la acción– pues insiste, ningún disposición del código procesal, prevé tal condena cuando se decrete la caducidad de la instancia, tal como acontece con el Código de Comercio, por lo que la condena de referencia, transgrede el artículo 14 constitucional, ya que la autoridad no puede ir más allá de lo que expresamente señala la norma, además, de una interpretación jurídica del Código de Procedimiento Civiles de Chihuahua, se advierte que no fue la intención del legislador el condenar al pago de costas a la actora, pues si esa hubiere sido la intención, lo habría plasmado expresamente en la ley.

"El concepto de violación planteado es esencialmente fundado, atendiendo a la causa de pedir, dado que se reproduce un agravio planteado en revocación que no fue respondido por la autoridad responsable. (énfasis añadido)

"En efecto, en el recurso de revocación manifestaron:

"TERCERO: Violación por la falta de aplicación del artículo 95 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado, e indebida interpretación y aplicación de la tesis de jurisprudencia en que funda la resolución.

"Su señoría aplicó indebidamente una jurisprudencia que interpreta la legislación del Estado de Nuevo León, y específicamente a la luz del Artículo 90 del Código de Procedimientos Civiles de ese Estado, que valga decir en nuestro Estado de Chihuahua no existe una disposición similar si tan siquiera parecida, para condenar a mi representada en el pago de costas como consecuencia inmediata de la declaración de caducidad.

"La tesis referida es la siguiente:

""COSTAS. PROCEDE SU CONDENA CUANDO SE DECRETA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)." (se transcribe texto).

""En efecto, según se aprecia de la tesis aplicada por su señoría, se hace alusión al artículo 90 de otra entidad, que señalada que «... en toda sentencia definitiva o interlocutoria dictada en asuntos de carácter contencioso, se hará forzosamente condenación en costas, determinando cuál de las partes debe pagar a la parte contraria las costas que se le hayan causado en el juicio». En el Estado de Chihuahua no existe precepto legal que disponga que en la sentencia definitiva o interlocutoria se haga forzosamente condena en costas, ya que el precepto legal más parecido al que se refiere la jurisprudencia de mérito, es el siguiente:

""Artículo 95." (se transcribe texto).

""Como puede apreciarse, la jurisprudencia aducida por su señoría no es aplicable en este caso, primeramente porque dicha tesis se concreta a resolver la condena en costas por virtud de la caducidad a la luz de un artículo previsto en otra legislación muy diferente al similar de esta entidad, por lo que la inaplicabilidad en este caso es manifiesta.

""Por otra parte, la condena en costas a que se refiere esta tesis, presupone aparte de un artículo expreso de la legislación de otra entidad federativa, que se haya dado la caducidad, y en este caso no fue así, por lo que aun en el supuesto caso sin conceder que existiera caducidad, en el capítulo respectivo de la legislación adjetiva de nuestro Estado no existe la condena en costas forzosa por virtud de la caducidad, por lo que la resolución hoy impugnada es violatoria a los preceptos legales referidos, por lo que se deberá revocar tal determinación ...'

"Como se ve, las aquí quejas, en su recurso de revocación se quejaron de la falta de aplicación del artículo 95 del Código de Procedimiento Civiles del Estado de Chihuahua, así como de la indebida interpretación y aplicación de la jurisprudencia citada por el Juez responsable, argumentando que (énfasis añadido):

"" • La jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: «COSTAS. PROCEDE SU CONDENA CUANDO SE DECRETA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).» no es aplicable ya que interpreta el artículo 90 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León, mientras que en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua, no existe una disposición similar ni tan siquiera parecida, para condenarlas al pago de

costas como consecuencia inmediata de la declaración de caducidad, pues el precepto más parecido es el artículo 95 (mismo que transcribe para evidenciar su dicho).'

"Por su parte en la resolución reclamada el Juez responsable consideró que al decretarse la caducidad de la instancia condenó a la parte actora al pago de costas, en términos del artículo 145 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, y con base en la jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: 'COSTAS. PROCEDE SU CONDENA CUANDO SE DECRETA LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).'

"Sin embargo, no atendió el argumento planteado por el quejoso, y que ahora reproduce, consistente esencialmente en que en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua no existe una disposición que establezca que deba condenarse al pago de costas como consecuencia inmediata de la declaración de caducidad, sin que en el caso lo sea el artículo 95 de ese ordenamiento legal; y que por ello no sea aplicable la jurisprudencia citada por el Juez responsable. (énfasis añadido)

"Por lo tanto, aun cuando el quejoso no señale expresamente la omisión en que incurrió el Juez responsable –de analizar sus agravios–, con base en la causa de pedir, debe entenderse que su intención no puede ser otra más que la de ver atendida su excepción o defensa, que se le escuche, que se le brinde el acceso a la justicia y por consecuencia, que se le otorgue una respuesta congruente con lo pedido. Es así, porque la carga de referir expresamente la omisión de estudio como agravio o lesión, constituye un formalismo o rigorismo jurídico que conlleva materialmente a la denegación de justicia, pues dificulta su acceso, cuando más bien se debe, sin romper el principio de igualdad y equilibrio procesal, maximizar el ingreso a la justicia, a través de un medio de defensa completo, eficiente, ágil y sencillo. (énfasis añadido)

"Es aplicable la tesis (X Región) 4o. 4 K (10a.) sustentada por este Tribunal Colegiado de Circuito que dice:

"APELACIÓN. SE CUMPLE CON EL DERECHO A LA JUSTICIA COMPLETA, CUANDO SE EXAMINAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE EL QUEJOSO BÁSICAMENTE REPRODUCE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS EN DICHO RECURSO, NO OBSTANTE QUE NO SEÑALE, EXPRESAMENTE, LA OMISIÓN EN QUE INCURRIÓ EL TRIBUNAL DE ALZADA, DE ANALIZARLOS. El derecho a la justicia completa, garantizado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cumple cuando se examinan los conceptos de violación en los que el impetrante básicamente reproduce los

agravios expresados en el recurso de apelación, sin que hayan sido respondidos. Lo anterior, porque no obstante que el quejoso no señale expresamente la omisión en que incurrió el tribunal de alzada —de analizar sus agravios—, con base en la causa de pedir, debe entenderse que su intención no puede ser otra más que la de ver atendida su excepción o defensa, que se le escuche, que se le brinde el acceso a la justicia y por consecuencia, que se le otorgue una respuesta congruente con lo pedido. Es así, porque la carga de referir expresamente la omisión de estudio como agravio o lesión, constituye un formalismo o rigorismo jurídico que conlleva materialmente a la denegación de justicia, pues dificulta su acceso, cuando más bien se debe, sin romper el principio de igualdad y equilibrio procesal, maximizar el ingreso a la justicia, a través de un medio de defensa completo, eficiente, ágil y sencillo.⁵

"IV. Efectos de la sentencia.

"Bajo la perspectiva expuesta, al advertirse que la resolución reclamada es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales en perjuicio de la quejosa, por las razones antes destacadas, procede conceder la protección constitucional solicitada, para el efecto de que deje insubsistente dicho fallo y dicte otro en el que:

"1. Reitere las consideraciones que no fueron materia de amparo.

"2. Al resolver sobre las costas, analice el argumento planteado por el quejoso en torno a que:

"En el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua no existe una disposición que establezca que deba condenarse al pago de costas como consecuencia inmediata de la declaración de caducidad, sin que en el caso lo sea el artículo 95 de ese ordenamiento legal; y que, por ello, no sea aplicable la jurisprudencia citada por el Juez responsable.

"3. Hecho lo anterior, resuelva conforme a derecho corresponda ..."

II. El entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito (ahora Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito), al resolver el juicio de amparo directo *****.⁶

⁵ Décima Época. Registro digital: 2005737. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, materias constitucional y común, tesis (X Región)4o. 4 K (10a.), página 2245 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas».

⁶ Fojas 224 a 251 ibídem.

1. ***** , por conducto de su representante, demandó del Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca y/o Municipio de Tezoyuca, Estado de México, el pago tres meses por concepto de indemnización constitucional y demás prestaciones accesorias; derivado del despido injustificado.

2. **El Ayuntamiento demandado contestó la demanda** negando que el actor tuviera derecho a demandar las prestaciones que se contienen, argumentando que **en ningún momento fue rescindida la relación laboral**, y –en lo que interesa– opuso como excepción la siguiente:

"La de falta de acción del actor *****, en virtud de que el mismo, en ningún momento acredita tener relación laboral con la administración ***** , como se desprende del cuerpo de la demanda, ya que en ningún momento acredita, con documento alguno, que la administración ***** les haya expedido a su favor algún contrato; identificación alguna por el término de la administración de referencia; tampoco presenta recibo de pago alguno que le haya expedido la administración ya referida, por concepto de sus servicios subordinados, refiriéndose únicamente a la administración ***** , por lo que **carece de la acción legal para demandar las prestaciones que se contienen en la presente demanda, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 89, fracción III, de la ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios y que le fue debidamente notificado, conforme a derecho, dentro del término legal, la terminación de la relación laboral, como lo contempla el artículo 94 de la ley en cita y que la actora confiesa plenamente haber recibido y dado por notificada de la causa de su terminación laboral, por lo que carece de acción legal en contra de la administración ***** del H. Ayuntamiento de Tezoyuca, Estado de México. ...**"

3. El doce de agosto de dos mil cuatro, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento emitió el laudo correspondiente en el que determinó **condenar** al Ayuntamiento demandado al pago de la indemnización constitucional y demás prestaciones accesorias a favor de la parte actora.

4. El Ayuntamiento Constitucional de Tezoyuca por conducto de su apoderado, promovió juicio de amparo directo contra el laudo de doce de agosto de dos mil cuatro, dictado por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje en el juicio laboral número ***** , promovido por ***** , en contra del Ayuntamiento quejoso.

5. De la demanda de amparo, tocó conocer al entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, cuyo presidente la admitió por auto del catorce de octubre de dos mil cuatro, bajo el expediente ***** y por resolución correspondiente a la sesión de once de marzo de dos mil cinco

dictó sentencia en la que determinó negar el amparo y protección de la Justicia Federal, —en lo que interesa— por las consideraciones torales siguientes:

"SEXTO. En seguida se aborda el estudio de los argumentos expresados a manera de conceptos de violación, lo cual se hará con apego al principio de estricto derecho que rige en el juicio de garantías, tratándose de asuntos como el presente en donde la quejosa tiene el carácter de parte patronal en la relación laboral de donde deriva el conflicto de trabajo materia del juicio natural.

"Como único argumento de ataque, el apoderado de la quejosa afirma que el laudo reclamado es ilegal, en virtud de que si bien es cierto al establecerse la litis, la autoridad responsable manifestó que correspondía a la demandada la carga probatoria acerca de la contratación por tiempo determinado del actor, también es verdad que existe disposición expresa en la ley, en el sentido de que cuando el patrón notifica al trabajador las causas de su separación laboral dentro del término de cinco días no debe considerarse como un despido injustificado, y concluye diciendo que esas condiciones sí se cumplieron en el caso.

"Como complemento de lo anterior, el quejoso asegura que fue incorrecta la forma en que se valoraron la confesional expresa del actor, contenida en el numeral 5.8. de la demanda laboral, así como la documental consistente en la notificación del vencimiento del nombramiento del actor, por causa de terminación de la relación laboral, pues a su decir, la ley burocrática local, dispone que para no considerarse como un despido injustificado, debe notificarse al trabajador dentro del término de cinco días las causas de su despido, sin que implique que en el mismo documento debe acreditarlo, sino que será materia de prueba de ambas partes.

"Los conceptos de violación antes resumidos, resultan jurídicamente inoperantes para los fines perseguidos por la parte quejosa, pues del análisis de las constancias que integran el expediente laboral, en particular del escrito de contestación a la demanda, se aprecia que el ahora quejoso se excepcionó ante la autoridad responsable en los mismos términos y por las propias razones que expone ahora a manera de conceptos de violación, sin que la autoridad responsable haya tomado en consideración esos alegatos al establecer la litis planteada; y tampoco existe concepto de inconformidad sobre tal incongruencia por omisión, lo cual constituye la verdadera afectación en perjuicio del quejoso. (énfasis añadido)

"En efecto, este Tribunal Colegiado de Circuito advierte y concluye que el quejoso al formular su concepto de violación, se limitó a reiterar en vía de conceptos de violación las manifestaciones formuladas en

una de las excepciones opuestas en el escrito de contestación a la demanda, pues únicamente insiste en sus argumentos; sin embargo, es el caso de que, esa argumentación de defensa no se tomó expresamente en cuenta por la autoridad responsable al establecer la litis planteada y por ende, tampoco fue considerada en la emisión del laudo, causándose una afectación al hoy quejoso por incongruencia, ya que se soslayaron sus argumentos de defensa; no obstante, como se dijo antes, el quejoso omitió combatir esa incongruencia del laudo, por lo que resultan inoperantes sus conceptos de violación, pues este Tribunal Colegiado de Circuito está impedido de analizar los argumentos que planteó en el juicio natural cuando la autoridad responsable soslayó su estudio. (énfasis añadido)

"Para corroborar tal aserto, es preciso transcribir la excepción opuesta en el escrito de contestación a la demanda que contiene dichos argumentos:

"La de falta de acción del actor *****, en virtud de que el mismo, en ningún momento acredita tener relación laboral con la administración ***** , como se desprende del cuerpo de la demanda, ya que en ningún momento acredita, con documento alguno, que la administración ***** les haya expedido a su favor algún contrato; identificación alguna por el término de la administración de referencia; tampoco presenta recibo de pago alguno que le haya expedido la administración ya referida, por concepto de sus servicios subordinados, refiriéndose únicamente a la administración ***** , por lo que **carece de la acción legal para demandar las prestaciones que se contienen en la presente demanda, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 89, fracción III, de la ley del trabajo de los servidores públicos del Estado y Municipios y que le fue debidamente notificado, conforme a derecho, dentro del término legal, la terminación de la relación laboral como lo contempla el artículo 94 de la ley en cita y que la actora confiesa plenamente haber recibido y dado por notificada de la causa de su terminación laboral, por lo que carece de acción legal en contra de la administración ***** del H. Ayuntamiento de Tezoyuca, Estado de México. ...'**

"Ahora bien, respecto de aquella excepción, como se anticipó, la autoridad responsable ni siquiera se ocupó, ya que de la lectura del laudo reclamado es patente su omisión de hacer pronunciamiento sobre esos argumentos; no obstante, en ninguno de los conceptos de violación, la parte quejosa se inconformó en contra de esa incongruencia, por lo que resultan inoperantes, pues la verdadera afectación en el caso concreto, se actualizó con la tan señalada omisión de estudio en el laudo. (énfasis añadido)

"De esta manera, es claro que los conceptos de violación en estudio, son inoperantes, en virtud de que los conceptos de violación, constituyen una repetición de los argumentos expresados en el escrito de contestación a manera de excepción, sin que ésta haya sido tomada en cuenta en el dictado del laudo; y dicha incongruencia, no fue combatida en la presente vía; más aún tampoco combate en sus conceptos de violación los argumentos en que se apoyó el laudo reclamado, en esencia, consistentes en que el Ayuntamiento quejoso le correspondió la carga probatoria para acreditar que la contratación del actor fue por tiempo y obra determinados, y que el vencimiento del término o conclusión de la obra determinante de la contratación, fue al término de la administración *****", conforme a lo establecido en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y 35, 36, 37, 39, 40 y 794 de la Ley Federal del Trabajo en aplicación supletoria, así como la tesis, cuyo rubro es: 'OBRA DETERMINADA, CONTRATO DE; DEBE ESTIPULARSE EXPRESAMENTE SU DURACIÓN.'; y que dicho Ayuntamiento no acreditó esas circunstancias con las pruebas que ofreció; pues si bien es cierto que expresó un argumento en el sentido de que la ley burocrática local dispone que para no considerarse un despido injustificado debe notificarse al trabajador dentro del término de cinco días las causas de su despido, sin que implique que en el mismo documento debe acreditarlo, sino que será materia de prueba de ambas partes, también es verdad que ello no controvierte en lo sustancial las causas que tuvo la autoridad responsable para negar eficacia probatoria a las pruebas ofrecidas por tal Ayuntamiento.

"En las relatadas condiciones, al ser infundados e inoperantes los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso, lo que procede es negar el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados. ..."

Del anterior asunto surgió el criterio:

"Registro: 177344

"Novena Época

"Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXII, septiembre de 2005

"Materia común

"Tesis: II.T.27 K

"Página: 1431

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS QUE SOSTIENEN IDÉNTICOS ARGUMENTOS A LOS

PLANTEADOS AL Oponer una excepción en el juicio de origen sobre la cual la responsable no se pronunció.—Si de las constancias de autos se advierte que en el escrito de contestación de demanda el quejoso hizo valer una excepción en los mismos términos y por las propias razones expuestas como conceptos de violación en el amparo directo, sin que la autoridad responsable al establecer la litis se hubiere pronunciado en torno a ella, y el agraviado se limita a reiterar la citada excepción, es evidente que sus argumentos devienen inoperantes, porque lo que verdaderamente le causa perjuicio es la referida omisión; de ahí que no sea dable su estudio, porque de acuerdo con la técnica jurídica que rige en el juicio de amparo no es factible analizar los argumentos planteados en el juicio de origen cuando la autoridad responsable soslayó su estudio."

III. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León, al resolver el juicio de amparo directo ***⁷.**

1. ***** demandó la nulidad del dictamen de jubilación de treinta de abril de dos mil cuatro, y —en lo que interesa— hizo valer como motivo de anulación el siguiente:

"... Por otra parte tenemos que también se me deduce del salario base ... diversas cuotas del ISSSTELEÓN al 50% ... para obtener el salario de cotización neto, haciendo una incorrecta apreciación del artículo 51, fracción I, de la Ley de Seguridad de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, ya que dicho numeral se refiere a situaciones cuando el servidor público sufre un riesgo de trabajo y no en el caso concreto del suscrito que se trata de una jubilación y no de una incapacidad o riesgo de trabajo, permitiéndome transcribir para tal efecto el numeral de referencia, además de que la actuación del ISSSTELEÓN se encuentra en franca contradicción con lo dispuesto en el artículo 20 que es la que se debe tomar en cuenta para los efectos de jubilación ..."

2. Correspondió conocer del asunto a la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, quien dio contestación a dicho argumento de la siguiente forma:

"... se tiene que el instituto actuó conforme a derecho al aplicar al caso concreto lo estipulado por el artículo 51, fracción I, primer párrafo y sexto transitorio de la multicitada ley del instituto de seguridad ... (se reproducen); ...

⁷ Fojas 254 a 269 *Ibíd.*

es fácil apreciar que la autoridad demandada aplica en forma armónica los dispositivos antes transcritos, lo cual es jurídicamente válido, pues por una parte se tiene que mientras que en el artículo sexto se impone la obligación de considerar como base para otorgar la pensión por jubilación al salario de cotización neto, también se advierte que en el artículo 51, fracción I, primer párrafo, se establece cómo calcular dicho salario, en ese orden de ideas, resulta necesario que en el caso particular se aplique en forma simultánea dichos artículos antes citados, ello a fin de cumplir con el requisito de fundamentación ...

"Bajo esas premisas, es de señalarse que en el caso concreto no resulta aplicable el artículo 20 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para (sic) los Trabajadores del Estado de Nuevo León, a que alude el accionante, el cual a la letra dice: (reproduce).

"Lo anterior es así, puesto que dicho artículo alude a la figura de base de cotización, mismo que resulta totalmente diverso al concepto de salario de cotización neto ... además, tal como se ha sustentado en el presente fallo, en materia de pensiones por jubilación se tiene que el salario de cotización neto, constituye el elemento base para su determinación, y por ende, en el caso concreto no resulta aplicable el salario base de cotización, puesto que dicha figura tiene como objeto el ayudar a la determinación de la cuota de aportación al instituto de seguridad antes referido, supuesto el cual no corresponde al caso en estudio."

3. Inconforme, el actor formuló recurso de revisión en el que planteó como agravio lo siguiente:

"Con respecto a este considerando, la Magistrada en su resolución expone que es jurídicamente válido armonizar los artículos sexto transitorio y 51 de la nueva Ley del ISSSTELEÓN, ya que el primero se refiere a que para otorgar la pensión se deberá de tomar como base el salario base de cotización neto, mientras que el 51, fracción I, establece la forma de calcular dicho salario, y es aquí donde vuelvo a insistir que dichos dispositivos no deben ser aplicados en perjuicio de persona alguna, y menos si la referida ley no impone ni estipula la obligación de aplicarlos en forma concatenada como lo pretende la resolutora, y mucho menos aún, si como ya dijimos, en el artículo 51 se refiere a que se debe restar del salario una cantidad igual a la totalidad de las retenciones de la nómina que se le efectuaron o hubiesen tenido que efectuar, con motivo del pago de contribuciones de carácter federal o local; y así tenemos que, de nueva cuenta, dicho dispositivo se aplicó ilegalmente y la resolutora pretende en su resolución, legalizar dicha actuación no obstante que ésta va en contra, totalmente, de lo dispuesto por una ley de carácter federal que de explorado derecho

tiene mayor jerarquía que la local a la que la Magistrada pretende atribuirle legalidad, es decir, dicho dispositivo de carácter local se aplica totalmente en contra de la ley del ISR ... de lo cual claramente y sin lugar a dudas se deduce que la ley (sic) que la consideración de la Magistrada me causa agravio, ya que ignora el hecho de que la resolución que se combate viola evidentemente la ley federal ya mencionada."

4. El veintiocho de marzo de dos mil cinco, la Sala Superior resolvió el recurso de revisión planteado, dando contestación al argumento descrito del modo siguiente:

"Una vez realizado el estudio a los agravios antes transcritos, esta Sala revisora estima que deben declararse infundados, en atención a que la parte actora recurrente, parte de una premisa equivocada al precisar en sus agravios que la autoridad demandada en el juicio realizó una deducción equivalente al impuesto sobre la renta, al elaborar el dictamen de pensión jubilatoria, lo anterior es así toda vez que, contrario a lo señalado en el presente recurso, resulta correcta la resolución de la Sala ordinaria, pues no es cierto que la autoridad demandada (ISSSTELEÓN), haya hecho una deducción del impuesto sobre la renta al momento de elaborar el dictamen de jubilación de fecha 30 (treinta) de abril del año 2004 (dos mil cuatro), acto impugnado en el juicio, ya que en el caso concreto, la autoridad demandada únicamente aplicó la fórmula prevista en el artículo 51, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dentro del cual el impuesto de carácter federal a que hace referencia la parte actora, sólo constituye una variable para obtener el salario base de cotización neta, el cual según el artículo sexto transitorio de la misma ley, constituye la base sobre la cual la autoridad debe aplicar el porcentaje que le corresponde como pensión jubilatoria en razón de los años de servicio prestados, por tales consideraciones, se estima que son infundados los agravios que se estudian y lo procedente es confirmar la sentencia definitiva que mediante esta vía legal se impugna."

5. Inconforme, el actor solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal contra el acto de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, consistente en la sentencia de veintiocho de marzo de dos mil cinco, dictada en el expediente *****.

6. Por razón de turno correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el que mediante auto de dos de agosto de dos mil cinco la admitió a trámite, conformando el expediente ***** , y mediante sentencia de seis de octubre de dos mil cinco, determinó negar el amparo y protección de la Justicia Federal, —en lo que interesa—, con base en las consideraciones siguientes:

"Por otro lado, en el inciso «b» del primer concepto de violación, se argumenta que la responsable efectuó una inexacta aplicación del artículo 51, fracción I, de la legislación de previa cita, en tanto que éste estipula que para determinar el salario de cotización neto se realizarán las deducciones o retenciones con motivo de contribuciones de carácter federal, «... pero dicho dispositivo muy claramente se refiere cuando el trabajador sufre una incapacidad como riesgo de trabajo, pero nunca se refiere al caso concreto de una jubilación ... es decir, en el caso concreto del suscrito como jubilado no existe una disposición que ordene que para obtener la base o monto de mi jubilación se me deduzca un impuesto federal sobre la renta inferior a los nueve salarios mínimos, y mucho menos que se tome en cuenta para ello dicho impuesto, como sucede en el presente evento ...»'

"El reseñado concepto de discrepancia también se torna inoperante.

"Cierto, el planteamiento que en él se realiza, se esbozó originalmente en el cuarto motivo de anulación de la demanda inicial, del modo sucesivo: (énfasis añadido)

"4. Por otra parte tenemos que también se me deduce del salario base ... diversas cuotas del ISSSTELEÓN al 50% ... para obtener el salario de cotización neto haciendo una incorrecta apreciación del artículo 51, fracción I, de la Ley de (sic) Seguridad de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, ya que dicho numeral se refiere a situaciones cuando el servidor público sufre un riesgo de trabajo y no en el caso concreto del suscrito que se trata de una jubilación y no de una incapacidad o riesgo de trabajo, permitiéndome transcribir para tal efecto el numeral de referencia, además de que la actuación del ISSSTELEÓN se encuentra en franca contradicción con lo dispuesto en el artículo 20 que es la que se debe tomar en cuenta para los efectos de jubilación ...'

"La Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, se pronunció con relación a esa argumentativa de la siguiente forma: (énfasis añadido)

"... se tiene que el instituto actuó conforme a derecho al aplicar al caso concreto lo estipulado por el artículo 51, fracción I, primer párrafo y sexto transitorio de la multicitada ley del instituto de seguridad ... (se reproducen); ... es fácil apreciar que la autoridad demandada aplica en forma armónica los dispositivos antes transcritos, lo cual es jurídicamente válido, pues por una parte se tiene que mientras que en el artículo sexto se impone la obligación de considerar como base para otorgar la pensión por jubilación al salario de cotización neto, también se advierte que en el artículo 51, fracción I, primer

párrafo, se establece cómo calcular dicho salario, en ese orden de ideas, resulta necesario que en el caso particular se aplique en forma simultánea dichos artículos antes citados, ello a fin de cumplir con el requisito de fundamentación ...

"Bajo esas premisas, es de señalarse que en el caso concreto no resulta aplicable el artículo 20 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los (sic) Trabajadores del Estado de Nuevo León, a que alude el accionante, el cual a la letra dice: (reproduce).

"Lo anterior es así, puesto que dicho artículo alude a la figura de base de cotización, mismo que resulta totalmente diverso al concepto de salario de cotización neto ... además, tal como se ha sustentado en el presente fallo, en materia de pensiones por jubilación se tiene que el salario de cotización neto constituye el elemento base para su determinación, y por ende, en el caso concreto no resulta aplicable el salario base de cotización, puesto que dicha figura tiene como objeto el ayudar a la determinación de la cuota de aportación al instituto de seguridad antes referido, supuesto el cual no corresponde al caso en estudio.'

"Inconforme con esa apreciación, el actor al formular su recurso de revisión contra la sentencia primigenia, parcialmente relatada, planteó el agravio quinto para contrarrestarla en ese punto, del modo sucesivo: (énfasis añadido)

"Con respecto a este considerando, la Magistrada en su resolución expone que es jurídicamente válido armonizar los artículos sexto transitorio y 51 de la nueva Ley del ISSSTELEÓN, ya que el primero se refiere a que para otorgar la pensión se deberá de tomar como base el salario base de cotización neto, mientras que el 51, fracción I, establece la forma de calcular dicho salario, y es aquí donde vuelvo a insistir que dichos dispositivos no deben ser aplicados en perjuicio de persona alguna, y menos si la referida ley no impone ni estipula la obligación de aplicarlos en forma concatenada como lo pretende la resolutora, y mucho menos aún, si como ya dijimos, en el artículo 51 se refiere a que se debe restar del salario una cantidad igual a la totalidad de las retenciones de la nómina que se le efectuaron o hubiesen tenido que efectuar, con motivo del pago de contribuciones de carácter federal o local; y así tenemos que, de nueva cuenta, dicho dispositivo se aplicó ilegalmente y la resolutora pretende en su resolución, legalizar dicha actuación no obstante que ésta va en contra, totalmente, de lo dispuesto por una ley de carácter federal que de explorado derecho tiene mayor jerarquía que la local a la que la Magistrada pretende atribuirle legalidad, es decir, dicho dispositivo de carácter local se aplica totalmente en contra de la ley del ISR ... de lo cual claramente y sin lugar a dudas se deduce

que la ley (sic) que la consideración de la Magistrada me causa agravio, ya que ignora el hecho de que la resolución que se combate viola evidentemente la ley federal ya mencionada.'

"La Sala Superior responsable, como ya se mostró en párrafos anteriores, realizó un estudio y desestimación conjunta de agravios, que involucró el concerniente al identificado como quinto.

"Sin embargo, para mejor entendimiento, se copian nuevamente las consideraciones relativas, incluso por lo breves que son:

"Una vez realizado el estudio a los agravios antes transcritos, esta Sala revisora estima que deben declararse infundados, en atención a que la parte actora recurrente parte de una premisa equivocada al precisar en sus agravios que la autoridad demandada en el juicio realizó una deducción equivalente al impuesto sobre la renta al elaborar el dictamen de pensión jubilatoria, lo anterior es así toda vez que, contrario a lo señalado en el presente recurso, resulta correcta la resolución de la Sala ordinaria, pues no es cierto que la autoridad demandada (ISSSTELEÓN), haya hecho una deducción del impuesto sobre la renta al momento de elaborar el dictamen de jubilación de fecha 30 (treinta) de abril del año 2004 (dos mil cuatro), acto impugnado en el juicio, ya que en el caso concreto, la autoridad demandada, únicamente aplicó la fórmula prevista en el artículo 51, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dentro del cual el impuesto de carácter federal a que hace referencia la parte actora, sólo constituye una variable para obtener el salario base de cotización neta, el cual según el artículo sexto transitorio de la misma ley, constituye la base sobre la cual la autoridad debe aplicar el porcentaje que le corresponde como pensión jubilatoria en razón de los años de servicio prestados, por tales consideraciones, se estima que son infundados los agravios que se estudian y lo procedente es confirmar la sentencia definitiva que mediante esta vía legal se impugna.'

"El cúmulo de datos acabados de asentar, autorizan discurrir que el concepto de violación primero, inciso 'b', se manifiesta inoperante, en la medida de que en lugar de controvertir el tratamiento que la Sala Superior dio al agravio quinto del recurso de revisión, se limita a reproducir el planteamiento originario que esbozó en su demanda anulatoria, ya atendido y desvirtuado por la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, como consta en transcripción antecedente. (énfasis añadido)

"Y resulta que no es posible analizar el aludido concepto de violación en los términos así planteados, merced a que la litis constitucional tratándose

del juicio de amparo directo, promovido contra asuntos como el que ahora se resuelve, se circunscribe a examinar la constitucionalidad o no de la determinación que la autoridad jurisdiccional responsable, asumió frente a las exposiciones de agravio que la parte actora hizo valer en segunda instancia.

"De tal suerte que, en la especie, lo conducente era que el quejoso refutara la omisión, o bien, la inexactitud del tribunal ad quem, para dar respuesta a su agravio quinto, lo cual no acontece, en tanto en esta vía lo que en realidad se efectúa es un replanteamiento del motivo de anulación inicial (arábigo cuatro), que por las razones ya anotadas no puede formar parte del debate constitucional en el contexto primitivo en que se formuló, pues de atenderse en ese entorno, daría lugar a que prácticamente se realizara un estudio de primera mano sobre el tema discutido, ignorando el que ya se llevó a cabo en la jurisdicción local, lo cual es jurídicamente inconcebible. ..."

De dicha resolución, surgió la tesis aislada siguiente:

"Registro: 170955

"Novena Época

"Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVI, noviembre de 2007

"Materia común

"Tesis: IV.3o.A.42 K

"Página: 724

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS QUE EN LUGAR DE CONTROVERTIR LA OMISIÓN O INEXACTITUD DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS EN SEGUNDA INSTANCIA, REPRODUCEN EL ARGUMENTO PLASMADO EN LA DEMANDA INICIAL.—Los conceptos de violación en el amparo directo son inoperantes si lo alegado en ellos se limita a reproducir el planteamiento originario que se esbozó en la demanda inicial, en vez de controvertir la omisión o inexactitud de la autoridad responsable en el análisis de los agravios formulados en segunda instancia, pues el examen de la constitucionalidad de la determinación en esta etapa constituye la litis en el juicio de garantías, y no el tema controvertido en el contexto primario que se plasmó en la demanda inicial ante el juzgador natural."

IV. Entonces Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito) al resolver los juicios

de amparo directos ***** , ***** , ***** , ***** y
*****.⁸

Al resolver en sesiones de treinta y uno de mayo, once, dieciocho y veintiséis de octubre; todas de mil novecientos ochenta y ocho, en los amparos directos ***** civil, ***** civil, ***** administrativa, ***** civil y ***** civil, determinó negar el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos, al considerar esencialmente que:

• Los argumentos hechos valer por los ahí quejosos en sus conceptos de violación, fueron expresados en vía de agravios en la apelación, el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció de ese recurso omitió resolver respecto de ellos, con la conformidad tácita de la quejosa, pues en lugar de combatir tal omisión, se limitó a reiterarlos ante el tribunal de amparo, institución que no debe hacerse cargo de ellos, dado que conforme a la técnica de la ley de la materia, sería ilegal examinar tales argumentos en el juicio de garantías, porque equivaldría a sustituirse al tribunal de alzada, lo que no es posible por la naturaleza del amparo civil que es de estricto derecho, razón por la que desestimó los conceptos de violación por inatendibles.

De dichos asuntos surgió el criterio siguiente:

"Registro: 803108
"Octava Época
"Tribunales Colegiados de Circuito
"Jurisprudencia
"Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
"Núm. 13-15, Enero-Marzo de 1989
"Materia común
"Tesis: VI.1o. J/6
"Página: 151

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INATENDIBLES AQUELLOS QUE NO COMBATEN LA OMISIÓN INJUSTIFICADA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE A EXAMINAR UNA PARTE FUNDAMENTAL DE LOS AGRAVIOS.—Si los argumentos hechos valer en los conceptos de violación fueron expresados en vía de agravios y la autoridad responsable omitió resolver respecto de ellos, debe combatirse esa omisión, pues de lo contrario el silencio supone conformidad tácita, debiendo desestimarse los planteamientos que tiendan a repetir

⁸ Fojas 133 a 213 ibídem.

aquello, sobre lo que no hubo pronunciamiento, pues dada la técnica del juicio de garantías no podrían ser examinados tales argumentos porque equivaldría a sustituir a la responsable."

Cabe señalar que no se estima necesario reproducir las consideraciones de las sentencias que dieron origen a la citada tesis, puesto que el criterio fue abandonado por el órgano colegiado, como se expondrá en el siguiente considerando.

CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.** En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis, consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.⁹

Así, para determinar si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados —y no tanto los resultados que ellos arrojen—, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos—.

A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de tesis:

a) No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la misma cuestión jurídica**, y que a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas.¹⁰

⁹ En torno a ello, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo VI, diciembre de 1997, página 241.

¹⁰ Véanse la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; tesis aislada P. XLVII/2009 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67; tesis aislada P. V/2011 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA

b) Que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, **hayan resuelto una cuestión litigiosa**, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

c) Que entre los ejercicios interpretativos, exista al menos una parte del razonamiento en el **que la interpretación realizada, 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.

d) Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina, acerca de **si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a otra** que, como la primera, también sea legalmente posible.

e) Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.¹¹

Se estima necesario señalar, como se adelantó, que en el presente asunto no participa en la contradicción de tesis el criterio emitido por el **entonces**

JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7; y tesis jurisprudencial 1a./J. 5/2000 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo IX, junio de 2000, página 49.

¹¹ Véase la tesis aislada P. L/94 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época. Número 83, noviembre de 1994, página 35; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XXI, enero de 2005, página 93; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XIII, abril de 2001, página 77; y tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito) al resolver los amparos directos ***** y ***** de los que surgió la tesis VI.1o. J/6, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INATENDIBLES AQUELLOS QUE NO COMBATEN LA OMISIÓN INJUSTIFICADA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE A EXAMINAR UNA PARTE FUNDAMENTAL DE LOS AGRAVIOS.", el cual fue señalado inicialmente en la denuncia de la presente contradicción de tesis; ello ya que el órgano jurisdiccional –tal como se informó vía MINTERSCJN–,¹² ha abandonado el criterio sustentado en la referida tesis.

Asimismo, manifestó que se encuentra pendiente de aprobación la tesis respectiva, pero remitió la copia certificada de los amparos directos ***** y ***** de su índice, en los que indicó que se sustentaba ya el criterio contrario.

En estos cuatro asuntos, el Tribunal Colegiado de Circuito dijo que ante una omisión particular realizada en el acto reclamado, lo que procedía era suplir la deficiencia de la queja;¹³ ello, pues estimó que la falta de estudio de cierto argumento por parte de las correspondientes autoridades responsables constituyó una violación manifiesta de la ley que dejó sin defensa a la parte quejosa.

Ahora bien, se estima pertinente aclarar que el nuevo criterio sostenido por este último Tribunal Colegiado de Circuito, tampoco participa en la presente contradicción de tesis, pues no puede decirse que los nuevos argumentos coincidan con lo planteado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, denunciante; puesto que en estos asuntos no se estaba ante conceptos de violación consistentes en una repetición literal de argumentos o excepciones, respecto de las cuales se omitió su estudio en el acto reclamado; sino que el órgano jurisdiccional ejerció la potestad que le confiere la Ley de Amparo de suplir la queja deficiente –a pesar de la materia–, al estimar que en los casos se daba una violación manifiesta de la ley que dejó sin defensa a los quejosos.

¹² Foja 276 del ibídem.

¹³ En cada caso aplicó la legislación vigente al momento de la resolución de los asuntos, es decir, la fracción VI del artículo 76 Bis de la abrogada Ley de Amparo y la fracción VI del numeral 79 del ordenamiento en vigor; las cuales comparten en esencia la afirmación de que operará la suplencia de la queja, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Esto se corrobora, puesto que en el caso del amparo directo ***** de su índice, hizo mención a que advirtió la violación de forma clara y patente, y que no derivaba de una serie de razonamientos y planteamientos cuestionables, pues dijo, dicha violación trascendió al resultado del fallo, en virtud de que la razón toral que esgrimió la responsable, para confirmar la sentencia de primera instancia, obedeció a que la prueba pericial en materia de topografía y agrimensura, carecía de valor porque la especialista no contestó las preguntas de la adición al cuestionario; siendo tal argumento omitido en la sentencia definitiva reclamada en el juicio de amparo directo.¹⁴

Por lo que hace al amparo directo *****, en éste se indicó que el hecho de que el Juez natural omitiera tener por interpuesto el recurso de apelación hecho valer, trajo como consecuencia que se dejara en estado de indefensión a los apelantes, porque como a la fecha en la que se interpuso el recurso de apelación no se había documentado el fallo, no existía materia concreta para que aquéllos pudieran expresar los agravios respectivos en forma eficaz y no estaban en posibilidad de recurrir el proveído en el que se les requirió para que optaran por uno de los recursos de apelación.¹⁵

Mientras que en el amparo directo *****, sí existió un reclamo en los conceptos de violación en el sentido de que la Sala responsable no efectuó un análisis integral de las constancias de origen, en particular de aquellas que atañen al emplazamiento de cuya ilegalidad se dolía, y en ese sentido el Tribunal Colegiado de Circuito señaló que ello hacía patente la violación a las garantías del quejoso, en razón de que se le negó la oportunidad de exponer los argumentos y ofrecer las pruebas que estimara conducentes para combatir el emplazamiento al juicio natural, lo que se tradujo en el impedimento de su derecho fundamental de defensa, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

Finalmente, al resolver el juicio de amparo *****, el órgano colegiado estimó que el agravio que omitió estudiar la Sala revisora contenía la mínima causa de pedir, puesto que el tópico que se ponía de manifiesto, resultaba de especial relevancia para el resultado del fallo, pues a ese tribunal de alzada, correspondía analizar si para la procedencia de la acción de acuerdo con las circunstancias del caso, era aplicable o no el artículo 626, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla, que señala que

¹⁴ Foja 329 *ibídem*.

¹⁵ Foja 439 *ibídem*.

¹⁶ Fojas 499 a 509 *ibídem*.

podrá iniciarse juicio de responsabilidad ante el Juez civil, cuando habiéndose ejercitado la acción penal por parte del Ministerio Público, no se hubiera logrado la aprehensión del indiciado; por lo que en suplencia de la queja concedió el amparo.

Por tanto, es claro que los asuntos referidos, atendieron a las circunstancias particulares de cada caso, en las que se consideró que la omisión advertida por el Tribunal Colegiado de Circuito era grave por lo que dejaba sin defensa a los amparistas, y no existió la calificación de conceptos de violación, puesto que no se hicieron alegaciones reiterativas al respecto en las demandas de amparo, sino que en tres de los casos el Tribunal Colegiado de Circuito, advirtió directamente que la omisión alegada trascendía al resultado del fallo; y en el restante el quejoso sí indicó la incongruencia en el análisis de las constancias ofrecidas en el juicio de origen.

Circunstancias distintas a las de los restantes criterios denunciados en la presente contradicción de tesis, como se verá a continuación.

Ahora bien, es dable sostener que en la especie, **tampoco existe la contradicción de tesis denunciada** entre el criterio del **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León**, toda vez que se analizaron cuestiones jurídicas distintas.

La diferencia sustancial entre uno y otro criterios, estriba en que el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila**, estimó que atendiendo a la causa de pedir era fundado el concepto de violación que reiteraba un agravio hecho valer ante la autoridad responsable, porque advirtió que la misma **no atendió** a ese argumento, es decir, en ninguna parte de la sentencia reclamada se dio contestación a tal motivo de disenso (a pesar de que el quejoso no reclamó expresamente tal omisión).

Ello, pues consideró evidente que la intención del quejoso al reiterar los agravios, no podía ser otra más que ver atendido su argumento, que se le escuche, se le brinde acceso a la justicia y por consecuencia, obtener una respuesta congruente con lo pedido.

De ahí que catalogó como un formalismo o rigorismo jurídico el hecho de que el quejoso tuviera la carga de referir expresamente que la autoridad

responsable omitió el estudio de sus planteamientos; lo que conllevaría a una denegación de justicia.

Por lo que estimó procedente conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para que la responsable reiterara las consideraciones que no fueron materia de la concesión, analizara el argumento omitido hecho valer por el quejoso, y resolviera lo que en derecho procediera.

Mientras que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, calificó de **inoperante** un concepto de violación por estimarlo reiterativo, pues se había planteado originalmente en uno de los motivos de anulación de la demanda original; pero en ese caso, la autoridad responsable sí dio contestación al planteamiento hecho valer, declarándolo infundado al considerar que se partía de una premisa falsa.

Por ello, el Tribunal Colegiado de Circuito en cuestión estimó que los motivos de inconformidad debían estar encaminados a combatir el tratamiento que se dio a tales argumentos, **cuestión que no ocurrió**, puesto que el quejoso se había limitado a reiterar el argumento original en el concepto de violación, lo que lo hacía inoperante, pues no se podía ignorar la contestación que al respecto había llevado a cabo la autoridad responsable, y en ese sentido, estimó que sus conceptos de violación debían haber ido encaminados a combatir lo que consideraba como una inexacta o errónea afirmación de la autoridad en el sentido de que sus planteamientos no podían ser estudiados como pretendía, puesto que partía de una premisa falsa al indicar que eran aplicables al asunto normas jurídicas que no lo eran.

De ambos criterios se advierte que no se abordó la misma problemática jurídica; ya que el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila** resolvió un asunto en el que la autoridad responsable **no había dado contestación alguna** al argumento hecho valer ante ella, el cual después fue reiterado en el amparo directo sin reclamar expresamente la omisión de su análisis; mientras que el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, se encontró frente a un supuesto en el que la autoridad responsable **sí había emitido un pronunciamiento sobre el planteamiento inicial del quejoso**.

Por lo expuesto, se estima que **no existe la contradicción de tesis** denunciada entre el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**,

ya que ambos órganos jurisdiccionales analizaron problemas jurídicos distintos que no son posibles de comparar.

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Por lo que hace a las ejecutorias dictadas por el **Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila** y el **Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito** (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito), debe decirse que **sí existe** contradicción de criterios.

Esto es así, porque en los asuntos contendientes prevalecen los siguientes elementos comunes:

a) La autoridad responsable había sido omisa en pronunciarse sobre un planteamiento respecto del cual tenía la obligación de hacerlo –en cualquier sentido– en la resolución definitiva señalada como acto reclamado.

b) El quejoso no reclamó expresamente en los conceptos de violación, la omisión de dar contestación a tal argumento por parte de la responsable.

c) El quejoso en los conceptos de violación realizó la reiteración literal del argumento hecho valer ante la autoridad responsable.

d) En ambos casos son materias en que no es procedente la suplencia de la queja a que se refería el artículo 76 Bis de la abrogada Ley de Amparo (legislación utilizada en los asuntos en contienda), puesto que se trata de las materias civil y laboral, cuando el quejoso tiene la calidad de patrón, por lo que los conceptos de violación fueron analizados en estricto derecho.

Ahora bien, con estos planteamientos similares, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, llegó a la conclusión de que **–atendiendo a la causa de pedir– era fundado el concepto de violación** que reiteraba un argumento hecho valer ante la autoridad responsable, porque dijo que de esa repetición, debía entenderse que la intención del amparista era que ver atendida su excepción o defensa, y que no era correcto imponerle la carga de referir expresamente la omisión del estudio señalando que era un agravio o lesión, pues esto constituiría un formalismo o rigorismo jurídico que conllevaría denegación de la justicia y que este actuar no rompe con el principio de igualdad y equilibrio procesal; por lo que concedió el amparo para el efecto de que la responsable atendiera –con libertad de jurisdicción– el planteamiento del quejoso.

En cambio, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito) consideró que el concepto de violación que reiteraba literalmente la excepción hecha valer por la parte demandada en el juicio de origen, debía calificarse de **inoperante**, puesto que el quejoso fue omiso en reclamar expresamente que la Junta responsable había omitido dar contestación a su planteamiento. Lo anterior, al estimar que esa incongruencia constituía la verdadera afectación en perjuicio del quejoso.

Por lo que debido a que los conceptos de violación constituían una repetición de los argumentos expresados en las excepciones planteadas al contestar la demanda laboral, mismos que no se atendieron al momento de dictar la resolución definitiva reclamada y dicha incongruencia no fue combatida mediante los citados conceptos, resolvió negar el amparo y protección de la Justicia Federal.

En ese sentido, se ve que los Tribunales Colegiados de Circuito llegaron a diferentes conclusiones al analizar los conceptos de violación hechos valer en el juicio de amparo directo, cuando éstos constituyen una reiteración de argumentos hechos valer ante la autoridad responsable, la cual fue omisa en pronunciarse al respecto, siendo que tenía la obligación de hacerlo —en cualquier sentido—, en la resolución definitiva señalada como acto reclamado, y no fue señalado expresamente que el perjuicio lo causaba la omisión de análisis de los citados argumentos.

No obsta a lo anterior, el hecho de que en uno de los casos se hubiere omitido, en la resolución definitiva reclamada, un planteamiento hecho valer en forma de agravio al combatir la determinación de caducidad del juicio de origen, y en el segundo de los casos se trate de una excepción alegada al dar contestación a la demanda; ya que las conclusiones contradictorias a las que arribaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no atienden a la naturaleza del argumento o excepción omitido; sino a la forma en que se planteó un concepto de violación respecto de una resolución definitiva en un juicio de amparo directo.

Es decir, independientemente de la naturaleza de lo omitido, los Tribunales Colegiados de Circuito difirieron en si la carga de señalar expresamente la omisión de estudio en los conceptos de violación; constituye un formalismo o rigorismo jurídico que afecta el derecho de acceso a la justicia; o si por el contrario, para pronunciarse sobre la omisión de la responsable es necesario que ésta sea señalada expresamente en los conceptos de violación, pues

de lo contrario no se ataca el verdadero perjuicio que la resolución causa, en los asuntos en que no es procedente suplir la deficiencia de la queja.

SEXTO.—**Estudio.** Con base en lo antes relatado, esta Segunda Sala estima que se cumplen los requisitos para que se actualice una contradicción de tesis, pues los argumentos en disputa, dan lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto a la manera de abordar el tema jurídico planteado, la cual es:

- ¿La exigencia de señalar expresamente en los conceptos de violación que el perjuicio lo causa la omisión de la responsable de pronunciarse sobre un planteamiento en la resolución que constituye el acto reclamado, aun cuando el argumento hecho valer originalmente, constituye un formalismo o rigorismo jurídico que afecta el derecho de acceso a la justicia?

Primero, cabe señalar que los asuntos materia de la contradicción de tesis fueron tramitados conforme a la Ley de Amparo abrogada; por lo que será dicha legislación la que rija en el presente análisis.

Para resolver el hecho de si el exigir el señalamiento expreso en los conceptos de violación de la omisión de estudio de un planteamiento ante la responsable, constituye un rigorismo o formalismo jurídico, es necesario recordar qué ha dicho esta Suprema Corte sobre las formalidades en los conceptos de violación.

Al respecto, a inicios de la Novena Época, este Alto Tribunal abandonó el criterio que exigía formular los conceptos de violación como silogismos jurídicos, siendo que en la actualidad ya no es necesario que el concepto de violación reúna estrictamente esos requisitos sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.

Así se desprende de la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en la página trescientos veintitrés del Tomo VIII, correspondiente al mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"Registro: 195518

"Novena Época

"Segunda Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo VIII, septiembre de 1998

"Materia común

"Tesis: 2a./J. 63/98

"Página: 323

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.', en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo."

Esta determinación debe interpretarse en el sentido de que esta conclusión únicamente exime al quejoso de seguir determinado formalismo al plantear los agravios o conceptos de violación correspondientes, pero no de controvertir el cúmulo de consideraciones que por su estructura lógica sustentan la resolución recurrida, o, en su caso, las circunstancias de hecho que afectan la validez de esta última; así lo sustentó, al interpretar la tesis citada,

el Pleno de esta Suprema Corte al referirse al recurso de revisión, que por analogía es aplicable en la parte conducente.

"Registro: 191383

"Novena Época

"Pleno

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XII, agosto de 2000

"Materia común

"Tesis: P/J. 69/2000

"Página: 5

"AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.—Tomando en cuenta lo dispuesto en la tesis jurisprudencial 2a./J. 63/98, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 323, cuyo rubro es 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.', esta Suprema Corte de Justicia arriba a la conclusión de que los agravios que se hagan valer dentro de los recursos que prevé la Ley de Amparo no necesitan cumplir con formalidades rígidas y solemnes, ya que, por una parte, los diversos preceptos de este ordenamiento que regulan los referidos medios de defensa no exigen requisitos para su formulación y, por otra, el escrito a través del cual se hagan valer éstos debe examinarse en su conjunto, por lo que será suficiente que en alguna parte de éste se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que las respectivas consideraciones le provocan, así como los motivos que generan esta afectación, para que el órgano revisor deba analizarlos; debiendo precisarse que esta conclusión **únicamente exime al recurrente de seguir de-terminado formalismo al plantear los agravios correspondientes, mas no de controvertir** el cúmulo de consideraciones que por su estructura lógica sustentan la resolución recurrida, o, en su caso, las circunstancias de hecho que afectan la validez de esta última."

Ahora bien, acorde con la jurisprudencia del Tribunal Pleno citada, así como con el principio procesal relativo a que las partes exponen los hechos y el juzgador aplica el derecho, se concluye que el quejoso tiene la carga procesal mínima de impugnar la omisión referida, mencionando en los concep-

tos de violación expresados, cuál fue el argumento omitido, y ello es suficiente para demostrar racionalmente la infracción alegada.

Es decir, las partes no se encuentran obligadas a plantear sus inconformidades acorde con determinadas reglas, sino que basta con que sean comprensibles sus exposiciones para que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto se encuentre obligado a examinarlas, apreciando en su totalidad el contenido del escrito relativo con el objeto de extraer lo que se propone.

Por tanto, es claro que el atender argumentos conforme a la causa de pedir, exige como única condición que se indique el perjuicio causado, que no se introduzcan planteamientos que rebasen lo pedido y que impliquen claramente suplir una deficiencia argumentativa.

De lo anterior, se ve que la causa de pedir no tiene el alcance de enderezar el concepto de violación en que la quejosa transcribe el argumento que se estima omitido, al grado de que el órgano jurisdiccional realice una confronta total de dicho argumento con el acto reclamado para determinar que lo que el amparista le perjudica es la omisión que del mismo se hizo; puesto que con ello sí se rompe con el equilibrio procesal que el trámite del juicio de amparo exige, al ser el tribunal de amparo el que establezca el perjuicio causado y no el quejoso.

Cuestión que rebasa el alcance de la citada causa de pedir y se acerca a la suplencia de la queja que en los casos a estudio es claramente improcedente, al tratarse de las materias civil y laboral en la que el quejoso es la parte patronal, inclusive bajo el contexto constitucional sobre derechos humanos imperante en el país, pues en dichas materias, el estudio de los argumentos conforme a estricto derecho está plenamente justificada en la ley y, por lo mismo, resulta proporcional, es decir, guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar.

Por lo cual, sin exigir una forma determinada, sí resulta necesario que en este tipo de asuntos, sea el quejoso en los conceptos de violación el que indique cuál es el perjuicio causado, que en el caso sería la omisión de estudio del correspondiente planteamiento; puesto que no existe fundamento para que el juzgador lo realice sin afectar el equilibrio procesal que debe cuidar.

Pues de otra forma esto equivaldría a suplir su deficiencia de la queja, ya que para abordar los argumentos con base en la causa de pedir expresada, resulta necesario que el recurrente haya precisado con claridad cuál es el agravio que le provocan las respectivas consideraciones, así como los motivos

que generan esa afectación, a diferencia de lo que sucede cuando se suple la deficiencia de los agravios, pues esta prerrogativa procesal tiene aplicación cuando en el escrito relativo no se señala qué consideraciones del fallo recurrido se controvierten, o bien, realizado esto último, no se mencionan los motivos que generan la respectiva afectación.

Apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 8/2007 emitida por esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"Registro: 173403

"Novena

"Segunda Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXV. febrero de 2007

"Materia común

"Tesis: 2a./J. 8/2007

"Página: 718

"AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE GARANTÍAS. EL QUE SE ABORDE SU ESTUDIO EN ATENCIÓN A LA CAUSA DE PEDIR, NO IMPLICA SUPLENIR SU DEFICIENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO.—La circunstancia de que al conocer de un recurso dentro de un juicio de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito atiendan a la causa de pedir expresada, conforme a la jurisprudencia P/J. 69/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 5, con el rubro: 'AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.', no equivale a suplir su deficiencia en términos del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, ya que para abordar los agravios con base en la causa de pedir expresada en el libelo respectivo resulta necesario que el recurrente haya precisado con claridad cuál es el agravio que le provocan las respectivas consideraciones, así como los motivos que generan esa afectación, a diferencia de lo que sucede cuando se suple la deficiencia de los agravios, pues esta prerrogativa procesal tiene aplicación cuando en el escrito relativo no se señala qué consideraciones del fallo recurrido se controvierten, o bien, realizado esto último, no se mencionan los motivos que generan la respectiva afectación. Además, la

institución de la suplencia de los agravios, según el grado en que ésta se autorice por la Ley de Amparo y su interpretación jurisprudencial, se traduce en examinar consideraciones no controvertidas por el recurrente, o bien, en abordar el estudio de aquellas respecto de las cuales éste se limitó a señalar en sus agravios que las estima incorrectas, sin precisar los motivos que sustentan su afirmación."

En tal sentido, si se advierte que el quejoso hizo valer exactamente el mismo planteamiento como concepto de violación en el amparo directo, sin indicar, al menos, que le perjudica la omisión que del mismo realizó la autoridad responsable, es evidente que sus argumentos devienen inoperantes, porque lo que verdaderamente le causa perjuicio es la referida omisión y de no hacerlo valer de dicha forma, deja la carga al juzgador de interpretar de qué se duele; cuestión que de acuerdo con la técnica jurídica que rige en el juicio de amparo no es factible que éste realice.

Por ello, en los asuntos en que no procede que el juzgador realice la suplencia de la queja, debe combatirse expresamente esa omisión, pues de lo contrario el silencio supone conformidad tácita, debiendo estimarse inoperantes los planteamientos que tiendan a repetir aquello sobre lo que no hubo pronunciamiento, pues de lo contrario se va más allá del alcance que tiene la figura de atender a la causa de pedir, como se ve de las jurisprudencias que fueron antes citadas.

Cabe señalar que este requisito no constituye un formalismo o rigorismo jurídico, puesto que es un requisito mínimo proporcional al fin u objetivo perseguido, esto es, no lesiona la sustancia del derecho del acceso a la justicia, pues no resulta arbitrario, sino por el contrario, el mismo se estima racional, puesto que preserva la correcta y funcional administración de justicia.

Aunado al hecho de que no se impone cierta forma para hacer valer el agravio respectivo, ya que, por ejemplo, podrá el quejoso señalar que existe una omisión de estudio, o que el acto reclamado carece de congruencia y exhaustividad en el estudio de los argumentos planteados; es decir, que de cualquier forma indique qué perjuicio se le causa.

En tal sentido, es claro que los conceptos de violación deben demostrar racionalmente la infracción alegada; y aun cuando con el ánimo de optimizar el goce del derecho constitucional a la jurisdicción, conocido en otros países como la garantía de acceso efectivo a la justicia, los criterios de tribunales fe-

derales mexicanos se han orientado hacia una mayor flexibilidad respecto a los requisitos exigidos y se ha optado por la simple exigencia de que se precise la causa de pedir, aunada a la manifestación, sencilla y natural, de la afectación sufrida por los peticionarios de garantías, desde su punto de vista y mediante el uso de lenguaje directo y llano, con el propósito evidente de abandonar las exigencias técnicas extremas que sólo los abogados podían satisfacer; lo cierto es que ni la legislación ni la jurisprudencia permiten al Juez hacer una revisión oficiosa de los actos reclamados, sino que prevalece una carga procesal mínima para el agraviado, consistente en precisar la afectación que estime lesiva en su perjuicio. En consecuencia, cuando los peticionarios de la protección constitucional no colman siquiera esa mínima exigencia, lo alegado debe declararse inoperante.

Por todo lo anterior, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis siguiente:

AMPARO DIRECTO. NO CONSTITUYE UN FORMALISMO O RIGORISMO JURÍDICO EXIGIR AL QUEJOSO QUE SEÑALE EXPRESAMENTE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE EL PERJUICIO LO CAUSA LA OMISIÓN DE LA RESPONSABLE DE PRONUNCIARSE SOBRE DETERMINADO PLANTEAMIENTO (INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA). En los asuntos en los que es improcedente la suplencia de la queja deficiente, debe combatirse expresamente la omisión de la responsable de analizar un argumento en la sentencia definitiva reclamada, debiendo estimarse inoperantes los planteamientos que tiendan a repetir aquello sobre lo que no hubo pronunciamiento, porque es obligación del quejoso señalar el perjuicio que le causa el acto reclamado, pues de lo contrario, se deja la carga al juzgador de interpretar en qué consiste el agravio a estudiar lo que, de acuerdo con la técnica jurídica que rige en el juicio de amparo, no es factible que éste realice, al ir más allá del alcance que tiene la figura de atender a la causa de pedir; sin que ese requisito constituya un formalismo o rigorismo jurídico, toda vez que sólo se trata de una exigencia mínima que no lesiona la sustancia del derecho del acceso a la justicia. Aunado al hecho de que no se impone cierta forma para hacer valer el agravio respectivo, ya que, por ejemplo, podrá el quejoso señalar que existe una omisión de estudio, o que el acto reclamado carece de congruencia y exhaustividad en el estudio de los argumentos planteados; es decir, que de cualquier forma indique qué perjuicio se le causa.

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada entre el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro

Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito).

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, y el entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito).

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO. NO CONSTITUYE UN FORMALISMO O RIGORISMO JURÍDICO EXIGIR AL QUEJOSO QUE SEÑALE EXPRESAMENTE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE EL PERJUICIO LO CAUSA LA OMISIÓN DE LA RESPONSABLE DE PRONUNCIARSE SOBRE DETERMINADO PLAN-

TEAMIENTO (INTERPRETACIÓN DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA).

En los asuntos en los que es improcedente la suplencia de la queja deficiente, debe combatirse expresamente la omisión de la responsable de analizar un argumento en la sentencia definitiva reclamada, debiendo estimarse inoperantes los planteamientos que tiendan a repetir aquello sobre lo que no hubo pronunciamiento, porque es obligación del quejoso señalar el perjuicio que le causa el acto reclamado, pues de lo contrario, se deja la carga al juzgador de interpretar en qué consiste el agravio a estudiar lo que, de acuerdo con la técnica jurídica que rige en el juicio de amparo, no es factible que éste realice, al ir más allá del alcance que tiene la figura de atender a la causa de pedir; sin que ese requisito constituya un formalismo o rigorismo jurídico, toda vez que sólo se trata de una exigencia mínima que no lesiona la sustancia del derecho del acceso a la justicia. Aunado al hecho de que no se impone cierta forma para hacer valer el agravio respectivo, ya que, por ejemplo, podrá el quejoso señalar que existe una omisión de estudio, o que el acto reclamado carece de congruencia y exhaustividad en el estudio de los argumentos planteados; es decir, que de cualquier forma indique qué perjuicio se le causa.

2a./J. 59/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 268/2015. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, el entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 27 de abril 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. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Diana Cristina Rangel León.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis II.T.27 K, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS QUE SOSTIENEN IDÉNTICOS ARGUMENTOS A LOS PLANTEADOS AL Oponer una excepción en el juicio de origen sobre la cual la responsable no se pronunció.", aprobada por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 1431, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo directo 2/2014 (cuaderno auxiliar 411/2015).

Tesis de jurisprudencia 59/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de mayo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA EL ACUERDO DE FIJACIÓN DE TARIFAS PARA SUMINISTRO Y VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA. En el auto señalado el Juez de Distrito no está en posibilidad jurídica ni material de precisar si el acto reclamado, consistente en el Acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, proviene o no de una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta. Por tanto, el Juez federal no está en aptitud para desechar la demanda de amparo bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente, pues se requerirá hacer un análisis profundo para determinar su improcedencia, estudio propio de la sentencia definitiva, razón por la cual debe admitir la demanda de amparo, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento lleve a efecto el análisis exhaustivo de esos supuestos.

2a./J. 54/2012 (10a.)

Contradicción de tesis 297/2011. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Cuarto, todos en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 2 de mayo de 2012. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Nota: En términos de la resolución de 18 de mayo de 2016, pronunciada en el expediente de solicitud de sustitución de jurisprudencia 9/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aclaró el rubro de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 929, para quedar en los términos aquí expuestos.

Tesis de jurisprudencia 54/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de mayo de dos mil dieciséis.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 297/2011, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 857.

Esta tesis se republicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

HORAS EXTRAORDINARIAS. CARGA DE LA PRUEBA CUANDO SE RECLAMA SU PAGO RESPECTO DE LAS QUE EXCEDAN DE 9 A LA SEMANA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 351/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO DEL TERCER CIRCUITO, PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, TODOS EN MATERIA DE TRABAJO. 13 DE ABRIL DE 2016. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS; JAVIER LAYNEZ POTISEK VOTÓ CONTRA CONSIDERACIONES. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: LUIS JAVIER GUZMÁN RAMOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo 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 primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema que corresponde a la materia laboral, de la especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, quienes están facultados para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****, en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil quince, en la parte que interesa, determinó:

"NOVENO.— ... En otro aspecto, en su tercer y quinto conceptos de violación, el quejoso se duele de que el laudo combatido fue ilegal, en cuanto a la absolución del pago de horas extras, pues señala que dicha determinación carece de fundamentación y motivación, toda vez que, considera, subsiste su

derecho al pago de tiempo extraordinario, toda vez que la demandada no acreditó que dicho trabajador no lo hubiere laborado, además, que la legislación burocrática aplicable, no establece que dicho reclamo tenga que demostrarse por el trabajador, por lo que, considera, se contravinieron las disposiciones contenidas en los artículos 840, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria.—Es ineficaz el concepto de violación en estudio ... pues si bien la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no establece en quién debe recaer la carga de acreditar la jornada de labores, tanto ordinaria como extraordinaria, lo cierto es que al caso concreto, como acertadamente consideró la responsable, resulta aplicable de forma supletoria, lo dispuesto por el artículo 784 [fracción VIII] de la Ley Federal del Trabajo, por disposición expresa del artículo 10 de la legislación burocrática en cita ... que establece: 'Artículo 784.' [se transcribe].—Luego, del numeral inserto se obtiene que la carga de la prueba de la jornada extraordinaria recaerá en la parte patronal, salvo que ésta exceda de nueve horas semanales, circunstancia que se estima acorde y congruente con la legislación para servidores públicos, pues este último ordenamiento, en sus artículos 2 y 17, dispone: 'Artículo 2.' [se transcribe].—'Artículo 17.' [se transcribe].—De los numerales insertos se desprende que las condiciones generales del trabajo se rigen por el nombramiento expedido al servidor público adscrito a la entidad pública respectiva, de lo que se colige que, en todo caso, corresponde a la parte patronal acreditar, entre otras cosas, la jornada ordinaria y extraordinaria, lo que, como ya se adelantó, resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 784 de la codificación obrera.—En ese orden de ideas, válidamente se puede concluir que las disposiciones contenidas en el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, resultan aplicables en el procedimiento laboral burocrático que aquí interesa.—Bajo esa línea argumentativa, se considera objetivamente correcto el actuar del tribunal del conocimiento de absolver del pago de horas extras, pues al haber reclamado el actor el pago de diez horas semanales, acorde con lo dispuesto por la fracción VIII del numeral 784, previamente invocado, corresponde al trabajador acreditar la procedencia de su pago, pues su reclamo excede el límite de nueve horas semanales establecido por el dispositivo legal en comentario.—Ello, pues si bien no existe referencia a la modificación normativa del artículo 784, fracción VIII, en el proceso legislativo que derivó en la reforma a diversos artículos de la aludida Ley Federal del Trabajo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, pues desde la iniciativa de reforma, la fracción VIII del artículo 784, contenía el texto que ahora es norma vigente, sin que haya sido objeto de precisiones ni de discusiones por los legisladores, si el legislador, al reformar la citada disposición, incluyó expresamente una distinción respecto de la jornada extraordinaria, cuando se reclama una cantidad mayor, no podría corresponder al patrón, debe concluirse que fue voluntad del Constituyente establecer un límite a la carga probatoria prevista en el precepto

aludido, que si bien contiene supuestos en que dispone determinado trato normativo para el patrón acerca de probar ciertos aspectos, por la especial situación en que se ubica de una mayor capacidad para facilitar la prueba de los hechos, retomando la figura doctrinal de la carga dinámica de la prueba; con la mencionada reforma, prevalece que la fracción VIII fue modificada en contexto de la jornada ordinaria y extraordinaria; de lo que deriva un límite a dicha carga dinámica probatoria, por lo que la nueva legislación no impone al patrón la prueba de una jornada extraordinaria que rebase nueve horas semanales; de ahí lo ineficaz del concepto de violación en estudio. Resulta aplicable al caso, el criterio emitido por este Tribunal Colegiado, de clave III.3o.T.30 L y que es del tenor literal siguiente: 'TIEMPO EXTRAORDINARIO. SI SU RECLAMO EXCEDE DE 9 HORAS SEMANALES, EL PATRÓN NO TIENE LA CARGA DE PROBARLO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 784 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).' [se transcribe texto].—Luego, como correctamente sostuvo el tribunal responsable, los medios de convicción aportados por el actor, consistente en la confesional a cargo de ***** , así como las documentales consistentes en la copia simple del nombramiento y la constancia de trabajo de veintiséis de febrero de dos mil trece, no son aptos ni suficientes para acreditar el tiempo extraordinario materia de reclamo.—No pasan inadvertidas las tesis aisladas con claves XVI.1o.T.14 L (10a.) y XVI.2o.T.1 L (10a.), que sustentan el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, respectivamente, con los rubros: 'HORAS EXTRAS. LA CARGA PROBATORIA RESPECTO A SU PROCEDENCIA SE ENCUENTRA DIVIDIDA EN CUANTO AL NÚMERO QUE DE AQUÉLLAS SE RECLAME (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).' y 'HORAS EXTRAS. LA CARGA DE LA PRUEBA ESTÁ DIVIDIDA EN CUANTO A LA DURACIÓN QUE SE RECLAME (ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).'—Sin embargo, al tratarse de criterios emitidos por tribunales homólogos, este órgano de justicia no comparte los mismos y denuncia la posible contradicción de tesis; ello con fundamento en los artículos 217, tercer párrafo, 225, 226, fracción II y 227, fracción II, todos de la vigente Ley de Amparo, dado que no comparte el criterio en el sentido de que la carga probatoria del tiempo extraordinario reclamado se encuentre dividida, en términos de lo señalado por el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce, en tanto que el numeral de referencia establece de forma categórica, que únicamente corresponderá la carga probatoria al patrón de la jornada extraordinaria, cuando su reclamo no exceda de nueve horas; por lo que establecer una división al débito probatorio de un mismo tópico, contraviene con el espíritu de la reforma en comento, donde se pretende establecer un límite a la carga dinámica de la prueba sobre el reclamo

de horas extras. Por tanto, remítase testimonio de esta resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la tramitación de la denuncia de contradicción de tesis. ..."

CUARTO.—El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***** , en sesión de cinco de diciembre de dos mil catorce, en la parte que interesa, determinó:

"SÉPTIMO.— ... Con relación a las horas extras, estimó que, al haberse exigido el pago de 12 doce horas a la semana, de acuerdo con el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, la carga de la prueba debía soportarla la trabajadora, no obstante, fue omisa en aportar pruebas al respecto, por lo que absolvió de dicha prestación a la patronal.—Dicha determinación es ilegal.—La Ley Federal del Trabajo reglamenta, en forma específica, el aspecto procesal de las siguientes cuestiones laborales: —'Artículo 784.' [se transcribe].—La regla contenida en este precepto guarda relación con el diverso 804 del mismo ordenamiento legal, que es del tenor literal siguiente: 'Artículo 804.' [se transcribe].—En complemento a lo anterior, cabe citar el contenido del artículo 805 del mismo ordenamiento legal: 'Artículo 805.' [se transcribe].—De lo antes transcrito se desprende que, en términos generales, corresponde al patrón acreditar su dicho respecto a la duración de la jornada de trabajo y, para ello, tiene la obligación de conservar y exhibir los documentos que permitan a la Junta de Conciliación y Arbitraje contar con los medios idóneos para llegar al conocimiento de los hechos; de manera que el incumplimiento a esta exigencia trae como resultado la presunción de ser ciertos los hechos expresados por el trabajador.—Es decir, toda controversia que se genera respecto a la jornada laboral exime de la carga probatoria a la parte trabajadora, por estimarse que el patrón tiene a su alcance los medios de prueba que permitan a la autoridad laboral conocer los hechos relacionados con el horario en el que se desempeñaba el trabajador, aunque se precisa una excepción o modalidad en la que se propicia la reversión de la carga probatoria, concretamente cuando el trabajador refiere haber laborado más de 9 nueve horas extras a la semana, porque en esa hipótesis él debe demostrar su afirmación.—Sin embargo, ello no implica que si el operario no acredita haber laborado más de esas 9 nueve horas, entonces, deba absolverse al patrón de pagar la totalidad de las exigidas, sino que, al menos, debe imponérsele condena a cubrir 9 nueve horas extras a la semana, precisamente por su incumplimiento en demostrar la jornada laboral ordinaria y extraordinaria hasta por dicha cantidad de horas extras, es decir, 9 nueve.—Efectivamente, el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo es categórico en el sentido de que en todo caso corresponde al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre la jornada de

trabajo, ya sea ordinaria o extraordinaria, limitando ésta a que no exceda de 9 nueve horas semanales; de manera que en los supuestos en que no logre superar esa carga probatoria, entonces, se genera la presunción de ser cierta la expresada por el trabajador al límite máximo referido.—Entonces, en la especie, se advierte que el escrito de renuncia hace alusión a un aspecto que puede incidir en la jornada de trabajo, en la medida que dice: 'Reconozco que a su servicio siempre desempeñé mi actividad de tejedora, como trabajadora a domicilio, es decir, sin encontrarme bajo la supervisión inmediata ni directa de la empresa, autoadministrando mi jornada de trabajo.'.—Consecuentemente, lo relativo a la jornada de trabajo ordinaria, como extraordinaria, quedará definido hasta que la Junta valore nuevamente el escrito de renuncia y según lo que se obtenga de la prueba pericial ofrecida por la trabajadora, de modo que en todo caso, la Junta deberá de prescindir de la interpretación que hizo del artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo e imponer la carga de la prueba al patrón respecto de la jornada ordinaria y de la extraordinaria hasta por 9 nueve horas a la semana y con relación a las que excedan, entonces, tal carga la debe soportar la trabajadora. ..."

La anterior resolución dio origen a la siguiente tesis:

"Registro: 2008683

"Décima Época

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 16, Tomo III, marzo de 2015

"Materia: laboral

"Tesis: XVI.1o.T.14 L (10a.)

"Página: 2369

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas»

"HORAS EXTRAS. LA CARGA PROBATORIA RESPECTO A SU PROCEDENCIA SE ENCUENTRA DIVIDIDA EN CUANTO AL NÚMERO QUE DE AQUÉLLAS SE RECLAME (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012). De los artículos 784, fracción VIII y 805 de la Ley Federal del Trabajo, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, se advierte que, en términos generales, corresponde al patrón acreditar su dicho respecto de la duración de la jornada de trabajo y, para ello, tiene la obligación de conservar y exhibir los documentos que permitan a la Junta contar con los medios idóneos para llegar al conocimiento de los hechos; de manera que el incumplimiento a esta exigencia, trae como

resultado la presunción de ser ciertos los hechos expresados por el trabajador. Es decir, toda controversia generada en relación con la jornada laboral exime de la carga probatoria a la trabajadora, por estimarse que el patrón tiene a su alcance los medios de prueba que permiten a la autoridad conocer los hechos relacionados con el horario en el que aquélla se desempeñaba; aunque se precisa una excepción o modalidad en la que se propicia la reversión de la carga probatoria: cuando el operario refiere haber laborado más de 9 horas extras a la semana; en esta hipótesis, éste debe demostrar su afirmación, sin que ello implique que si no acredita haber laborado más de esas 9 horas, entonces deba absolverse al patrón de pagar la totalidad de las exigidas, ya que, al menos, debe imponérsele condena a cubrir 9 horas extras a la semana, precisamente por su incumplimiento de probar la jornada laboral ordinaria y extraordinaria aducida en juicio."

QUINTO.—El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***** , en sesión de dieciséis de abril de dos mil quince, en la parte que interesa, determinó:

"SEXTO.— ... En otro aspecto, el peticionario se expresa inconforme con la determinación de la juzgadora laboral, en cuanto absolvió a la parte demandada del pago de horas extras, pues dice que dejó de atender que tales hechos fueron aceptados por el demandado —*en razón de su silencio*—, al no contestar la demanda.—Lo anterior comparte la calidad de fundado pero inoperante.—Es así, porque si bien tiene razón el quejoso cuando habla de que la Junta responsable dejó de atender ... la presunción derivada de la falta de contestación de la demanda; sin embargo, debe atenderse también a que ... al actor se le tuvo como confeso fictamente de las posiciones articuladas por la demandada, entre ellas, la atinente a que no había laborado tiempo extraordinario.—En razón de lo cual, en cuanto al horario de trabajo, se neutralizó igualmente el resultado tanto de la presunción derivada de la falta de contestación a la demanda, como de la confesión ficta del actor ... No obstante, en suplencia de la queja deficiente ... fue incorrecta la determinación de la juzgadora laboral, en el sentido de absolver completamente a la demandada del pago de horas extras, por estimar que se trató de un reclamo calificado como inverosímil.—En el caso, el actor (ahora quejoso) reclamó el pago de cuatro horas extras diarias, expresando que desde la fecha de ingreso al empleo —*veintiséis de mayo de dos mil trece*— hasta un día antes del despido injustificado —*dos de septiembre de dos mil trece*— tuvo un horario de labores de las siete a las diecinueve horas de lunes a sábado de cada semana, sin contar con un periodo determinado para ingerir alimentos, lo cual, hacía mientras laboraba, es decir, estando

a disposición del patrón durante doce horas de lunes a sábado de cada semana.—Empero, aun ante tal magnitud del reclamo, no había por qué hablar del efecto invariable de absolver del pago de tiempo extraordinario, por suponerse inverosímil este reclamo, dado que sobre el particular ha de distinguirse cómo se aprecia éste, en orden de lo establecido en el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, según sea antes o después de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, y que entró en vigor al día siguiente.—A cuyo efecto es dable traer a colación el contenido del texto anterior y el vigente del artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dicen: Texto anterior: 'Artículo 784.' [se transcribe].—Texto actual: 'Artículo 784.' [se transcribe].—Como se apreciaba, antes de la reforma de treinta de noviembre de dos mil doce, se precisaba que correspondía al patrón la carga de probar la 'duración de la jornada de trabajo'; de ahí que, en caso de existir controversia sobre el pago de horas extras, el patrón tenía dicho débito procesal.—En ese sentido, ilustra la jurisprudencia número 2a./J. 140/99, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 20, Tomo XI, enero de 2000, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia laboral, que a la letra dice: 'HORAS EXTRAS. CORRESPONDE AL PATRÓN DEMOSTRAR LA DURACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO AUN EN EL SUPUESTO EN QUE EL TRABAJADOR AFIRME QUE LE FUE MODIFICADO SU HORARIO DE LABORES.' [se transcribe texto].—Pero conforme al texto actual de la fracción VIII del artículo 784 de que se trata, que dicho sea es el aplicable al caso, se observa que el legislador ordinario preservó la obligación impuesta al empleador de 'probar su dicho' cuando exista controversia en torno de la '*jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria*', aunque precisó que en cuanto a esta última, tal débito probatorio le correspondería cuando '*no exceda de nueve horas semanales*'.—De lo cual se sigue que cuando, como en el caso, el trabajador reclama el pago de tiempo extraordinario que excede de nueve horas semanales, la carga de la prueba respecto a la jornada ordinaria y extraordinaria de trabajo se divide entre las partes. Ciertamente, aunque con motivo de la reforma de mérito la carga procesal en torno del tiempo superior de nueve horas semanales se trasladó al trabajador actor, la obligación patronal de demostrar su dicho en relación a la jornada ordinaria y extraordinaria hasta por nueve horas semanales, continúa siendo carga específica del propio empleador.—Cuanto más que en términos de los artículos 804 y 805 de la Ley Federal del Trabajo, el patrón es el obligado a conservar y exhibir en juicio los contratos de trabajo, las listas de nómina del personal y, en su caso, los controles de asistencia; en la inteligencia de que en el caso de que no se lleve ese control, la duración de la jornada de trabajo se puede demostrar mediante el ofrecimiento de prueba diversa.—En efecto, tales preceptos disponen lo siguiente: 'Artículo 804.' [se transcribe].—'Artículo 805.' [se transcribe].—Del análisis integral de los artículos

784, fracción VIII y 804, vigentes, se aprecia que en toda controversia que se genera respecto a la duración de la jornada de trabajo ordinaria y la extraordinaria cuando no exceda de nueve horas semanales, se exige de la carga probatoria a la parte trabajadora, por estimarse que el patrón tiene a su alcance los medios de prueba que permiten a la autoridad laboral conocer los hechos relacionados con el horario en el que se desempeñaba el trabajador; empero, cuando la jornada extraordinaria rebasa las nueve horas semanales, dicho excedente corresponderá demostrarlo al trabajador.—Así, la única modalidad que propicia reversión de la carga al trabajador ocurre respecto del reclamo del tiempo extraordinario superior a las nueve horas semanales, lo que de ninguna manera implica, se insiste, que desaparezca por sí la obligación patronal de 'probar su dicho' respecto de la jornada de trabajo ordinaria y de la extraordinaria que no rebase las nueve horas semanales, pues para ello, como está observado, tiene la obligación de conservar y exhibir los documentos que permitan a la Junta laboral contar con los medios idóneos para llegar al conocimiento de los hechos; puesto que el incumplimiento a esta exigencia trae como resultado la presunción de ser ciertos los hechos expresados por el trabajador.—Al respecto, se invoca, por compartirse, el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, visible en la Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, materia laboral, con fecha de publicación viernes 13 de marzo de 2015, de rubro y texto siguientes: 'HORAS EXTRAS. LA CARGA PROBATORIA RESPECTO A SU PROCEDENCIA SE ENCUENTRA DIVIDIDA EN CUANTO AL NÚMERO QUE DE AQUÉLLAS SE RECLAME (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).' [se transcribe texto].—Por tanto, en lo que a este caso atañe, al trabajador corresponde demostrar el tiempo extraordinario que alega por cuanto excede de nueve horas a la semana, pero no la jornada laboral ordinaria ni la extraordinaria de hasta nueve horas semanales, ya que en torno de tales aspectos, el débito procesal recae en la patronal, en cuyo defecto, habrá de tenerse por cierta la jornada que expresó el trabajador, aunque no en la totalidad de doce horas extras a la semana, sino únicamente nueve, salvo que el operario acredite las restantes.—En ese orden, se colige, por una parte, que si el reclamo se hace al tenor de la previa vigencia de la reforma, lo verosímil o inverosímil se puede calificar sin limitación mayor que el de la razonabilidad o no de la jornada laboral aducida por el trabajador. Esto, a sabiendas de que no operaba la repartición de cargas probatorias.—Pero, por otra parte, de tratarse de un reclamo donde, como en el caso, ya está vigente la reforma de mérito, y en virtud del núcleo de este tópico, consistente en la división de cargas probatorias, se pueden dar, particularmente, los siguientes supuestos: 1. Que el patrón acredite fehacientemente que la jornada fue sólo la ordinaria. Hipótesis en la que se destruirá cualquier reclamo por tiempo extraordinario.—2. Que el patrón

acredite que la jornada de trabajo no llegó a más de nueve horas extras a la semana. Caso en el cual, provocará la improcedencia del reclamo superior a ese tiempo extraordinario.—3. Que el patrón no acredite ni la jornada ordinaria ni la extraordinaria que no rebase las nueve horas semanales. Extremos éstos en lo que cobra sentido la carga procesal del trabajador, quien tiene el débito de acreditación de sus pretensiones en torno del tema en mención (*justificar que laboró más de nueve horas extras a la semana*).—En este último caso, se darían las situaciones siguientes: a. Que ya integrado a la esfera jurídica del trabajador el derecho a que se le paguen horas extras al límite derivado de cargas y por la deficiencia probatoria de incumbencia del empleador, aquél (el operario) no acredite el exceso que expresa el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, como ocurre en la especie. En cuyo caso sólo procederá la condena al pago del tiempo extraordinario hasta por nueve horas semanales, justo por tal incumplimiento de parte del patrón.—b. Que acredite parcialmente respecto del excedente de nueve horas extras a la semana. Aquí, será procedente el pago del tiempo extraordinario que demuestre el operario haber laborado.—c. Que acredite totalmente el tiempo excedente laborado. La forma de decidir acerca de dicha prestación será, prima facie, imponiendo al empleador la obligación de pagar la totalidad del tiempo extra reclamado.—d. Que sin que haya posibilidad de menoscabar el derecho adquirido a raíz de que la patronal no satisfizo su carga probatoria; en cambio, en lo concerniente al aspecto de carga procesal (del trabajador y a partir de las nueve horas semanales como jornada extraordinaria), se haga factible apreciar el reclamo en orden de lo verosímil o inverosímil y que, inclusive, esto dé pauta a que la eventual condena comprenda en forma parcial (hasta nueve horas a la semana) o total las horas extras reclamadas.—Ya que con todo ello, se dará sentido al nuevo diseño legal que el reformador de la norma ha expresado cuando dividió cargas probatorias al respecto. Así, compartiéndolas entre las partes, es explicable por qué también dejó implícita la nueva manera en que se despliega el arbitrio de las Juntas y de los Tribunales Colegiados. O sea, sin que desaparezca esta potestad (*de génesis jurisprudencial*), se matiza para dar coherencia a la ley y a la potestad decisoria en materia de trabajo.—Así, una eventual declaratoria de inverosimilitud, no puede tener el efecto de absolver por completo a la parte empleadora del pago de tiempo extraordinario, cuando ésta incumple con la carga procesal que le correspondía (*acreditar que la jornada fue ordinaria, o bien, extraordinaria hasta por nueve horas a la semana*), aspecto sobre el que no trasciende ya lo inverosímil del reclamo, conforme a lo preceptuado en el propio dispositivo legal reformado; siendo entonces que en razón de la teleología de la reforma de que se habla, se da a la justicia laboral un sentido de equidad, donde incursionan los principios dispositivo y de contradicción pero, justamente, preservándose los postulados de la calidad

de tribunales de conciencia y de la verdad sabida y buena fe guardada.—Por tanto, en la especie, la juzgadora laboral no debió absolver a la parte patronal de la totalidad del pago de tiempo extraordinario que se le reclamó, pues conforme a lo antes razonado, lo procedente era condenar por tal prestación, pero solamente a nueve horas extras semanales, por relacionarse con la carga probatoria que incumbe a la patronal.—En tanto que, en cuanto a la consiguiente carga procesal del trabajador, no acreditó el exceso de las nueve horas o subsecuentes que, en el entorno de débitos probatorios, le correspondía. ..."

La anterior resolución dio origen a la siguiente tesis

"Registro: 2009759

"Décima Época

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 21, Tomo III, agosto de 2015

"Materia: laboral

"Tesis: XVI.2o.T.1 L (10a.)

"Página: 2185

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas»

"HORAS EXTRAS. LA CARGA DE LA PRUEBA ESTÁ DIVIDIDA EN CUANTO A LA DURACIÓN QUE SE RECLAME (ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012). Conforme al texto anterior del artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, la carga de la prueba en cuanto a la duración de la jornada de trabajo correspondía por completo al patrón; sin embargo, a partir de la reforma que entró en vigor el 1o. de diciembre de 2012, dicho débito procesal se torna divisible, dado que si bien es cierto que el legislador ordinario lo impuso al trabajador en cuanto al tiempo superior de 9 horas extras a la semana, también lo es que preservó la obligación patronal de demostrar su dicho en cuanto a la jornada ordinaria y extraordinaria hasta por esas 9 horas semanales, dado que en términos de los artículos 804 y 805 de la ley citada, el patrón tiene la obligación de conservar y exhibir en el juicio, entre otros, los controles de asistencia, en la inteligencia de que cuando no se lleven en el centro de trabajo, la duración de la jornada puede demostrarla mediante el ofrecimiento de prueba diversa. Así, cuando el trabajador reclama el pago de tiempo extraordinario que excede ese número de horas a la semana, subsiste la carga específica del propio empleador, en cuyo defecto, habrá de tenerse por cierta la jornada que expresó el operario, aunque no en la totalidad de las horas extras

reclamadas, sino únicamente de 9, salvo que el operario acredite las restantes. Ello es así, porque la modalidad que propicia la reversión de la carga al trabajador ocurre respecto del reclamo del tiempo extraordinario superior a esas 9 horas semanales, lo que no implica que desaparezca la obligación patronal de probar su dicho respecto de la jornada ordinaria y de la extraordinaria hasta por ese periodo."

SEXTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En principio, es relevante precisar que es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por aquéllas en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente, cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia y la tesis aislada, cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."²

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

I. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****.

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro IUS: 164120.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, registro IUS: 166996.

En el juicio

a) Un trabajador demandó a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco la reinstalación y salarios caídos por despido injustificado, así como el pago de horas extras; adujo, en esencia, que su horario de labores era de las siete a las diecisiete horas de lunes a viernes, es decir, cincuenta horas semanales, siendo que la jornada legal era de cuarenta horas semanales, por lo que laboró dos horas extras diarias.

b) La parte demandada contestó que el actor únicamente laboró cuarenta horas semanales, con un horario de las nueve a las diecisiete horas de lunes a viernes; asimismo, que de conformidad con el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, corresponde al actor justificar que sí laboró las horas extras reclamadas.

c) En el laudo, el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco absolvió del pago de horas extras, porque el trabajador no demostró la carga de la prueba.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios no establece en quién debe recaer la carga de acreditar la jornada de labores, tanto ordinaria como extraordinaria, por lo que resulta aplicable de forma supletoria el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece que la carga de la prueba de la jornada extraordinaria recaerá en la parte patronal, salvo que ésta exceda de nueve horas semanales.

- Por tanto, es correcto absolver del pago de horas extras, pues al haber reclamado el actor [trabajador] el pago de diez horas semanales, acorde con lo dispuesto por la fracción VIII del numeral 784, previamente invocado, le corresponde acreditar la procedencia de su pago, pues su reclamo excede el límite de nueve horas semanales, establecido por el dispositivo legal en comento.

- Si al reformar la citada disposición, el legislador incluyó expresamente una distinción respecto de la jornada extraordinaria cuando se reclama una cantidad mayor, debe concluirse que fue voluntad del Constituyente establecer un límite a la carga probatoria, que si bien contiene supuestos en que dispone determinado trato normativo para el patrón, acerca de probar ciertos aspectos, por la especial situación en que se ubica de una mayor capacidad para facilitar la prueba de los hechos, retomando la figura doctrinal de la carga

dinámica de la prueba; con la mencionada reforma, prevalece que la fracción VIII fue modificada en contexto de la jornada ordinaria y extraordinaria; de lo que deriva un límite a dicha carga dinámica probatoria, por lo que la nueva legislación no impone al patrón la prueba de una jornada extraordinaria que rebase nueve horas semanales.

II. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***.**

En el juicio

a) Una trabajadora, con el puesto de tejedora, demandó de una empresa el pago de indemnización constitucional y salarios caídos por despido injustificado; asimismo, reclamó el pago de dos horas extras diarias; manifestó en esencia que laboró en una jornada de trabajo discontinua de lunes a sábado, de ocho a trece horas y de trece treinta a dieciocho treinta horas, contando con treinta minutos para tomar alimentos de trece a trece treinta horas; de manera que laboraba una jornada extraordinaria de dos horas diarias, de las dieciséis con treinta y un minuto a las dieciocho con treinta minutos.

b) La parte demandada negó derecho a reclamar horas extraordinarias, debido a que la actora desempeñó su actividad de tejedora como trabajadora a domicilio, sin encontrarse bajo la supervisión inmediata y directa del patrón.

c) En el laudo, la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje de León absolvió a la demandada del pago de horas extras, porque la actora no ofreció pruebas para acreditar que laboró doce horas extras a la semana.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- De conformidad con los artículos 784 y 804 de la Ley Federal del Trabajo, toda controversia que se genera respecto a la jornada laboral exime de la carga probatoria a la parte trabajadora, por estimarse que el patrón tiene a su alcance los medios de prueba que permitan a la autoridad laboral conocer los hechos relacionados con el horario en el que se desempeñaba el trabajador; no obstante, existe una excepción o modalidad que propicia la reversión de la carga probatoria, concretamente cuando el trabajador refiere haber laborado más de nueve horas extras a la semana, porque en esta hipótesis éste debe demostrar su afirmación.

- El hecho de que el operario no acredite haber laborado más de nueve horas, no implica que deba absolverse al patrón de pagar la totalidad de las exigidas, sino que, al menos, debe imponérsele condena a cubrir nueve horas extras a la semana, precisamente por su incumplimiento en demostrar la jornada laboral ordinaria y extraordinaria hasta por dicha cantidad de horas extras, es decir, nueve.

- El artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo es categórico, en el sentido de que, en todo caso, corresponde al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre la jornada de trabajo, ya sea ordinaria o extraordinaria, limitando ésta a que no exceda de nueve horas semanales; de manera que en los supuestos en que no logre superar esa carga probatoria, entonces, se genera la presunción de ser cierta la expresada por el trabajador al límite máximo referido.

III. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***.**

En el juicio

a) Un trabajador demandó de una persona física indemnización constitucional y salarios caídos por despido injustificado, así como el pago de horas extras; manifestó, en esencia, que laboró una jornada de trabajo de siete a diecinueve horas, de lunes a sábado, sin horario de descanso.

b) La Junta responsable tuvo a la parte demandada por contestada la demanda en sentido afirmativo, ante su incomparecencia.

c) En la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, la Junta tuvo al actor por perdido su derecho para ofrecer pruebas, ante su incomparecencia; en tanto que a la parte demandada, le tuvo por admitidas sus pruebas, entre ellas, la confesión a cargo del actor, la cual fue desahogada, posteriormente, de manera ficta.

d) En el laudo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje absolvió del pago de horas extras, al considerar inverosímil su reclamo.

El Tribunal Colegiado sostuvo:

- En cuanto al horario de trabajo, se neutralizó tanto de la presunción derivada de la falta de contestación a la demanda, como la de la confesión ficta del actor. Por tanto, fue incorrecta la determinación de la juzgadora laboral, en el sentido de absolver completamente a la parte demandada del pago de horas extras, por estimar que se trató de un reclamo calificado como inverosímil.

- De los artículos 784, fracción VIII y 804 de la Ley Federal del Trabajo se aprecia que en toda controversia que se genere respecto a la duración de la jornada de trabajo ordinaria y la extraordinaria, cuando no exceda de nueve horas semanales, se exige de la carga probatoria a la parte trabajadora, por estimarse que el patrón tiene a su alcance los medios de prueba que permiten a la autoridad laboral conocer los hechos relacionados con el horario de trabajo; empero, cuando la jornada extraordinaria rebasa las nueve horas semanales, dicho excedente corresponderá demostrarlo al trabajador, dividiéndose la carga de la prueba.

- Así, la única modalidad que propicia reversión de la carga al trabajador ocurre respecto del reclamo del tiempo extraordinario superior a las nueve horas semanales, lo que de ninguna manera implica que desaparezca por sí la obligación patronal de "*probar su dicho*", respecto de la jornada ordinaria y de la extraordinaria que no rebase las nueve horas semanales, pues para ello tiene la obligación de conservar y exhibir los documentos que permitan llegar al conocimiento de los hechos, puesto que el incumplimiento a esta exigencia trae como resultado la presunción de ser ciertos los hechos expresados por el trabajador.

- Por tanto, al trabajador corresponde demostrar el tiempo extraordinario que alega, por cuanto excede de nueve horas a la semana, pero no la jornada laboral ordinaria ni la extraordinaria de hasta nueve horas semanales, ya que en torno de tales aspectos, el débito procesal recae en la patronal, en cuyo defecto, habrá de tenerse por cierta la jornada que expresó el trabajador, aunque no en la totalidad de doce horas extras a la semana, sino únicamente nueve, salvo que el operario acredite las restantes.

- Así, una eventual declaratoria de inverosimilitud, no puede tener el efecto de absolver por completo a la parte empleadora del pago de tiempo extraordinario, cuando ésta incumple con la carga procesal que le correspondía (acreditar que la jornada fue ordinaria, o bien, extraordinaria hasta por nueve horas a la semana), aspecto sobre el que no trasciende ya lo inverosímil del reclamo, conforme a lo preceptuado en el propio dispositivo legal reformado; siendo, entonces, que en razón de la teleología de la reforma de que se habla, se da a la justicia laboral un sentido de equidad, donde incursionan los principios dispositivo y de contradicción pero, justamente, preservándose los postulados de la calidad de tribunales de conciencia y de la verdad sabida y buena fe guardada.

- Por tanto, en la especie, la juzgadora laboral no debió absolver a la parte patronal de la totalidad del pago de tiempo extraordinario que se le reclamó, pues conforme a lo antes razonado, lo procedente era condenar por

tal prestación, pero solamente a nueve horas extras semanales, por relacionarse con la carga probatoria que incumbe a la patronal.

Los antecedentes relatados ponen en evidencia que sí existe contradicción de criterios, porque en los asuntos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes prevalecen los siguientes elementos comunes:

- Trabajadores demandaron el pago de horas extras.
- Precisaron que agotada su jornada ordinaria, continuaban laborando una extraordinaria, que a la semana excedía de nueve horas.
- El tribunal de trabajo absolvió del pago de horas extraordinarias (en dos casos considerando que la carga de la prueba correspondía al actor y en el tercero por inverosímil).

Así, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito considera que, conforme al artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, en vigor a partir del uno de diciembre de dos mil doce, cuando el trabajador reclama tiempo extraordinario que excede de nueve horas a la semana, le corresponde la carga de probar la totalidad de la jornada extra, sin que pueda dividirse la carga probatoria en el patrón (nueve horas) y en el trabajador (el excedente de nueve horas).

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito estima que, en términos del indicado precepto legal, el patrón tiene la carga de la prueba en relación con la jornada extraordinaria que no exceda de nueve horas extras a la semana, correspondiendo al trabajador la carga de aquella que supere ese límite.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito considera, también con apoyo en el numeral indicado, que la carga de la prueba, en cuanto a la duración de la jornada de trabajo, se encuentra dividida, cuando el trabajador reclama el pago de tiempo extraordinario que no excede de nueve horas a la semana subsiste la carga en el patrón, y la reversión de la carga al trabajador ocurre respecto del reclamo del tiempo extraordinario superior a esas nueve horas semanales.

SÉPTIMO.—Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción consiste en resolver si conforme al artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce, cuando el trabajador reclama tiempo extra que excede de nueve horas a la semana, la carga de probar la totalidad de la jor-

nada extraordinaria recae en éste; o si la carga se divide, al patrón, en relación con las primeras nueve horas, y al trabajador las que excedan de ese límite.

OCTAVO.—**Decisión.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes:

En principio, debe precisarse que el *Diccionario Jurídico*³ define: carga de la prueba básicamente significa la obligación de probar lo alegado. El actor es el responsable de la carga de la prueba y el demandado sólo se ocupa de las excepciones por él opuestas. El cuidado de rendirla incumbe a quien invoca a su favor una relación de derecho o situación jurídica.

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano*⁴ indica que la carga de la prueba, en el proceso laboral, es una de las innovaciones más importantes de las reformas de mil novecientos ochenta a la Ley Federal del Trabajo, y consistió en regular con mayor precisión el régimen de la carga de la prueba, en favor de la parte trabajadora. El artículo 784 de dicha ley dispone, por una parte, que la Junta de Conciliación y Arbitraje: "... eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador.". De manera que ese precepto enumera, en forma precisa y detallada, algunos de los hechos que, en todo caso, corresponde probar a la patronal. Se trata de un precepto de gran importancia en el proceso laboral, que resulta coherente con las reglas de la carga de la prueba —pues la impone a quien está en mejores condiciones de suministrarla— y que responde a elementales exigencias de justicia social.

Como se ve, la carga de la prueba en el procedimiento laboral no sigue la regla que rige en otros procedimientos, la cual se sustenta en el principio: el que afirma está obligado a probar.

En la exposición de motivos de veintiuno de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, que culminó con el decreto que modificó los títulos catorce, quince y dieciséis de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial

³ *Diccionario Jurídico*, María Laura Valleta, cuarta edición, Argentina, 2006, página 144.

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, décima segunda edición, México, 1998, página 2634.

de la Federación el uno de enero de mil novecientos ochenta, en vigor a partir del primero de mayo de ese año, se explicó:

"Estar obligado a probar un hecho y disponer de todos los medios para hacerlo, son dos situaciones que no siempre coinciden. Es frecuente que la contraparte o que terceros ajenos al juicio, dispongan de más elementos que el actor para comprobar lo que éste afirma. Por esa razón, en esta iniciativa se propone que la Junta podrá eximir de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios se esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos. Si el patrón es requerido deberá exhibir la documentación que tenga la obligación de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que, de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. Corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre los hechos y actos en que el empleador está obligado a disponer de sus antecedentes."

De manera que la carga de la prueba en los juicios laborales se construyó más en la posibilidad de disponer de elementos de prueba para el esclarecimiento de la verdad de los hechos, que en la obligación de probar las afirmaciones. Así, reconociendo que es el patrón el que tiene mejores elementos de prueba, por tener la obligación de conservar documentación relacionada con las condiciones de trabajo, se fijó como regla que éste debe probar su dicho en relación con determinados supuestos de hecho que configuran una relación de trabajo.

A causa de lo anterior, el artículo 784, fracción VIII, de Ley Federal del Trabajo, a partir del uno de mayo de mil novecientos ochenta, disponía:

"Artículo 784. La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"...

"VIII. Duración de la jornada de trabajo."

Este precepto es claro en señalar que el trabajador estará eximido de la carga de la prueba, cuando la Junta esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos por otros medios; en cuyo caso, el patrón siempre estará

obligado a probar su dicho, cuando en el juicio exista controversia respecto de la jornada de trabajo.

A partir de la aplicación de este precepto legal, surgió la problemática de resolver quién debía probar los hechos en que se sustentaba la reclamación de horas extraordinarias.

Al respecto, la anterior Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del uno de mayo de mil novecientos ochenta, fijó como criterio que si el patrón no acreditaba que el trabajador sólo laboró en una jornada ordinaria [carga que le correspondía], se tenía por demostrado el tiempo extraordinario alegado por el trabajador; el contenido de la jurisprudencia es el siguiente:

"Registro: 242740

"Séptima Época

"Instancia: Cuarta Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Volúmenes 187-192, Quinta Parte

"Materia: laboral

"Página: 75

"HORAS EXTRAORDINARIAS, CARGA DE LA PRUEBA DE LAS.—La tesis jurisprudencial número 116, publicada en la página 121 del *Apéndice* de Jurisprudencia de 1917 a 1975, que, en esencia, sostiene que corresponde al trabajador acreditar de momento a momento el haber laborado las horas extraordinarias, seguirá teniendo aplicación para los juicios que se hayan iniciado bajo el régimen de la Ley Federal del Trabajo de 1970, antes de las reformas procesales de 1980, pues dicha jurisprudencia se formó precisamente para interpretarla en lo referente a la jornada extraordinaria; pero no surte efecto alguno tratándose de juicios ventilados a la luz de dichas reformas procesales, cuya vigencia data del 1o. de mayo del citado año, pues su artículo 784, establece que 'La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos, que de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlas, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador', y que en todo caso corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre ... fracción VIII. 'La duración de la jornada de trabajo', y por ende, si el patrón no demuestra que sólo se trabajó la jornada legal, deberá cubrir el tiempo extraordinario que se le reclame."

Posteriormente, también la anterior Cuarta Sala estableció como criterio que las Juntas de Conciliación y Arbitraje podían absolver de la reclamación de horas extras, cuando éstas se sustentaban en condiciones inverosímiles, aunque se mantuvo la misma premisa, relativa a que el patrón debe acreditar que el trabajador sólo laboró la jornada legal, sino procedería el pago de tiempo extraordinario.

El anterior criterio es del siguiente contenido:

"Registro: 207780

"Octava Época

"Instancia: Cuarta Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Núm. 65, mayo de 1993

"Materia: laboral

"Tesis: 4a./J. 20/93

"Página: 19

"HORAS EXTRAS. RECLAMACIONES INVEROSÍMILES.—De acuerdo con el artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo y la jurisprudencia de esta Sala, la carga de la prueba del tiempo efectivamente laborado cuando exista controversia sobre el particular, siempre corresponde al patrón, por ser quien dispone de los medios necesarios para ello, de manera que si no demuestra que sólo se trabajó la jornada legal, deberá cubrir el tiempo extraordinario que se le reclame, pero cuando la aplicación de esta regla conduce a resultados absurdos o inverosímiles, las Juntas deben, en la etapa de la valoración de las pruebas y con fundamento en el artículo 841 del mismo ordenamiento, apartarse del resultado formalista y fallar con apego a la verdad material deducida de la razón. Por tanto, si la acción de pago de horas extras se funda en circunstancias acordes con la naturaleza humana, como cuando su número y el periodo en que se prolongó permiten estimar que el común de los hombres pueden laborar en esas condiciones, por contar con tiempo suficiente para reposar, comer y reponer sus energías, no habrá discrepancia entre el resultado formal y la razón humana, pero cuando la reclamación respectiva se funda en circunstancias inverosímiles, porque se señale una jornada excesiva que comprenda muchas horas extras diarias durante un lapso considerable, las Juntas pueden válidamente apartarse del resultado formal y resolver con base en la apreciación en conciencia de esos hechos, inclusive absolviendo de la reclamación formulada, si estiman que racionalmente no es creíble que una persona labore en esas condiciones sin disfrutar del tiempo suficiente para reposar, comer y reponer energías, pero en todo caso, deberán fundar y motivar tales consideraciones."

Conforme a lo anterior, la carga sobre la existencia de la jornada extraordinaria recaía implícitamente en el patrón, pues si no probaba que el trabajador sólo laboró en una jornada ordinaria, surgía la presunción de que prestó sus servicios el tiempo extraordinario reclamado, salvo que éste resultara inverosímil.

Ahora bien, el treinta de noviembre de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el día siguiente, uno de diciembre de dos mil doce; a partir de esta reforma, el texto del artículo 784, fracción VIII, quedó de la siguiente manera:

"Artículo 784. La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que, de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar en la empresa, bajo el apercibimiento de que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia sobre:

"...

"VIII. Jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando ésta no exceda de nueve horas semanales."

El párrafo primero del precepto indicado mantiene la redacción de aquel que entró en vigor el uno de mayo de mil novecientos ochenta; es decir, pervive la premisa de eximir al trabajador de la carga de la prueba, cuando la Junta esté en posibilidad de llegar al conocimiento de los hechos por otros medios, así como la de arrojar, por regla general, la carga probatoria al patrón por tener la obligación de conservar documentación de la relación de trabajo.

No obstante, la fracción VIII sufre una adición, la obligación del patrón de acreditar su dicho sobre la jornada de trabajo ordinaria y extraordinaria, cuando ésta no exceda de nueve horas semanales.

La exposición de motivos de la reforma indicada nada dice sobre la adición a la fracción VIII del artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, ello no impide entender su contenido en su contexto normativo, a fin de dilucidar cómo debe entenderse la carga probatoria, en tratándose de las horas extraordinarias reclamadas en el juicio que exceden de nueve a la semana.

En principio, la definición de tiempo extraordinario de nueve horas a la semana, necesariamente, nos traslada a los capítulos II y III del título tercero

de la Ley Federal del Trabajo, donde se encuentra lo relativo a la jornada de trabajo, tiempo extraordinario y días de descanso.

Así, los artículos 61, 66, 67, 68 y 69 de la Ley Federal del Trabajo disponen:

"Artículo 61. La duración máxima de la jornada será: ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta."

"Artículo 66. Podrá también prolongarse la jornada de trabajo por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres horas diarias ni de tres veces en una semana."

"Artículo 67. Las horas de trabajo a que se refiere el artículo 65, se retribuirán con una cantidad igual a la que corresponda a cada una de las horas de la jornada.

"Las horas de trabajo extraordinario se pagarán con un ciento por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada."

"Artículo 68. Los trabajadores no están obligados a prestar sus servicios por un tiempo mayor del permitido de este capítulo.

"La prolongación del tiempo extraordinario que exceda de nueve horas a la semana, obliga al patrón a pagar al trabajador el tiempo excedente con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, sin perjuicio de las sanciones establecidas en esta ley."

"Artículo 69. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro."

De los artículos reproducidos deriva, en lo que interesa a esta contradicción de tesis, lo siguiente:

- La jornada ordinaria máxima de labores es: diurna ocho horas, nocturna siete horas y mixta siete hora y media.
- La jornada máxima semanal es de seis días, teniendo el trabajador derecho descansar un día.
- La jornada podrá prolongarse por circunstancias extraordinarias, pero no podrá exceder de tres horas al día, ni de tres veces a la semana; en este caso, se retribuirá con un cien por ciento más del salario.

- También la jornada extraordinaria puede prolongarse de las nueve horas a la semana; en cuyo caso, se pagarán con un doscientos por ciento del salario.

Como puede apreciarse, el legislador reconoció como práctica común en las relaciones de trabajo, que la jornada ordinaria puede extenderse por circunstancias extraordinarias, pero estableció un límite: no más de tres horas diarias, ni de tres veces a la semana. Es decir, en la definición del tiempo extraordinario, sin desconocer que éste suele resultar necesario en las relaciones de trabajo, entendió como límite moderado (ideal), nueve horas a la semana, pero no dejó de lado una situación que pudiera resultar extrema, aquella en la que el tiempo extraordinario supere las nueve horas semanales.

De esta manera, puede entenderse que la jornada extraordinaria que no excede de tres horas al día, ni de tres veces a la semana [nueve horas semanales], constituye una práctica inocua que suele ser habitual y necesaria en las relaciones de trabajo; respecto de la cual, el patrón tiene la obligación de registrar y documentar.

Pues bien, esta Segunda Sala considera que la idea anterior, en cuanto a considerar como límite moderado de tiempo extraordinario el de tres horas al día, sin exceder de tres veces a la semana, es decir, nueve horas semanales, permeó en la redacción de la fracción VIII del artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce.

Lo anterior permite afirmar, partiendo de la base de que en la definición de la carga de la prueba en el procedimiento laboral, pervive la premisa de eximir al trabajador cuando existan otros medios que permitan conocer la verdad de los hechos, que el patrón está en posibilidad de acreditar la jornada de trabajo extraordinaria que no exceda de tres horas al día, ni de tres veces a la semana, cuando surja controversia al respecto, pues tiene la obligación de conservar la documentación de la relación de trabajo, de conformidad con el artículo 804⁵ de la Ley Federal del Trabajo, particularmente, los controles de asistencia.

⁵ "Artículo 804. El patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que a continuación se precisan:

"I. Contratos individuales de trabajo que se celebren, cuando no exista contrato colectivo o contrato ley aplicable;

"II. Listas de raya o nómina de personal, cuando se lleven en el centro de trabajo; o recibos de pagos de salarios;

"III. Controles de asistencia, cuando se lleven en el centro de trabajo;

"IV. Comprobantes de pago de participación de utilidades, de vacaciones y de aguinaldos, así como las primas a que se refiere esta ley, y pagos, aportaciones y cuotas de seguridad social; y

"V. Los demás que señalen las leyes.

En consecuencia, si en el juicio laboral el trabajador reclama tiempo extraordinario que excede de nueve horas a la semana y el patrón genera controversia sobre ese punto, conforme al artículo 784, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente a partir del uno de diciembre de dos mil doce, éste estará obligado a probar que el trabajador únicamente laboró nueve horas a la semana, debido a que se entiende que esta jornada extraordinaria [no más de tres horas al día, ni de tres veces a la semana], constituye una práctica inocua que suele ser habitual y necesaria en las relaciones de trabajo; respecto de la cual, el patrón tiene la obligación de registrar y documentar, conforme al artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo; en cuyo caso, el trabajador estará obligado a demostrar haber laborado más allá de las nueve horas extraordinarias semanales.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

HORAS EXTRAORDINARIAS. CARGA DE LA PRUEBA CUANDO SE RECLAMA SU PAGO RESPECTO DE LAS QUE EXCEDAN DE 9 A LA SEMANA. Si se parte de que en el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente desde el 1 de diciembre de 2012, pervive la premisa de eximir al trabajador de la carga de la prueba cuando existan otros medios que permitan conocer la verdad de los hechos, puede afirmarse que el patrón está en posibilidad de acreditar la jornada de trabajo extraordinaria que no exceda de 3 horas al día, ni de 3 veces a la semana, cuando surja controversia al respecto, pues tiene la obligación de conservar la documentación de la relación de trabajo, de conformidad con el artículo 804 de la ley aludida, particularmente los controles de asistencia. En consecuencia, si en el juicio laboral el trabajador reclama el pago por tiempo extraordinario que excede de 9 horas a la semana y el patrón genera controversia sobre ese punto, acorde con el indicado artículo 784, fracción VIII, éste debe probar que el trabajador únicamente laboró 9 horas a la semana, debido a que se entiende que esta jornada extraordinaria (no más de 3 horas al día, ni de 3 veces a la semana), constituye una práctica inocua que suele ser habitual y necesaria en las relaciones de trabajo, respecto de la cual, el patrón tiene la obligación de registrar y documentar, conforme al indicado numeral 804; en cuyo caso, el trabajador habrá de demostrar haber laborado más de las 9 horas extraordinarias semanales.

"Los documentos señalados en la fracción I deberán conservarse mientras dure la relación laboral y hasta un año después; los señalados en las fracciones II, III y IV, durante el último año y un año después de que se extinga la relación laboral; y los mencionados en la fracción V, conforme lo señalen las leyes que los rijan."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

HORAS EXTRAORDINARIAS. CARGA DE LA PRUEBA CUANDO SE RECLAMA SU PAGO RESPECTO DE LAS QUE EXCEDAN DE 9 A LA SEMANA. Si se parte de que en el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, en su texto vigente desde el 1 de diciembre de 2012, pervive la premisa de eximir al trabajador de la carga de la prueba cuando existan otros medios que permitan conocer la verdad de los hechos, puede afirmarse que el patrón está en posibilidad de acreditar la jornada de trabajo extraordinaria que no exceda de 3 horas al día, ni de 3 veces a la semana, cuando surja controversia al respecto, pues tiene la obligación de conservar la documentación de la relación de trabajo, de conformidad con el artículo 804 de la ley aludida, particularmente los controles de asistencia. En consecuencia, si en el juicio laboral el trabajador reclama

el pago por tiempo extraordinario que excede de 9 horas a la semana y el patrón genera controversia sobre ese punto, acorde con el indicado artículo 784, fracción VIII, éste debe probar que el trabajador únicamente laboró 9 horas a la semana, debido a que se entiende que esta jornada extraordinaria (no más de 3 horas al día, ni de 3 veces a la semana), constituye una práctica inocua que suele ser habitual y necesaria en las relaciones de trabajo, respecto de la cual, el patrón tiene la obligación de registrar y documentar, conforme al indicado numeral 804; en cuyo caso, el trabajador habrá de demostrar haber laborado más de las 9 horas extraordinarias semanales.

2a./J. 55/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 351/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero del Tercer Circuito, Primero y Segundo, ambos del Décimo Sexto Circuito, todos en Materia de Trabajo. 13 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; Javier Laynez Potisek votó contra consideraciones. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis XVI.1o.T.14 L (10a.), de título y subtítulo: "HORAS EXTRAS. LA CARGA PROBATORIA RESPECTO A SU PROCEDENCIA SE ENCUENTRA DIVIDIDA EN CUANTO AL NÚMERO QUE DE AQUÉLLAS SE RECLAME (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo III, marzo de 2015, página 2369,

Tesis XVI.2o.T.1 L (10a.), de título y subtítulo: "HORAS EXTRAS. LA CARGA DE LA PRUEBA ESTÁ DIVIDIDA EN CUANTO A LA DURACIÓN QUE SE RECLAME (ARTÍCULO 784, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo III, agosto de 2015, página 2185, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 773/2015.

Tesis de jurisprudencia 55/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 341/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO. 4 DE MAYO 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; VOTÓ CON RESERVA DE CRITERIO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. DISIDENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: LUIS JAVIER GUZMÁN RAMOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo 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 primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente circuito, en un tema que corresponde a la materia laboral, especialidad de esta Segunda Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, con residencia en Guanajuato, Guanajuato, quienes están facultados para ello, en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja *********, en sesión de doce de noviembre de dos mil quince, en la parte que interesa, determinó:

"QUINTO.—El agravio es fundado, atendiendo a la causa de pedir.—El Juez de Distrito **—como se sintetizó en el considerando cuarto de este fallo—**

desechó la demanda de amparo, en virtud de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo cuando realiza actos positivos, negativos u omisivos que tienen origen en la relación laboral derivada de su carácter de ente asegurador, pues existe una relación de coordinación entre particulares que debe dirimirse ante los tribunales ordinarios, que lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, según se desprende de los numerales 604 de la Ley Federal del Trabajo y 295 de la Ley del Seguro Social.—Incluso **–puntualizó el resolutor–**, porque el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo no deriva de la violación alegada, pues con independencia de que se aduzca la falta de respuesta o de dar trámite a una petición o a un recurso, para determinar si al instituto señalado como responsable le asiste esa calidad, debe analizarse si la omisión reclamada se vincula con sus atribuciones como ente asegurador, supuesto en el cual **–reiteró–**, actúa en un plano de igualdad y no de supra a subordinación con el particular.—En contradicción con esa consideración, el inconforme asegura que se perdió de vista el derecho fundamental violado, atinente a que el delegado y el director de la Unidad Médica Familiar cuarenta y siete, ambos del Instituto Mexicano del Seguro Social, omitieron dar respuesta a las peticiones que formuló por escrito, el quince de mayo y catorce de agosto, ambos de dos mil quince.—Ese planteamiento es fundado.—El contenido de los escritos aludidos, respectivamente, en esencia, es el siguiente: [se transcribe texto].—Del contenido del primero de esos escritos se desprende que se relaciona con aspectos atinentes a la seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero no con algún aspecto relativo a su faceta de organismo fiscal autónomo, como podría ser la imposición de multas ante el incumplimiento de entero de las cuotas obrero-patronales o la práctica de una visita para constatar la observancia a dicha obligación.—Sin embargo, en el caso, no se está en el supuesto de desechar la demanda con fundamento en la jurisprudencia 211/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 303, Tomo XXX, diciembre de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de epígrafe: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.'—Elo, porque este Tribunal Colegiado considera que esa jurisprudencia ha dejado de tener vigencia, conforme al artículo sexto transitorio de la nueva Ley de Amparo, pues se sustentó en el marco de la legislación abrogada y su contenido se opone a lo dispuesto en la Ley de Amparo en vigor.—Para concluir en ese sentido, es necesario contrastar las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 57/2009, de la que derivó la jurisprudencia 211/2009 aludida, con el nuevo contexto jurídico que rige en nuestro país a partir de la expedición de la Ley de Amparo que, entre otros aspectos, maximizó la protección de los derechos humanos contra omisiones de autoridad y actos de particulares e incluyó en la legislación lo que se entiende por autoridad responsable.—El Alto Tribunal, en la aludida contradicción, analizó la procedencia del juicio de amparo cuando un derechohabiente reclama del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de asegurador, la omisión de emitir respuesta a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición.—Señaló que de los artículos 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1o. y 11 de la Ley de Amparo, el concepto de autoridad para efectos del juicio constitucional, refiere a aquellas a quienes la norma legal faculta para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales, esto es, autoridades para efectos del juicio de amparo son las que ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, lo cual excluye a los actos de particulares.—Refirió que cuando se está en presencia de actos de autoridad, la relación jurídica se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación entablada entre los órganos de autoridad del Estado, por un lado, y el gobernado, por el otro, donde la voluntad del gobernante se impone de manera unilateral, imperativa y coercitiva, al poderse exigir mediante el uso de la fuerza pública o a través de otras autoridades, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución.—En ese contexto, puntualizó que es procedente el juicio de garantías cuando, en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional, se eleva una solicitud a un funcionario o servidor público en su calidad de autoridad y ésta no haya sido respondida.—Es decir, precisó, cuando se considere que se ha violentado en contra de un particular el derecho de respuesta a una petición elevada a un servidor público en su calidad de autoridad, procede el juicio de amparo, siempre y cuando dicha solicitud se hubiere formulado, en su calidad de autoridad para efectos del juicio de garantías, entendiéndose como tal a aquella que con fundamento en una norma legal se encuentra facultada para emitir actos unilaterales, a través de los cuales se crean, modifican o extinguen, por sí y ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica de los gobernados.—Luego, indicó que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene reconocido un doble carácter: 1. Como organismo fiscal autónomo, en la determinación y recaudación de las cuotas obrero patronales; caso en el cual, actúa como autoridad con atributos propios que la ley le otorga para realizar esos actos,

esto es, bajo una relación de supra a subordinación.—2. Como ente asegurador y en sustitución del patrón, como consecuencia del vínculo laboral entre el trabajador y patrón, o con base en un acto jurídico mediante el cual se obliga a otorgar determinadas prestaciones en servicios, especie o en dinero al asegurado o a sus beneficiarios; caso en el cual, actúa en un plano de igualdad, dado que involucra el cumplimiento de dicho acuerdo de voluntades.—Con motivo de esa distinción, sostuvo que son dos funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social con finalidades diversas, ya que una se dirige a los patrones y demás sujetos obligados como una institución fiscal autónoma que cuenta con el poder de hacer efectivas las obligaciones consignadas en la ley que lo rige y, otra, enfocada hacia los asegurados y sus beneficiarios como institución pública descentralizada, con el fin de brindar un servicio de seguridad social.—En ese sentido, consideró que el carácter de acto de autoridad, para efectos del juicio de amparo, en relación con omisiones atribuidas al Instituto Mexicano del Seguro Social por no dar contestación a solicitudes formuladas en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional, debe atender al caso particular, es decir, al tipo de planteamiento o solicitud que se eleve a dicho instituto, pues depende del carácter con el que se solicite al instituto que actúe como deberá determinarse si la omisión de referencia puede considerarse o no como acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.—Esto es, determinó, si se eleva una solicitud a ese organismo descentralizado, en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Carta Magna, para que éste la responda en su carácter de organismo fiscal autónomo, la omisión que, en su caso, se reclame en el juicio de garantías sí debe ser considerada como acto de autoridad para efectos del amparo; pero si la solicitud se formula para que dicho instituto la responda en su carácter de asegurador, la omisión que, en su caso, se reclame en el juicio de garantías no debe ser considerada como acto de autoridad para efectos del amparo, toda vez que en el primer supuesto actúa revestido de imperio frente al particular; mas en la última hipótesis, la relación entre el instituto y el asegurado, se da en un plano de igualdad, puesto que el primero sustituye en sus obligaciones al patrón, por lo que no puede ser considerado como autoridad para efectos del juicio de amparo.—Según se observa de esos argumentos, el Alto Tribunal definió la procedencia o improcedencia del juicio de amparo en función del contenido de la petición que se eleve a una institución pública, en este caso, al Instituto Mexicano del Seguro Social; sin embargo, la nueva Ley de Amparo tiene una clara finalidad de hacer efectiva la protección de los derechos humanos y atribuir al juicio constitucional una nueva fisonomía que lo conciba como una garantía efectiva, eficaz y rápida de reparación en la violación de esos derechos; de modo que gracias a esa progresión puede impugnarse la falta de una respuesta a una petición, sin que incida el

contenido de la petición para efectos de la procedencia del juicio de amparo.— El derecho fundamental de petición consignado en el artículo 8o. constitucional, se ha consagrado como una prerrogativa gestada y promovida en el seno del Estado democrático **—que se caracteriza por la posibilidad de participación activa de las personas en la vida pública—**, con el propósito de proporcionar al gobernado una herramienta eficaz para lograr el vencimiento de la omisión de cualquier autoridad frente al ejercicio de ese derecho, a fin de que la institución pública a quien se formula: 1. Dé respuesta por escrito.—2. En la contestación que emita sea congruente con lo solicitado por el gobernado.—3. Dé a conocer la respuesta recaída a la petición del gobernado en breve término.—La autoridad sólo respetará ese derecho cuando proporcione en su respuesta a la solicitud del particular la suficiente información para que éste pueda conocer plenamente su sentido y alcance, así como para manifestar su conformidad o inconformidad con ella y, en su caso, impugnarla.—Por tanto, si la información no existe o es insuficiente, el derecho de petición se quebranta, porque de nada sirve al particular que su planteamiento sea contestado, aun con pulcritud lógica, es decir, respondiendo con la debida congruencia formal a lo solicitado, pero sin proporcionarle la información que le permita conocer cabalmente el acto, decisión o resolución de la autoridad.—Lo anterior, en virtud de que la congruencia formal de la respuesta a una petición no es suficiente para ser acorde con el actual sistema jurídico mexicano, porque no satisface las exigencias previstas en el artículo 8o., en relación con el numeral 1o. en sus primeros tres párrafos, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que manda el respeto del ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.—La maximización en la protección constitucional de ese derecho se incluye en la nueva fisonomía del juicio de amparo, al prever la posibilidad de impugnar omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, según se puede consultar en la fracción I del artículo 103 de ese ordenamiento, cuyo contenido se reprodujo en el numeral 1o., fracción I, de la Ley de Amparo.—Incluso este último ordenamiento considera como autoridad responsable a aquella que omita el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria.—Por cuanto a esa omisión, que es capaz de producir las consecuencias señaladas, actualmente puede ser atribuida a particulares cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad y cuyas funciones están determinadas por una norma general.—En cambio, antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, el ciudadano debía transitar por distintos juicios de amparo para lograr el reconocimiento de un derecho o la

reparación a su transgresión.—Primero, debía vencer la contumacia de la autoridad a dar una respuesta; luego, controvertir la respuesta incongruente a lo solicitado; después, podía sufrir una respuesta sin fundamentos y motivos, y ello debía ser impugnado vía un segundo juicio de amparo; en forma posterior, debía reclamar, en un tercer juicio, los argumentos y motivos para no otorgar el derecho y, finalmente, en un último juicio de amparo, ya de fondo, el juzgador podía pronunciarse respecto de ese derecho.—Esa situación orilló a la transformación del sistema de procedencia del juicio de amparo, pues dio lugar a que en la nueva Ley de Amparo se contemplara, en aras de una justicia completa y una pronta reparación, la posibilidad expresa de ampliar la demanda cuando se tenga conocimiento de actos de autoridades que guarden estrecha relación con el acto reclamado en la demanda inicial, como es el caso de la respuesta a la petición durante la tramitación del juicio de amparo y, tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, la obligación de la autoridad responsable de complementar el acto reclamado, al rendir su informe justificado, a fin de que con el traslado que se le corra, el quejoso esté en posibilidad de ampliar la demanda en contra de esa complementación, en términos del artículo 117, último párrafo, de esa legislación, para que la controversia planteada se resuelva de fondo con el menor retardo y carga para el particular.—Disposiciones como las descritas tienen como finalidad evitar prácticas dilatorias, como son la omisión de respuesta; la respuesta incongruente; la respuesta falsa o equívoca; la respuesta sin fundamentos ni motivos o la respuesta incorrecta en cuanto al fondo.—Así es, la actual Ley de Amparo proporciona herramientas para que se efectivice el respeto a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, posibilitando que los vicios consistentes en la omisión, en la respuesta incongruente o desapegada de la realidad y en la falta de fundamentación, se reparen en un mismo juicio.—Con esas prescripciones, la nueva Ley de Amparo refleja el quehacer de la jurisprudencia, por cuanto a la protección y garantía de reparación, tratándose de la violación al derecho fundamental de petición, puesto que, por una parte, expresamente se consigna como un acto que puede ser atribuible a cualquier ente público, la omisión, una de cuyas manifestaciones más claras consiste en la falta de respuesta a las solicitudes planteadas; pero además se concibe la posibilidad de que un particular pueda ser llamado al juicio al incurrir en violación de esos derechos fundamentales, con lo cual el legislador trata de dotar al gobernado de un instrumento rápido y eficaz para vencer la actitud posiblemente ilícita y que con anterioridad a esa nueva ley sólo era posible vía las instancias ordinarias, cuyas resoluciones requieren en la mayoría de los casos de mayor tiempo y, por último, la figura de la ampliación de la demanda se consigna expresamente en la ley con esa finalidad ya

mencionada de lograr la reparación a violaciones de derechos fundamentales en el menor tiempo posible.—Ante ese avance jurídico, que busca hacer efectivo el respeto a los derechos humanos en el juicio de amparo, el contenido de la petición no puede ser materia de censura para definir si es procedente o no el juicio constitucional, porque los distintos planteamientos que pueden formularse a la autoridad aun de ser irrelevantes, infundados, vinculados o desvinculados con el quehacer público, no son el factor que determina si el ente gubernamental incurre o no en una violación al derecho de petición.—Visto así, ese derecho humano es abstracto, general, amplio y no exige que su contenido sea relevante o prudente a las potestades públicas, pues si así se exigiera, se privilegiaría su interpretación restrictiva, la cual no es acorde con la evolución constitucional, legal y jurisprudencial de su protección a través del juicio de amparo.—Esta forma de apreciar el acto importa una interpretación amplia, *pro personae*, porque no se restringe el derecho a acudir al juicio de amparo ante la falta de respuesta imputada a una institución pública, por virtud al contenido de la petición correspondiente.—Por tanto, la jurisprudencia que obliga a acudir al juicio laboral no puede tener vigencia, porque esa pretensión de que se incurre en una falta de respuesta puede simplemente analizarse atendiendo exclusivamente a verificar si la petición realmente se formuló y si la autoridad incurrió en la omisión que se le atribuyó.—Ciertamente la autoridad aun con la multiplicidad de actividades que la ley le permite realizar, por regla general, siempre actúa dotada de imperio frente a los gobernados, es decir, siempre se debe considerar que actúa en una relación de supra a subordinación y si bien puede excepcionalmente realizar actos dentro de un plano de coordinación, ése no puede ser el factor que determine que la omisión en responder a un escrito deba ser vencida en un juicio ordinario, porque el acto que se le atribuye en el juicio de amparo es una omisión sin calificativos y, por ende, no se puede identificar el acto como omisión de respuesta a pretensiones vinculadas con facultades ubicadas en un plano de coordinación.—El considerar que el juicio constitucional es procedente y efectuar su trámite, por cuanto a esa omisión, no ignora que la respuesta se otorgue por la autoridad, puede involucrar temas vinculados exclusivamente con las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, como ente asegurador.—Pero tal situación no puede ser un factor para considerar que la omisión de respuesta deba ser impugnada en un juicio laboral, porque la postura que se sustenta en esta ejecutoria simplemente opta por dotar al particular del juicio de amparo para lograr la respuesta correspondiente en el sentido que sea, sin necesidad de plantearla o impugnar la omisión ante los tribunales laborales, pues el juicio respectivo, conforme a las reglas del capítulo XVII, 'Procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje', de la Ley Federal del Trabajo, debe transitar por etapas de emplazamiento, citación a

audiencia, conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, alegatos y sentencia, que ostensiblemente involucran mayor tiempo para obtener la resolución protectora.—En conclusión, la tesis de jurisprudencia 211/2009 ha perdido vigencia con motivo de la expedición de la nueva Ley de Amparo y esa declaración se formula con fundamento en el artículo sexto transitorio del decreto de creación de esa ley.—Es necesario reiterar que cuando la respuesta proporcionada por el instituto verse sobre aspectos relacionados con prestaciones de seguridad social en su faceta de ente asegurador en sustitución del patrón, dicha contestación, en caso de discrepancia del quejoso, no podrá ser materia de ampliación de la demanda de amparo, pues tales cuestiones son materia de un juicio laboral y en este punto sigue vigente la tesis 2a./J. 77/2008, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. AL COMPARECER AL JUICIO LABORAL COMO PATRÓN QUEDA DESPROVISTO DEL CARÁCTER DE AUTORIDAD.'—Por último, es necesario puntualizar que la decisión de este Tribunal Colegiado, acerca de la pérdida de vigencia de la tesis 211/2009, no pugna con lo determinado por el Pleno del Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.), consultable en la página 8, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: 'JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.', en el sentido de que, al margen de la posibilidad de que los Jueces nacionales estén facultados para ejercer el control de convencionalidad, ello no les otorga potestad para decidir si una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transgrede o no una norma convencional, en razón de que la propia ley prevé mecanismos para sustituirla cuando se estime que dicha jurisprudencia desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, además de que enfatizó que la misma es obligatoria en términos de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal, así como en el 217 de la Ley de Amparo.—Efectivamente, ese criterio rige para el caso de la jurisprudencia vigente y, por ende, obligatoria, mas no para tesis de jurisprudencia que han perdido vigencia, como es el caso de la integrada conforme a la Ley de Amparo anterior y que ahora es inaplicable por oponerse a las nuevas prescripciones de la nueva Ley de Amparo.—En tales circunstancias, cuando la parte quejosa reclama del Instituto Mexicano del Seguro Social violación al derecho de petición contemplado en el artículo 8o. constitucional, ese organismo descentralizado tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, con independencia del doble carácter con el que actúa (como organismo fiscal autónomo o como ente asegurador), pues lo que trasciende es la defensa de ese derecho en contra de una institución

pública, dado que la respuesta que llegara a emitir inevitablemente incidirá en la esfera jurídica del gobernado.—Ciertamente, la omisión del delegado y del director de la Unidad Médica Familiar cuarenta y siete, ambos del Instituto Mexicano del Seguro Social, de contestar los escritos de quince de mayo y catorce de agosto de dos mil quince, relativos al reconocimiento de la incapacidad permanente total y al otorgamiento de la pensión correspondiente, impide al peticionario, en caso de que obtenga una respuesta en sentido favorable, gozar de dicha pensión o conocer los motivos por los cuales no procede su otorgamiento, y ello evidentemente afecta su esfera jurídica, esto es, la omisión de dar respuesta invariablemente está incidiendo desfavorablemente y de forma unilateral en la situación jurídica del particular con total independencia de lo que llegue a responder con motivo de las peticiones que se le plantearon.—En consecuencia, si la relación entre el instituto aludido y el particular asegurado, cuando se reclama una violación al artículo 8o. constitucional, no es de coordinación, sino de supra a subordinación, la contienda que se suscite entre ambos debe dirimirse en el juicio de amparo, no así ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como lo determinó el Juez Federal.—Ante el panorama expuesto, lo que se impone es revocar el auto sujeto a revisión para el efecto de que, al no existir motivo de improcedencia manifiesto e indudable, el Juez Federal se pronuncie sobre la admisión; sin que esta determinación obste para que, con base en los informes con justificación, las alegaciones o pruebas desahogadas en el juicio de amparo, se advierta de manera fehaciente alguna diversa causa de improcedencia, según se desprende de la tesis 2a./J. 73/2014 (10a.), consultable en la página 901, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: ‘RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.’.—No se pasa por alto que el Pleno del Decimoquinto Circuito emitió la tesis PC.XV. J/10 K (10a.), intitulada: ‘IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO SE RECLAMA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 211/2009).’, en la que consideró que si en la jurisprudencia 2a./J. 211/2009 se precisó que contra la omisión atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de ente asegurador, es improcedente el juicio constitucional, al no estar en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo,

ya que la relación que existe entre el asegurado y el instituto en dicho supuesto es de coordinación, entablada entre particulares, en las que actúan en un mismo plano (de igualdad), es indudable que si en una demanda inicial de amparo, el Juez de Distrito advierte de su lectura que se actualizan de manera patente las hipótesis indicadas en el criterio jurisprudencial aludido, ello constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues sólo tendrá que aplicar los supuestos del caso concreto al criterio jurisprudencial reseñado.—Incluso, porque —precisó ese Pleno de Circuito—, el contenido de dicha jurisprudencia continúa vigente en el régimen jurídico de la actual Ley de Amparo, pues el Instituto Mexicano del Seguro Social, a la luz de las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada y de las contenidas en la vigente, no ha cambiado su naturaleza jurídica y, por ello, no es autoridad para efectos del juicio constitucional, ni realiza actos equiparables a los de autoridad, tratándose de la omisión de dar respuesta, en su carácter de ente asegurador, a una solicitud elevada en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Como se observa, ese criterio, en esencia, se opone a lo resuelto en el presente fallo, en virtud de que aquí se estima que cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social omite dar respuesta a una petición actúa como autoridad y, por ende, el juicio de amparo es procedente.—Por tanto, denúnciese esa posible contradicción de tesis ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alto Tribunal que se considera competente para conocer y resolver esa discrepancia de criterios, con apoyo en el artículo 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el tema involucra un aspecto común a las Salas, como es el reclamo en amparo a una institución pública respecto de la violación al derecho de petición. ..."

CUARTO.—El Pleno del Decimoquinto Circuito, al resolver la contradicción de tesis *********, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, en la parte que interesa, determinó:

"CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. ... A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los Tribunales Colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, pueden 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.—La pregunta es la siguiente: **¿El reclamo del derecho de petición conforme al artículo 8o. de la Carta Magna, en contra de actos dirigidos al Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, puede ser analizado bajo el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo en**

el auto inicial como motivo manifiesto e indudable de improcedencia y, por ende, para desechar la demanda? La formulación de la pregunta concreta se puede reconducir a una interrogante más abstracta, a saber: **¿Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ley de Amparo abrogada, cuyo rubro es: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.'** y, con apoyo en ella, considerar que es motivo manifiesto e indudable para desechar la demanda de amparo, cuando se reclame el derecho de petición conforme al artículo 8o. de la Carta Magna, en contra de actos dirigidos al Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador? ... QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. A fin de determinar el criterio que debe regir, con carácter de jurisprudencia, se estima necesario dividir la presente exposición en tres tópicos distintos: 1) Concepto de motivo manifiesto e indudable de improcedencia; 2) Ponderación excepcional que puede realizar el Juez de Distrito, en el auto inicial para establecer que determinado acto no es de autoridad para efectos del juicio de amparo, por existir jurisprudencia del Más Alto Tribunal del País, que resuelve la cuestión efectivamente planteada, es decir, al subsumirse el acto reclamado por el gobernado en su demanda inicial en la hipótesis resuelta en dicha jurisprudencia; y, 3) Aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, como criterio obligatorio, por haber sido emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, bajo la Ley de Amparo abrogada, cuyo rubro es: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.', atento a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente.— Motivo manifiesto e indudable de improcedencia: Como se precisó, la cuestión analizada por ambos Tribunales Colegiados de Circuito, se refiere al estándar jurídico a aplicar por los Jueces constitucionales para determinar admitir o no una demanda de amparo, por ser un motivo manifiesto e indudable la omisión en una actuación de a quién se le atribuye el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo; es decir, en el caso de que el Instituto Mexicano del Seguro Social o alguna dependencia de éste no responda a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de ente asegurador; de ahí la relevancia de acudir a la norma procesal que regula la facultad de trámite correspondiente; el artículo 113 de

la Ley de Amparo establece lo siguiente: 'Artículo 113.' [se transcribe].—De la anterior transcripción, se desprende que el Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, de lo que cobra singular relevancia precisar que por '**manifiesto**' debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por '**indudable**', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es. ... En suma, para que un motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, es necesario que de manera clara y patente así se advierta del escrito de demanda, de modo tal que se tenga la certeza y plena seguridad de su existencia.—Orienta lo antes considerado, a este Pleno de Circuito, la tesis 2a. LXXI/2002, emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro, texto y datos de localización siguientes: 'DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.' [se transcribe texto].—Ponderación excepcional que puede realizar el Juez de Distrito, en el auto inicial para establecer que determinado acto no es de autoridad para efectos del juicio de amparo, por existir jurisprudencia del Más Alto Tribunal del País, que resuelve la cuestión efectivamente planteada.—Con la finalidad de emprender el estudio respectivo, es preciso tener en consideración el contenido de las razones que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 297/2011 que, incluso, fue citada como argumento de apoyo por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, cuyas voces a continuación se reproducen: 'AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.' [se transcribe texto].—Al respecto, cabe destacar que la anterior jurisprudencia surgió de la ejecutoria emitida el día dos de mayo de dos mil doce, que aparece publicada a partir de la página novecientos veintinueve, Libro X, Tomo 2, julio de dos mil doce, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; en ella, se precisó que el desechamiento en el auto inicial es una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad, que vulneren los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en esa medida, en el proveído inicial del juicio de amparo indirecto, no podían llevarse a efecto análisis exhaustivos, por no ser ese momento el oportuno para esos fines, ya que en esa etapa procesal únicamente se pueden tomar en consideración los argumentos que se plasmen en el escrito inicial

de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta; aunado a que en el anterior arábigo 116 de la Ley de Amparo abrogada, al establecer los requisitos de una demanda de amparo indirecto, no obligaba a que el quejoso acreditara que el acto que reclama tiene la naturaleza de acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, sólo lo conmina a que se señale a su titular (en el caso de la contradicción 'a quien expidió la ley general que, en el caso, se trata de una disposición general expedida por el secretario de Hacienda y Crédito Público'), y si en la demanda de amparo se cumplía, en principio, tal disposición, el juzgador Federal no está facultado para agregar análisis que no están establecidos en la ley; por lo que no debía analizarse si el acto reclamado provenía de una autoridad para efectos del juicio de amparo, la cual, en lo conducente y en los términos siguientes, estableció: [se transcribe texto].—Ahora bien, de su lectura integral, así como de la propia jurisprudencia que derivó de la misma, pueden inferirse las siguientes conclusiones, a saber: ... [resalta premisas de la ejecutoria correspondiente].—En otras palabras, y para la solución del caso en estudio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en dicho criterio jurisprudencial, la regla general, consistente en que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio constitucional, puesto que ello provendría del estudio e interpretación del Juez Federal, lo que hace evidente que el motivo de improcedencia no es manifiesto ni indudable; es decir, asume que ese tipo de causal de improcedencia, por regla general, requiere un análisis o interpretación del tipo de acto y su posible atribución a una autoridad que así se considere o no para efectos del juicio de amparo.—Sin que, con ello, deba entenderse necesariamente que tal determinación del Más Alto Tribunal del País no excluye la posibilidad de que existan casos en que sí se actualice por determinadas circunstancias la consideración de que los actos reclamados no son de autoridad para efectos del juicio constitucional, ya que de existir elementos de juicio indubitables, que no quepa duda alguna de que se actualiza la causal de improcedencia; verbigracia, en los casos de que la actuación y sujeto (autoridad) a quién se le atribuya subsumen en alguna hipótesis ya definida por el Más Alto Tribunal del País, en el que se precise que determinado tipo de actuaciones no pueden atribuirse a los emisores como autoridades para efectos del juicio de amparo; pues en estos supuestos, no sería posible arribar a una convicción diversa de modo tal que, con independencia de los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia; dicho de otra forma, no se está en un supuesto de interpretación por parte del juzgador, sino de aplicación exacta de un criterio jurisprudencial, por encua-

drar en el caso concreto ya definido, pues denota que la causal se encuentra plenamente probada y no requiere inferirse a base de presunciones.—**Aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, como criterio obligatorio, por haber sido emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ley de Amparo abrogada, cuyo rubro es: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.'**, atento a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente.—En concordancia con los dos puntos antes analizados, este Pleno del Decimoquinto Circuito considera que la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, cuyo rubro es: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.', es de observancia obligatoria y aplica para la solución de la presente contradicción, por encuadrar en el caso concreto ya definido, debiendo permanecer vigente en el régimen de la actual Ley de Amparo, siendo excepción de las conclusiones alcanzadas en la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), cuyo rubro es: 'AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.', ya que sólo sería suficiente la aplicación del criterio definido en primer término, sin que se requiera mayor pronunciamiento para que en el auto inicial del juicio constitucional pueda desecharse la demanda por una causa notoria e indudable de improcedencia, en términos del artículo 113 de la ley de la materia. La tesis de jurisprudencia es la siguiente: 'INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.' [se transcribe texto].—En efecto, de la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 57/2009, de la cual derivó la jurisprudencia recién transcrita, se advierte que la Segunda Sala consideró que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene reconocido un doble carácter, parte considerativa que a continuación se reproduce: [se transcribe].—Como se ve de la anterior transcripción, de las disposiciones tanto constitucionales como legales, que regulan la naturaleza jurídica y el objeto del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Segunda Sala

concluyó que tiene reconocido un doble carácter: 1. Como organismo fiscal autónomo, en la determinación y recaudación de las cuotas obrero patronales; caso en el cual, actúa como autoridad con atributos propios que la ley le otorga para realizar esos actos, esto es, bajo una relación de supra a subordinación; y, 2. Como ente asegurador y en sustitución del patrón, como consecuencia del vínculo laboral entre el trabajador y patrón, o con base en un acto jurídico mediante el cual se obliga a otorgar determinadas prestaciones en servicios, especie o en dinero al asegurado o a sus beneficiarios; caso en el cual, actúa en un plano de igualdad, dado que involucra el cumplimiento de dicho acuerdo de voluntades.—Que el carácter de organismo fiscal autónomo de la entidad que nos ocupa se deriva de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley del Seguro Social, pues tiene la atribución de hacer efectivas las obligaciones de los sujetos obligados a través de un procedimiento administrativo de ejecución regulado por el diverso artículo 291 de la misma ley y, de manera complementaria, por el Código Fiscal de la Federación, dentro del capítulo III de su título V.—Y que, desde esa perspectiva, es válido sostener que son dos funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social con finalidades diversas, ya que una se dirige a los patrones y demás sujetos obligados como una institución fiscal autónoma que cuenta con el poder de hacer efectivas las obligaciones consignadas en la ley que lo rige y, otra, enfocada hacia los asegurados y sus beneficiarios como institución pública descentralizada, con el fin de brindar un servicio de seguridad social.—Por tanto, el contenido de la jurisprudencia transcrita sigue aplicando, pues el Instituto Mexicano del Seguro Social, a la luz de las disposiciones de la abrogada Ley de Amparo y de las contenidas en la Ley de Amparo en vigor no ha cambiado su naturaleza jurídica y, por ello, no es autoridad para efectos del juicio constitucional, ni realiza actos equiparables a los de autoridad, tratándose de la omisión de dar respuesta en su carácter de ente asegurador, respecto de solicitudes formuladas por un particular, en ejercicio del derecho de petición, puesto que las características de dicha omisión siguen siendo las mismas, a saber: I. Su origen (petición) deriva de un acto jurídico mediante el cual el instituto se obliga a otorgar determinadas prestaciones en servicios, especie o en dinero al asegurado o a sus beneficiarios (vínculo laboral entre el trabajador y el patrón).—II. La relación jurídica que existe entre este organismo y la otra parte no es de supra a subordinación, sino que aquél actúa en un plano de igualdad, dado que involucra el cumplimiento del acuerdo de voluntades mencionado en el punto que antecede.—Así, el Instituto Mexicano del Seguro Social, en casos como los que dieron origen a esta contradicción de tesis, no actúa en ejercicio de una potestad administrativa, como organismo fiscal autónomo que le otorgue atribuciones de tal magnitud que actualicen una relación de supra a subordinación frente a los particulares, ni realice actos equiparables a dicha

relación.—Se afirma lo anterior, sobre todo, porque los arábigos que fueron interpretados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la Ley del Seguro Social que regula al instituto, no han sido modificados, en las reformas y adiciones que ha sufrido dicha normatividad, conforme a las publicaciones realizadas en los Diarios Oficiales de la Federación de dieciséis de enero, dieciocho de junio y nueve de julio de dos mil nueve, respectivamente, veintisiete de mayo de dos mil once, veintiocho de mayo de dos mil doce, dieciséis de enero y dos de abril de dos mil catorce.—Además, debe ser aplicada, aun cuando el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece establece que: '**Para los efectos de esta ley los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.**'; lo cierto es que la procedencia del juicio, en esos términos, está condicionada a que los actos de particulares sean equivalentes a los de autoridad; esto es, que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral, obligatoria y en una relación de supra a subordinación.—Lo que no ocurre en los casos que dieron origen a la presente contradicción de tesis, donde si la solicitud se eleva al Instituto Mexicano del Seguro Social, en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Carta Magna, para que éste responda en su carácter de ente asegurador, la omisión que, en su caso, se reclame en el juicio de amparo no lo subsume como particular realizando actos equivalentes a los de una autoridad, ya que no dejará de ser ente asegurador en auxilio del patrón o sustitución de éste, dándose en un plano de igualdad su actuación u omisión, como en el caso en estudio.—Es así que el Instituto Mexicano del Seguro Social no realizó ni omitió actos equivalentes a los de autoridad y, por tanto, el juicio de amparo es notoriamente improcedente, por ser de aplicación exacta la hipótesis contenida en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio es aplicable al régimen jurídico contenido en la Ley de Amparo en vigor.—En suma, este Pleno de Circuito, por las razones apenas reseñadas, estima que la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, cuyo rubro es: '**INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.**', en el supuesto hipotético que aquí se analizó (conforme a la contradicción de tesis que se generó de los criterios alcanzados por el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados del Décimo Quinto

Circuito), continuará vigente al no oponerse a la Ley de Amparo en vigor, tal como prevé el sexto transitorio de dicha disposición. ..."

La anterior resolución dio origen a la siguiente tesis:

"Registro: 2008658

"Décima Época

"Instancia: Plenos de Circuito

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 16, Tomo II, marzo de 2015

"Materia: común

"Tesis: PC.XV. J/10 K (10a.)

"Página: 1931

"«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas»

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO SE RECLAMA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 211/2009). Conforme a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 54/2012 (10a.), el auto inicial no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio constitucional; sin embargo, tal determinación no excluye la posibilidad de que existan casos en los que sí se actualice, por determinadas circunstancias, la consideración de que los actos reclamados no son de autoridad para efectos del juicio constitucional, ya que, de existir elementos de juicio indubitables de que se actualiza la causal de improcedencia; verbigracia, en los casos de que la actuación y sujeto (autoridad) a quien se les atribuya, subsumen en alguna hipótesis definida por el Alto Tribunal en el que se precise que determinado tipo de actuación u omisión no puede atribuirse a los emisores como autoridades para efectos del juicio de amparo, no sería posible arribar a una convicción diversa, de modo que, con independencia de los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, son innecesarios para configurar de manera notoria y manifiesta una improcedencia; dicho de otra forma, no se está en un supuesto de interpretación por parte del juzgador, sino de aplicación exacta de un criterio jurisprudencial por encuadrar en el

caso concreto definido, pues denota que la causal se encuentre plenamente probada y no requiere inferirse con base en presunciones. En concordancia con ello, si la Sala referida, en la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, precisó que contra la omisión atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de ente asegurador, es improcedente el juicio constitucional, al no estar en presencia de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que la relación que existe entre el asegurado y el instituto en dicho supuesto es de coordinación, entablada entre particulares, en las que actúan en un mismo plano (de igualdad), es indudable que si en una demanda inicial de amparo, el Juez de Distrito advierte de su lectura que se actualizan de manera patente las hipótesis indicadas en el criterio jurisprudencial aludido, ello constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues sólo tendrá que aplicar los supuestos del caso concreto al criterio jurisprudencial reseñado. Ahora bien, el contenido de dicha jurisprudencia continúa vigente en el régimen jurídico de la actual Ley de Amparo, pues el Instituto Mexicano del Seguro Social, a la luz de las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada y de las contenidas en la vigente, no ha cambiado su naturaleza jurídica y, por ello, no es autoridad para efectos del juicio constitucional, ni realiza actos equiparables a los de autoridad, tratándose de la omisión de dar respuesta, en su carácter de ente asegurador, a una solicitud elevada en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

QUINTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En principio, es relevante precisar que es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por aquéllas en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que, previsiblemente, cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia y la tesis aislada, cuyos rubros son los siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS

QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."²

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja ***.**

En el juicio

a) El quejoso solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, señalando como acto reclamado la omisión de dar contestación a la solicitud de reconocimiento de incapacidad total permanente y otorgamiento de la pensión correspondiente con motivo de un accidente de trabajo; señalando como autoridades responsables al delegado estatal en Guanajuato y al director de la Unidad Médica Familiar 43 del Instituto Mexicano del Seguro Social.

b) El Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, en virtud de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

c) Inconforme, el quejoso interpuso recurso de queja.

El Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo:

- No puede desecharse la demanda de amparo con fundamento en la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", porque ha dejado de tener vigencia.

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro 164120.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, registro IUS: 166996.

- En la contradicción de tesis 57/2009, de donde surgió la citada jurisprudencia, la Segunda Sala del Alto Tribunal definió la procedencia o improcedencia del juicio de amparo, en función del contenido de la petición que se hiciera al Instituto Mexicano del Seguro Social; sin embargo, la nueva Ley de Amparo tiene como finalidad hacer efectiva la protección de los derechos humanos y atribuir al juicio constitucional una nueva fisonomía que lo conciba como una garantía efectiva, eficaz y rápida de reparación en la violación de esos derechos; gracias a ello, puede impugnarse la falta de respuesta a una petición, sin que incida el contenido de la petición.

- El derecho fundamental de petición, contenido en el artículo 8o. de la Constitución Federal, tiene el propósito de lograr el vencimiento de la omisión de cualquier autoridad frente al ejercicio de ese derecho, a fin de que la institución pública dé respuesta por escrito, de manera congruente y en breve término.

- La nueva Ley de Amparo refleja el quehacer de la jurisprudencia, pues tratándose de violación al derecho de petición, consigna que puede ser atribuible a cualquier ente público; pero, además, concibe la posibilidad de que un particular pueda ser llamado a juicio, al incurrir en violación de esos derechos fundamentales.

- Así, el contenido de la petición no puede ser materia de censura para definir si es procedente o no el juicio constitucional, porque los distintos planteamientos que pueden formularse a la autoridad, no son el factor que determina si el ente gubernamental incurre o no en una violación al derecho de petición.

- Por regla general, la autoridad siempre actúa dotada de imperio frente a los gobernados, en una relación de supra a subordinación; y si bien, excepcionalmente, puede realizar actos dentro de un plano de coordinación, ése no puede ser el factor que determine que la omisión de responder a un escrito deba ser vencida en un juicio ordinario, porque el acto que se le atribuye en el juicio de amparo es una omisión sin calificativos.

- La postura que se sostiene, simplemente, opta por dotar al particular del juicio de amparo para lograr la respuesta respectiva; en todo caso, la que proporcione el instituto sobre prestaciones de seguridad social, como ente asegurador, en caso de discrepancia, no podrá ser materia de ampliación de la demanda de amparo, sino debe ser motivo de un juicio laboral.

- Por tanto, cuando la parte quejosa reclama del Instituto Mexicano del Seguro Social violación al derecho de petición, éste tiene el carácter de auto-

ridad para efectos del juicio de amparo, con independencia del doble carácter con el que actúa (organismo fiscal autónomo o ente asegurador), pues lo que trasciende es la defensa de ese derecho en contra de una institución pública, dado que la respuesta que llegara a emitir, inevitablemente, incidirá en la esfera jurídica del gobernado.

II. El Pleno del Décimo Quinto Circuito, al resolver la contradicción de tesis ***.**

Posturas que analizó

1. Un Tribunal Colegiado de Circuito revocó el acuerdo que desechó la demanda de amparo [promovida contra la omisión del delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder una solicitud de pensión], estimando que, conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo vigente, para estimar que en el tema de causa manifiesta e indudable de improcedencia, el auto inicial no era el momento procesal oportuno para abordar el análisis en el tópico de autoridad para efectos del juicio de amparo.

2. El diverso Tribunal Colegiado de Circuito confirmó el acuerdo que desechó la demanda de amparo [promovida contra la omisión del jefe del Departamento de Pensiones Subdelegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder una solicitud de pensión], ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tenía el carácter de autoridad, cuando omitía responder a una solicitud en el ejercicio de un derecho de petición.

Punto de contradicción que fijó: ¿Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ley de Amparo abrogada, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR." y, con apoyo en ella, considerar que es motivo manifiesto e indudable para desechar la demanda de amparo, cuando se reclame el derecho de petición conforme al artículo 8o. de la Carta Magna, en contra de actos dirigidos al Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador?

El Pleno de Circuito sostuvo:

- Una causa de improcedencia manifiesta e indudable, es aquella que se advierte de manera clara y patente; de modo que se tenga certeza y plena seguridad de su existencia.

- En la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio constitucional; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que existan casos en los que sí pueda considerarse, desde el auto inicial, que los actos reclamados no son de autoridad para efectos del juicio constitucional, cuando existan elementos de juicio indubitables; verbigracia, en el caso de que el Alto Tribunal precise que determinado tipo de actuación u omisión no puede atribuirse a los emisores como autoridades para efectos del juicio de amparo, pues en este supuesto no sería posible arribar a una convicción diversa.

- En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", está vigente, es de observancia obligatoria y resulta suficiente su aplicación para desechar la demanda de amparo en el auto inicial.

- Lo anterior, porque el Instituto Mexicano del Seguro Social, a la luz de las disposiciones de la abrogada Ley de Amparo y de las contenidas en la Ley de Amparo en vigor, no ha cambiado su naturaleza jurídica y, por ello, no es autoridad para efectos del juicio constitucional, ni realiza actos equiparables a los de autoridad, tratándose de la omisión de dar respuesta en su carácter de ente asegurador, respecto de solicitudes formuladas por un particular, en ejercicio del derecho de petición.

- Las características de dicha omisión siguen siendo las mismas, a saber: su origen (petición) deriva de un acto jurídico, mediante el cual, el instituto se obliga a otorgar determinadas prestaciones en servicios, especie o en dinero al asegurado o a sus beneficiarios (vínculo laboral entre el trabajador y el patrón); y la relación jurídica que existe entre este organismo y la otra parte no es de supra a subordinación, sino que aquél actúa en un plano de igualdad, dado que involucra el cumplimiento del acuerdo de voluntades.

- Así, el Instituto Mexicano del Seguro Social no actúa en ejercicio de una potestad administrativa como organismo fiscal autónomo, que le otorgue atribuciones de tal magnitud que actualicen una relación de supra a subordinación frente a los particulares, ni realiza actos equiparables a dicha relación.

- Esto, porque los artículos que fueron interpretados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la Ley del Seguro Social que regula al instituto, no han sido modificados, en las reformas y adiciones que ha sufrido dicha normatividad.

- Además, debe ser aplicada, aun cuando el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, establece que prevé el juicio de amparo contra actos particulares, ya que la procedencia del juicio, en esos términos, está condicionada a que los actos de particulares sean equivalentes a los de autoridad; esto es, que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas en forma unilateral, obligatoria y en una relación de supra a subordinación.

- Por tanto, si la solicitud se eleva al Instituto Mexicano del Seguro Social, en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Carta Magna, para que éste responda en su carácter de ente asegurador, la omisión que, en su caso, se reclame en el juicio de amparo, no lo subsume como particular realizando actos equivalentes a los de una autoridad, ya que no dejará de ser ente asegurador en auxilio del patrón o sustitución de éste, dándose en un plano de igualdad su actuación u omisión, como en el caso en estudio.

Los antecedentes relatados ponen en evidencia que **sí existe** contradicción de criterios, porque en los asuntos analizados por el Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes, prevalecen los siguientes elementos comunes:

a) Asegurados del Instituto Mexicano del Seguro Social solicitaron el otorgamiento de prestaciones de seguridad social (pensión).

b) El Instituto Mexicano del Seguro Social no dio respuesta a su petición.

c) Ante ello, promovieron amparo indirecto, señalando como acto reclamado la omisión de dar contestación a su petición; y señalando como autoridad responsable a funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social [delegado, jefe de Departamento de Pensiones y director de la Unidad Médica Familiar].

d) Los asegurados estimaron que las autoridades vulneraron el derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Federal.

e) El Juzgado de Distrito desechó de plano la demanda de amparo, porque las autoridades señaladas como responsables no eran autoridad para efectos del juicio de amparo.

Así, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito consideró que cuando el asegurado reclama del Instituto Mexicano del Seguro Social violación al derecho de petición, contemplado en el artículo 8o. constitucional, ese organismo descentralizado tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, con independencia del doble carácter con el que actúa (como organismo fiscal autónomo o como ente asegurador), pues lo que trasciende es la defensa de ese derecho en contra de una institución pública, dado que la respuesta que llegara a emitir inevitablemente incidirá en la esfera jurídica del gobernado; siendo inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de la Segunda Sala.

En cambio, el Pleno del Decimoquinto Circuito resolvió que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, cuando se reclama del Instituto Mexicano del Seguro Social la omisión de dar respuesta a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, como órgano asegurador, pues la jurisprudencia 2a./J. 211/2009 sigue vigente y es aplicable, debido a que el instituto no ha cambiado de naturaleza y, por tanto, no es autoridad para efectos del juicio de amparo.

SEXTO.—Punto de contradicción. Conforme a los elementos fácticos y jurídicos antedichos, el punto de contradicción se reduce a determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando se le atribuye la omisión de dar respuesta a una solicitud en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de ente asegurador, en términos de la nueva Ley de Amparo (vigencia de la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de la Segunda Sala, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR)."

No se soslaya que la problemática principal a la que se enfrentaron el Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito contendientes, fue la de definir si se actualizaba una causa de notoria e indudable improcedencia del juicio de amparo, respecto del acto reclamado al Instituto Mexicano del Seguro Social, consistente en la omisión de dar respuesta a una solicitud de otorgamiento de pensiones; sin embargo, esta Segunda Sala estima que la cuestión jurídica que subyace y que representa especial importancia, justamente es la definición que se haga sobre la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuanto se le atribuyan actos de autoridad relacionados con la violación al derecho de petición, en su carácter de órgano asegurador; en todo caso,

la respuesta que se dé al punto de contradicción, permitirá resolver aquella cuestión.

SÉPTIMO.—**Decisión.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes:

De conformidad con la fijación del punto de contradicción, resulta necesario tener presente el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de esta Segunda Sala, debido a que los órganos colegiados fijaron su postura a partir de la siguiente jurisprudencia:

"Registro: 165782

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, diciembre de 2009

"Materia: administrativa

"Tesis: 2a./J. 211/2009

"Página: 303

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.—El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio que cumple con la función del Estado de prestar el servicio público de seguridad social, y que además de tener la función de autoridad fiscal autónoma tiene el carácter de ente asegurador. Ahora bien, contra la omisión atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de asegurador, no procede el juicio de garantías pues no se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del amparo, pues la relación que existe entre el asegurado y el instituto en comento en dicho supuesto es de coordinación, entablada entre particulares, en las que actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, por lo que en esta hipótesis, el juicio de amparo será improcedente."

En la contradicción de tesis 57/2009, de donde surgió la citada jurisprudencia, que resolvió esta Segunda Sala en sesión de veintiocho de octu-

bre de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en contra del voto del Ministro José Fernando Franco González Salas, se fijaron como premisas importantes que sostienen el criterio, las siguientes:

- El concepto actual [dos mil nueve] de autoridad para efectos del juicio de amparo, refiere a aquellas a quienes la norma legal faculta para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales.

- El juicio de amparo es procedente, en ejercicio del derecho de petición, previsto en el artículo 8o. constitucional, cuando una solicitud se eleve a un funcionario o servidor público en su calidad de autoridad y ésta no haya sido respondida.

- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, forma parte de la administración pública federal paraestatal y cumple con la función de prestar el servicio público de seguridad social.

- El instituto tiene reconocido un doble carácter: como organismo fiscal autónomo, en la determinación y recaudación de las cuotas obrero patronales, caso en el que actúa como autoridad en una relación de supra a subordinación; y como ente asegurador, en sustitución del patrón, caso en el cual, actúa en un plano de igualdad.

- Si se eleva una solicitud al Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de organismo fiscal autónomo, la omisión que se reclame en el juicio de garantías sí debe ser considerada como acto de autoridad para efectos del amparo, pues con dicha omisión se lesionan las garantías individuales del particular solicitante.

- En cambio, si la solicitud se formula al instituto en su carácter de asegurador, la omisión que, en su caso, se reclame en el juicio de garantías, no debe ser considerada como acto de autoridad, porque actúa en sustitución del patrón, desprovisto de imperio y en una relación de coordinación.

Pues bien, atendiendo al punto de contradicción que se ha anunciado, resulta conveniente verificar si las condiciones en que se construyó el criterio jurisprudencial han variado.

En principio, debe señalarse el criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido respecto de las características de la autoridad para efectos del juicio de amparo, conforme a las siguientes tesis aisladas y de jurisprudencia aprobadas por el Tribunal Pleno y esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente:

"Registro: 199459

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Tesis aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: V, febrero de 1997

"Materia: común

"Tesis: P. XXVII/97

"Página: 118

"AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.—Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.—El término «autoridades» para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.', cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste

en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades."

"Registro: 194367

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: IX, marzo de 1999

"Materia: administrativa

"Tesis: 2a. XXXVI/99

"Página: 307

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.—La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para dis-

tinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado."

"Registro: 161133

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXIV, septiembre de 2011

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 164/2011

"Página: 1089

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.—Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

De las tesis citadas, puede advertirse que este Alto Tribunal ha venido construyendo, con el paso del tiempo, un criterio que defina las características de las autoridades para los efectos del juicio de amparo, que sea acorde con la realidad imperante en el ámbito de las atribuciones y facultades que desarrollan las entidades del Estado.

Así, se dejó de lado el concepto de fuerza pública para distinguir a las autoridades, debido a que se reconoció que la evolución de la administración pública ha originado la creación de diversos y variados entes con atribuciones y actividades distintas; de manera que se fijó como pauta, para distinguir a una autoridad para efectos del juicio de amparo, la posibilidad de que un organismo realice actos unilaterales con fundamento en una norma legal, mediante los cuales cree, modifique o extinga situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, y sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado.

Cierto que ese criterio se fue diseñando durante la vigencia de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, en vigor hasta el dos de abril de dos mil trece, en cuyo artículo 11, disponía:

"Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

No obstante, en el Diario Oficial de la Federación del día dos de abril de dos mil trece, se publicó la nueva Ley de Amparo, que abrogó la anterior, y en la que se retomaron los anteriores criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir a las autoridades responsables.

Así, el artículo 5o., fracción II, dispone:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

Del texto de esta fracción, se advierten dos supuestos para considerar a un sujeto como autoridad responsable:

a) La **autoridad** que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, con independencia de la naturaleza formal de dicho sujeto.

b) Los **particulares** cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Como se ve, a diferencia de la Ley de Amparo anterior, la vigente atribuye la calidad de autoridad, con independencia de la naturaleza formal del órgano o sujeto que emite el acto. Es decir, el concepto de autoridad responsable quedó desvinculado de su naturaleza formal y atiende ahora, al tipo de acto que se impugne, el cual debe ser susceptible de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, de forma unilateral y obligatoria, precisando que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

En el proceso legislativo que dio origen a la inclusión de este nuevo concepto de autoridad para los efectos del amparo, específicamente en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia de Gobernación; de Estudios Legislativos, segunda a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la consideración sexta, se abordó el tema de autoridad responsable y particulares en los siguientes términos:

"Autoridad responsable y particulares

"Se define a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo en el artículo 5o., fracción II del presente proyecto. Tendrá tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

"En la teoría tradicional de los derechos fundamentales que ha sido predominante en México, su eficacia vertical implicaba que sólo fueran oponibles ante los actos del Estado. Esto estaba en gran medida justificado en que los derechos de las personas eran concebidos como limitantes de la actuación del Estado y provenía de las primeras declaraciones de derechos que

surgieron como reacción a los Estados absolutistas y que representaban el 'enemigo a vencer' por el gran poder que detentaban sus gobernantes. Este concepto de verticalidad tuvo gran apoyo doctrinal y jurisprudencial en la relación jurídica de la 'garantía individual' de supra-subordinación entre el gobernado y los órganos de autoridad, y por lo mismo la procedencia del amparo se restringió al concepto de autoridad responsable que fuere constituida con ese carácter conforme a la ley o que bien dispusiera directa o indirectamente de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.

"El énfasis que se hizo en esta concepción de los derechos como una afectación del Estado en la esfera de los particulares, si bien es comprensible, también ha quedado rebasado por la realidad actual por tres razones principales.

"La primera es que el surgimiento de los derechos económicos, sociales y culturales ha transformado el papel del Estado frente a los gobernados de tal suerte en que ya no debe ser visto únicamente como enemigo, sino todo lo contrario, debe ser percibido como un aliado para hacer estos derechos efectivos. La tutela, respeto y protección de este tipo de derechos debe verse a través de una actividad positiva del Estado a favor de los particulares, como sucede en la educación, la vivienda, la salud, la cultura, el deporte, el medio ambiente, y en otros derechos concretamente establecidos en las Normas Fundamentales.

"La segunda, es precisamente que hoy en día, en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tales derechos no sólo provienen del Estado, sino que también provienen de la actuación de los particulares en ciertas circunstancias. El medio ambiente ha sido principalmente vulnerado por los actos de particulares, más que del Estado mismo; la discriminación social no solamente proviene de los agentes del Estado, sino que lamentablemente es alimentada por prácticas dentro de la sociedad y de los mismos particulares; el derecho a la intimidad, a las comunicaciones privadas y a la protección de datos personales es una responsabilidad que hoy corresponde también a los particulares garantizar.

"Y finalmente la tercera razón es porque la vía de protección procesal que permita prevenir o reparar violaciones de derechos humanos realizadas por particulares era prácticamente nula o de una eficacia muy limitada.

"En muchos casos de la jurisprudencia y doctrina jurídica en México se ha interpretado y reflejado que los destinatarios de los derechos básicos de las

personas no sólo son las autoridades, sino también a los demás gobernados, y que la continuación de esta teoría tradicional nos puede conducir a la violación de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado Mexicano.

"En un análisis de derecho comparado se ha visto que el constitucionalismo latinoamericano cada vez abandona más la teoría tradicional o liberal de los derechos fundamentales para reconocer la plena eficacia horizontal de los derechos humanos. Países como Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile, Perú y Bolivia admiten en lo general el amparo contra particulares, ya sea por su disposición normativa lo contempla expresamente, o que por no excluirlo en la norma constitucional se ha abierto en legislación secundaria y en interpretación jurisprudencial.

"En el caso de países como Costa Rica, Colombia y Guatemala, su admisión es de forma restrictiva, ya que procede el amparo contra particulares cuando actúen en ejercicio de funciones o potestades públicas, cuando actúen por ley o concesión del Estado, cuando estén en posición de poder de superioridad frente a los otros gobernados, o cuando los remedios jurisdiccionales resulten insuficientes.

"Estas dictaminadoras coinciden en que éste no es un cambio menor y que debe considerarse el impacto en la administración de justicia de la eficacia horizontal de los derechos humanos. Tales derechos se protegen con los mismos medios que tiene un particular para defenderse de los actos de autoridad, y por consecuencia pudiera interpretarse equivocadamente que los derechos remediables por las vías civil, penal o laboral, necesariamente deban iniciarse por la vía constitucional.

"Sin embargo, sí existen casos en los que deban tener este cauce procesal para obtener una protección más eficaz, más justa y por tratarse de una violación directa a este tipo de derechos. Por ello se considera que la mejor forma de plasmar este concepto en esta ley y de explicarlo en el presente dictamen es definir el acto de autoridad y que los particulares tendrán dicha calidad cuando sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II, y cuya potestad o función derive de una norma general y abstracta.

"En casos paradigmáticos sobre el tema en países como Argentina, Colombia, Perú y Bolivia, que datan desde los años 50, donde se ha verificado que ha sido posible obtener la protección constitucional contra actos de par-

ticulares. En un caso se interpretó que si bien el nacimiento del amparo y de los derechos fundamentales había sido diseñado para proteger a los particulares contra la autoridad pública, también tuvieron los Constituyentes la sagacidad y prudencia de no fijar exclusivamente en los Textos Constitucionales que la protección de los derechos humanos sólo fuera contra ataques que provengan de la autoridad, ni que pudieran emanar de otros particulares o sus agrupaciones, ya que éstos acumulan gran poder material o económico y cuya fuerza se opone incluso a las del Estado. En otros casos donde la vía ordinaria se había considerado más adecuada para remediar una violación a estos derechos, los tribunales constitucionales estimaron que, por lo contrario, al tratarse de violaciones directas a derechos fundamentales y por los alcances sociales que se concretan en este tipo de derechos, la vía constitucional resultaba idónea y más efectiva.

"A pesar de que los particulares pueden tener el carácter de autoridad en el juicio de amparo cuando realicen los actos identificados en el segundo párrafo de (sic) del artículo en cuestión, esto no implica el desconocimiento de las vías ordinarias de resolución, así como el agotamiento de los elementos procesales respectivos. El reconocimiento de estos actos de autoridad dependerá del planteamiento realizado por el quejoso y la posibilidad de evaluar por parte de tribunal el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales. En ningún momento se pretende que el Poder Judicial de la Federación sustituya a las autoridades ordinarias competentes para la resolución de este tipo de conflictos.

"Hay que tomar en cuenta que en la gran mayoría de los casos este tipo de violaciones requieren la mediación de las autoridades ordinarias, las cuales tienen que valorar inicialmente este tipo de actos. Sin embargo, siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que le permitan solventar su pretensión."

Así, de conformidad con lo antedicho, a partir del tres de abril de dos mil trece, día en que entró en vigor la Ley de Amparo, por disposición del artículo primero transitorio del decreto respectivo, para definir cuándo se está en presencia de una autoridad para los efectos del juicio de amparo, debe tenerse en cuenta: a) la existencia de un ente y organismo del Estado, independientemente de su naturaleza formal; b) que emita actos jurídicos, desde luego, derivados de las facultades que les confiera una norma jurídica u omita hacerlos; y, c) que cree, modifique o extinga una situación jurídica en forma unilateral y obligatoria.

Como puede advertirse, la definición de autoridad para efectos de juicio de amparo, que ofrece el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente, sigue esencialmente las notas distintivas que se describen en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011 de esta Segunda Sala, pero resulta ser más flexible, debido a que acepta la posibilidad de que los actos de particulares sean considerados de autoridad, cuando afecten derechos de las personas y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Así, teniendo como referencia lo anteriormente indicado, habrá que determinar si el Instituto Mexicano del Seguro Social, bajo el nuevo modelo de autoridad, reúne las características apuntadas, cuando se le atribuye violación al derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Federal, por no dar respuesta a una solicitud de otorgamiento de alguna pensión prevista en la Ley del Seguro Social.

En primer lugar, no existe duda que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de organizar y administrar el seguro social, como lo dispone el artículo 5³ de la Ley del Seguro Social. Tampoco que su origen constitucional está previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX,⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado, pues forma parte de la administración pública estatal,

³ (Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2001)

"Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo."

⁴ "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:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

de conformidad con el artículo 1o., párrafo último, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁵

En segundo lugar, debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social organiza y administra el Seguro Social; que éste comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario;⁶ y que el régimen obligatorio incorpora los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales, de conformidad con el artículo 11 de la Ley del Seguro Social;⁷ en cumplimiento de lo que dispone la propia ley, debe emitir actos a través de los cuales resuelva si los asegurados o beneficiarios reúnen los requisitos legales para disfrutar de una pensión, como lo ordenan los artículos 2⁸ y 8⁹ de la indicada legislación

En relación con los actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de pensiones, **al resolver el amparo en revisión 772/2015**, en sesión de veintiocho de octubre de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos (la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se separó de consideracio-

⁵ "Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

(Reformado, D.O.F. 11 de agosto de 2014)

"La Oficina de la presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la administración pública centralizada.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

⁶ "Artículo 6. El seguro social comprende:

"I. El régimen obligatorio; y

"II. El régimen voluntario."

⁷ "Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

"I. Riesgos de trabajo;

"II. Enfermedades y maternidad;

"III. Invalidez y vida;

"IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

"V. Guarderías y prestaciones sociales."

⁸ "Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado."

⁹ "Artículo 8. Los derechohabientes para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma y en sus reglamentos.

"Para tal efecto el instituto expedirá a todos los derechohabientes, un documento de identificación a fin de que puedan ejercitar los derechos que la ley les confiere, según el caso."

nes), esta Segunda Sala expuso las ideas siguientes, relevantes para la solución de esta contradicción de tesis:

"Es cierto que el instituto, como ente asegurador, es un organismo descentralizado y, al someterse a la jurisdicción laboral, actúa en igualdad como todo particular y, en esos casos, el juicio de amparo no puede sustituir a la jurisdicción ordinaria en la resolución de conflictos sobre seguridad social.

"Tales remedios judiciales, en materia de seguridad social, encuentran regulación especial en los artículos 295 de la Ley del Seguro Social, así como 899-A a 899-G de la Ley Federal del Trabajo. Dichos procedimientos tienen la amplitud de competencia y conocimiento que corresponde a la jurisdicción ordinaria, en materia de legalidad y probatoria, que no tiene el juicio de amparo en la medida que éste es una instancia subsidiaria de protección de los derechos humanos.

"Sin embargo, **existen casos excepcionales en los que dicho organismo público, como ente asegurador, emite o ejecuta actos que afectan directamente la protección y garantía constitucional y convencional del derecho a la seguridad social o de cualquier otro derecho fundamental, como el derecho a la salud**, de manera unilateral y obligatoria, además, de que **los emite en ejercicio de sus funciones que están determinadas por las normas generales que reglamentan la garantía y satisfacción del derecho a la seguridad social, y para combatirlos es necesario y eficaz acudir directamente al juicio de amparo indirecto**, sin agotar la jurisdicción ordinaria en materia de seguridad social. En esos casos **no se puede desconocer que el instituto actúa como autoridad para efectos del amparo**, en términos del artículo 5o., fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, pues con el acto de aplicación, consistente en la resolución que niega el otorgamiento de la pensión de viudez a la quejosa, de forma unilateral, esto es, no en un plano de igualdad, le niega ese beneficio.

"En efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social presta un servicio público para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado Mexicano en materia de seguridad social. Tal es el mandato contenido en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, el cual coincide con su calidad del servicio que se presta, de manera universal y en atención al interés social y general, a todos quienes cumplan los requisitos previstos en la ley para ser incorporados en ese régimen de seguridad social y gozar de las prestaciones que taxativamente surgen y se otorgan conforme a las disposiciones de la ley que lo regula. En el ejercicio de esa actividad, los particulares ejercen derechos configurados legalmente y su protección se encuentra prevista en ley, y para el ejercicio de esos

derechos los particulares se encuentran en una relación de asimetría con dicho instituto.

"En la prestación de ese servicio público, el instituto está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien, puede incurrir en omisión de actos que, de realizarse, crearían situaciones, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas. Tal es el caso de determinaciones **sobre la procedencia o no de prestaciones de seguridad social, previstas en la ley a la que tienen derecho los particulares,** las cuales se emiten de forma unilateral y de manera vinculante para los particulares, y que prevalecen hasta que se dicta el laudo o resolución que las invaliden en el juicio o medio de defensa procedente.

"Por último, la función del Instituto Mexicano del Seguro Social está prevista y regulada en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, constitucional y en la Ley del Seguro Social; de manera que no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

"De esta forma, **de manera excepcional, el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y en los que sea necesario acudir directamente al juicio de amparo indirecto,** sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; pues debe tenerse en cuenta que en el presente caso, se advierte que el oficio atribuido a la autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social contiene una resolución en la que se niega la pensión de viudez, con base en el artículo 154, fracción II, de la Ley del Seguro Social, el cual, la quejosa tilda de inconstitucional."

Como puede verse, en una aproximación a la problemática que incumbe a esta contradicción de tesis, esta Segunda Sala expuso que en la prestación del servicio público de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación que lo rige, está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien, puede incurrir en omisión de actos que, de realizarse, crearían, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas; caso concreto: la resolución sobre la procedencia o no de prestaciones de seguridad social, previstas en la ley, a la que tienen derecho los particulares (asegurados o beneficiarios).

También se explicó que el Instituto Mexicano del Seguro Social no entabla relaciones con los particulares en el ámbito de la autonomía de la voluntad, sino en los términos vinculantes de las propias normas generales que rigen su función.

A partir de lo cual, se concluyó que, **de manera excepcional**, el juicio de amparo indirecto es procedente para conocer de los actos que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social como ente asegurador, y en los que **sea necesario** acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados; como el caso de la resolución que niega una pensión, con base en un artículo de la Ley del Seguro Social, cuya constitucionalidad es cuestionada.

De esta manera, esta Sala puso de relieve que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad para emitir actos que incidan la situación jurídica del asegurado o beneficiario, en relación con la procedencia de pensiones que establece la ley o, incluso, puede incurrir en omisión; motivo por el cual, excepcionalmente, será procedente el amparo para obtener la protección efectiva de los derechos humanos involucrados.

Es decir, asumiendo que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo del Estado y que puede emitir actos conforme a la ley que lo regula, incluso, incurrir en omisiones, en el precedente citado se definió una pauta para evidenciar cuándo resulta necesario hacer procedente el juicio de amparo, respecto de actos y omisiones del instituto: siempre que exista **necesidad** de proteger la efectividad de los derechos humanos involucrados.

Por tanto, resulta necesario explicar cómo se entiende el derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Constitución Federal, el que se encuentra involucrado en los juicios de amparo que fueron desechados y que motivaron los criterios que se encuentran en contradicción.

El derecho de petición está reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Como se observa, el derecho de petición contenido en la norma constitucional en cita, se sustenta en la obligación que tienen todos los funcionarios y empleados públicos de contestar, en breve término, cualquier solicitud que formulen los particulares por escrito.

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio jurisprudencial:

"Registro: 189914

"Novena Época

"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. 42/2001

"Página: 126

"PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.—El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular."

De lo expuesto puede colegirse que el juicio de amparo, en relación con el derecho de petición, es procedente cuando se pone en evidencia que el funcionario o servidor público obligado a contestar una solicitud, en su calidad de autoridad, por estar facultado para emitir actos con apoyo en una norma

jurídica, ha omitido responder la petición, pues esto supone una violación al derecho reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Federal, lo que hace **necesario** acudir directamente al juicio de amparo indirecto, sin que medie la jurisdicción ordinaria, a fin de obtener la protección efectiva del derecho humano involucrado.

Por tanto, considerando que el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación que lo rige, está facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios; esta Segunda Sala estima que cuando se atribuye al citado instituto la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, resulta procedente el juicio de amparo indirecto, debido a que, en este caso, es necesario garantizar la protección efectiva del derecho humano de petición, con la única finalidad de que el funcionario o empleado público del instituto emita una respuesta a la petición.

En el entendido de que, respecto de la respuesta que, en su caso, formule el instituto, no procederá ampliación de la demanda de amparo indirecto, sino que el asegurado o beneficiario, una vez conocida la respuesta a su petición y de estimar que no se satisface su interés, debe acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, de conformidad con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899 A de la Ley Federal del Trabajo, que establecen:

"Artículo 295. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

"Artículo 899 A. Los conflictos individuales de seguridad social son los que tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social, organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y de aquellas que conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las Administradoras de Fondos para el Retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

"La competencia para conocer de estos conflictos, por razón de territorio corresponderá a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje del lugar en el que se encuentre la clínica del Instituto Mexicano del Seguro Social a la cual se encuentren adscritos los asegurados o sus beneficiarios.

"En caso de que se demanden únicamente prestaciones relacionadas con la devolución de fondos para el retiro y vivienda, corresponderá la competencia a la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje de la entidad federativa donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente."

Como consecuencia de lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de esta Segunda Sala, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", ha dejado de tener vigencia conforme a la nueva Ley de Amparo.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR. El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente público del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado encargado de organizar y administrar el seguro social de conformidad con la ley que lo rige y, por tanto, facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios. Por tanto, si el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sustenta en la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de contestar en breve término cualquier solicitud formulada por escrito por los particulares, entonces, cuando se atribuye la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, procede el juicio de amparo indirecto en su contra, debido a que en este caso es necesario garantizar la protección efectiva de ese derecho humano, con la única finalidad de que el funcionario o servidor público del instituto dé respuesta a la petición; en el entendido de que contra ésta no procede ampliación a la demanda de amparo indirecto, sino que una vez conocida, y de estimar que no se satisface su interés, el ase-

gurado o beneficiario deben acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, acorde con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales antes mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente; 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 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR. El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un ente público del Estado, independientemente de que su naturaleza formal sea de organismo descentralizado encargado de organizar y administrar el seguro social de conformidad con la ley que lo rige y, por tanto, facultado para emitir actos a través de los cuales resuelve

sobre la procedencia de una pensión o demás prestaciones de seguridad social, con los cuales pueden crearse, modificarse o extinguirse situaciones jurídicas de los asegurados o beneficiarios. Por tanto, si el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sustenta en la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de contestar en breve término cualquier solicitud formulada por escrito por los particulares, entonces, cuando se atribuye la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, procede el juicio de amparo indirecto en su contra, debido a que en este caso es necesario garantizar la protección efectiva de ese derecho humano, con la única finalidad de que el funcionario o servidor público del Instituto dé respuesta a la petición; en el entendido de que contra ésta no procede ampliación a la demanda de amparo indirecto, sino que una vez conocida, y de estimar que no se satisface su interés, el asegurado o beneficiario deben acudir a la vía ordinaria laboral, en materia de seguridad social, acorde con los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 899-A de la Ley Federal del Trabajo.

2a./J. 66/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 341/2015. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno del Decimoquinto Circuito. 4 de mayo 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; votó con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.XV. J/10 K (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO SE RECLAMA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR (APLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 211/2009).", aprobada por el Pleno del Decimoquinto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1931, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 103/2015.

Tesis de jurisprudencia 66/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 299/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y SEGUNDO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 4 DE MAYO DE 2016. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTES: EDUARDO MEDINA MORA I. Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta denuncia de contradicción de tesis.¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.²

TERCERO.—**Ejecutorias contendientes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es pertinente tener en cuenta los aspectos relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias que, en síntesis, son los siguientes:

¹ Con fundamento en 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, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de diferente circuito, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² En términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por *****, quien tiene el carácter de recurrente en el recurso de queja *****, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, cuyo criterio contiene en esta contradicción.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, recurso de queja ***.**

1. ***** y ***** promovieron juicio de amparo en el que señalaron como acto reclamado, la reubicación de vendedores ambulantes en el Municipio de San Andrés Cholula, Puebla, a una calle en donde se encuentra su domicilio, alegando afectaciones en perjuicio de los habitantes de dicho lugar. Al efecto solicitaron la suspensión provisional de los actos reclamados.

2. Correspondió conocer del asunto al Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, quien registró el asunto bajo el expediente ***** y por acuerdo de veintiuno de agosto de dos mil quince, negó la suspensión provisional solicitada por los quejosos.

3. En contra de esa determinación, mediante escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil quince en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Puebla, los quejosos interpusieron recurso de queja.

4. Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, el cual, agotados los trámites de ley, dictó resolución interlocutoria el treinta y uno de agosto de dos mil quince, en la que determinó, en la parte que interesa a esta ejecutoria, lo siguiente:

"...No tienen razón estos últimos.

"El artículo 131 de la Ley de Amparo dispone: (se transcribe)

"La anterior transcripción pone de manifiesto que en el juicio de amparo, cuando se pida la suspensión provisional y, asimismo, se aduzca un interés legítimo (aspecto último que en la especie ocurre y de lo cual no existe punto de controversia), el Juez Federal podrá otorgar dicha suspensión, empero siempre y cuando el quejoso acredite o justifique plenamente dos hipótesis a saber:

"a) El daño inminente e irreparable que se le podría causar con la negativa de la suspensión, y

"b) El interés social que justifique la concesión de la medida suspensiva.

"Esto es, tratándose de un interés legítimo el legislador exige una carga mayor que en un interés jurídico, pues lo condiciona a un acreditamiento específico a cargo de la parte quejosa.

"Ahora, de la resolución recurrida se advierte que el Juez Federal con apoyo en dicho numeral y así como en el interés legítimo que adujeron los quejosos, de manera fundada y motivadamente resolvió negar la suspensión provisional, al determinar que dichos inconformes no acreditaron plenamente el daño inminente e irreparable que pudieran causarles los actos reclamados y, sobre todo, con la negativa de la suspensión.

"Lo cual es correcto, en la medida de que el acreditamiento del daño inminente e irreparable que pudieran causarles los actos reclamados y, sobre todo, con la negativa de la suspensión, no es una cuestión que haya quedado al arbitrio del juzgador, sino que fue el propio legislador, que como se vio con la transcripción del artículo 131 de la Ley de Amparo, exige el referido acreditamiento pleno al momento de resolver sobre la citada medida suspensiva, lo que en la especie no ocurrió y, es por ello que, se estima correcta la decisión de negar la medida suspensiva solicitada.

"De ahí que no basta la referencia a los antecedentes que se aduzcan en la demanda de amparo y hacer presunciones de buena fe para conceder la medida suspensiva, tratándose de una afectación al interés legítimo, sino que es carga probatoria de los quejosos.

"Carga probatoria que no se tiene por satisfecha con la sola exhibición de las escrituras de propiedad anexadas a la demanda de amparo, ni con las fotografías a que se hace mención en los agravios; pues en cuanto a lo primero, en todo caso demuestra el derecho subjetivo sobre el inmueble en favor de los quejosos, no así que el acceso a su inmueble, quedare impedido ante la instalación en días domingo del tianguis multicitado, puesto que no se observa de dichos documentos que el inmueble tenga sólo una puerta de acceso, ni que no podrían circular en vías alternas para llegar a su inmueble; y en cuanto a las fotografías, aun cuando los quejosos trazan la reubicación del tianguis, se observa que su inmueble está en esquina, observándose calles alternas, por lo que no es posible concluir que el acceso será imposible.

"Por otro lado, no es verdad que una vez materializada la reubicación de los vendedores ambulantes o tianguistas frente al inmueble de los quejosos, aquéllos adquirirán un derecho que no tienen y, consecuentemente, ya no podrán ser reubicados a otro lugar.

"Toda vez que de lograrse una sentencia favorable en el amparo, es evidente que dichos terceros interesados (vendedores ambulantes), tendrán que ser reubicados nuevamente a distinto lugar o bien dejarlos en el lugar donde actualmente se instalan, por lo que sí es factible restituir, en todo caso, a los quejosos en el derecho que estiman violado.

"Ahora es verdad que el Juez Federal no se refirió, ni tomó en cuenta el acreditamiento del interés social que justifique el otorgamiento de la medida suspensiva; sin embargo, ello es irrelevante para el caso que nos ocupa, porque al no haberse acreditado el primer supuesto previsto por el comentado artículo 131 de la Ley de Amparo y según lo determinado por el Juez Federal, como es el inminente daño e irreparabilidad de los actos reclamados; es patente que a nada práctico conduciría el análisis del distinto supuesto, relativo al acreditamiento del interés social que justifique el otorgamiento de la medida suspensiva.

"Además, independientemente de ello, tocaba a los quejosos acreditar legalmente el interés social que justificara que con el otorgamiento de la medida suspensiva, se beneficiaría más a la colectividad, pues aunque se desconocen los motivos que dieron lugar a la reubicación de los vendedores ambulantes, lo cierto es que hasta el momento no se sabe si ello traerá mejores condiciones económicas para los habitantes del lugar al que serán reubicados.

"En las relatadas consideraciones, lo que procede es declarar infundado el presente recurso de queja, prevaleciendo la negativa de la medida suspensiva que solicitaron los quejosos..."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, recurso de queja ***.**

1. ***** promovió juicio de amparo en el que reclamó del Ayuntamiento Republicano del Municipio de Guadalupe, Nuevo León y de otras autoridades, la licencia por tiempo indefinido otorgada a *****, el veinte de enero de dos mil doce, en su carácter de presidenta municipal del referido Municipio, alegando violación al derecho de representación pública y solicitando la suspensión del acto reclamado.

2. Por razón de turno, conoció del asunto el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa, con residencia en Monterrey, Nuevo León, quien registró el juicio bajo el expediente ***** y por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil doce, negó la suspensión provisional solicitada.

3. En desacuerdo con lo anterior, mediante escrito presentado el veintuno de febrero de dos mil doce en la Oficialía de Partes del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa, con residencia en Monterrey, Nuevo León, la quejosa interpuso recurso de queja.

4. Por razón de turno, el asunto se remitió al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, el cual, seguida la secuela procesal correspondiente, dictó resolución el cinco de marzo de dos mil doce, en la que determinó, en la parte que interesa a esta resolución, lo siguiente:

"...Cuarto.—Estudio. Los conceptos de agravios son esencialmente eficaces para declarar fundada la presente queja, esto en razón a las siguientes consideraciones jurídicas y fácticas.

"Previo a dar las razones que sostiene la calificativa antes dada, es preciso apuntar que la litis en la presente, se centra en determinar dos aspectos medulares:

"1. Si el acto reclamado (licencia por tiempo indefinido otorgada el veinte de enero de dos mil doce, a la presidenta municipal de Guadalupe, *****), es un acto consumado como lo determinó el juzgador federal, o bien si por sus efectos es de los denominados 'de tracto sucesivo'.

"2. Luego superado ese requisito natural, se escudriñara si se cumplen con los requisitos legales previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, los cuales son necesarios para conceder la suspensión provisional.

"...

"Una vez determinado que los actos reclamados si bien son consumados, sus efectos o ejecución se prolongan en el tiempo (de tracto sucesivo), es preciso analizar si se cumplen los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo (punto señalado como '2'), para resolver si procede o no conceder la medida suspensiva.

"Dicho numeral dispone que la suspensión procederá siempre que se reúnan los siguientes requisitos: que la solicite el agraviado (fracción I); que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II) y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (fracción III).

"Ciertamente en el caso, la medida suspensiva fue solicitada por la parte quejosa *****", con base en el interés legítimo facultado constitucionalmente.

"El principio de iniciativa de parte agraviada, previo a las reformas constitucionales del seis de junio de dos mil once (con vigencia a partir del cuatro de octubre posterior) implicaba la necesidad de que el gobernado probara que era titular de un derecho subjetivo que se estimaba violado con los actos reclamados.

"Sin embargo, con la reforma constitucional del precepto 107 constitucional, se amplió dicho principio de instancia de parte agraviada, pues se abarca ahora no sólo a las personas que dicen ser titulares de un derecho subjetivo, sino a aquellas que aducen tener un interés legítimo individual o colectivo.

"En efecto, en el caso se trata de interés legítimo porque, el mismo no requiere una afectación o menoscabo a un derecho subjetivo, sino que en sí, debe entenderse como una manifestación de un daño en la esfera jurídica tutelada por el ordenamiento legal, en sentido amplio.

"Es decir, en el caso, la recurrente aduce ser residente del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, y señala que el acto reclamado (otorgamiento de la licencia a la presidenta municipal de dicho Municipio por tiempo indefinido) afecta su esfera jurídica, pues su derecho de representación pública es transgredido.

"De ahí que se acredite presuntivamente el interés jurídico, pues la recurrente anexa a su recurso de queja, su credencial de elector (visible a foja 9 del expediente en que se actúa), de la cual se advierte que efectivamente reside en el Municipio de Guadalupe, concretamente en el siguiente domicilio: (se transcribe).

"Además, adjuntó un estado de cuenta de la institución bancaria denominada *****, donde se constata (foja 10 del expediente en que se actúa) que es el mismo domicilio citado.

"Así las cosas, si además como criterio orientador tenemos que en la exposición de motivos del proyecto de reforma de los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la iniciativa con proyecto de decreto se estableció: (se transcribe).

"Y posteriormente, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sesionado por el Pleno de la Cámara de Senadores, el cinco de octubre de dos mil once, se consideró sobre la misma legitimación procesal ampliada: (Se transcribe).

"Además, la doctrina ilustra la definición del interés en mención para el caso, con el siguiente criterio:

"Interés legítimo colectivo.

"Eduardo Ferrer Mac-Gregor como especies de los derechos o intereses supraindividuales, se encuentran los derechos o intereses difusos y colectivos.

"A través del interés legítimo se pretende proteger aquellos bienes que son indivisibles, como una suma de intereses individuales, respectivos a una colectividad, grupo o clase.

"Sin embargo, no hay que confundir los intereses difusos con los intereses colectivos, de ahí, que su principal distinción radica en que al hablar de intereses difusos se piensa en un conglomerado de individuos que tienen un interés de difícil o imposible determinación, mientras que el interés colectivo al abarcar grupos limitados o colectividades, su interés es fácilmente determinable.

"De ahí, que en el caso deba protegerse provisionalmente a través de la precautoria solicitada, ese interés supraindividual, pues el derecho de representación pública de los ciudadanos (derecho de la colectividad) y las obligaciones por parte del funcionario público que eligieron a través de su decisión los mismos individuos esta (sic) en cuestionamiento en la litis de amparo.

"Adicionalmente, de concederse la suspensión no se causaría perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, ya que no se sitúa en ninguno de los supuestos previstos en dicha fracción II, como lo son: (se transcribe).

"Por lo que hace a la fracción III del artículo 124 de la Ley de Amparo, ésta prevé como tercer requisito para la concesión de la medida cautelar que

con la ejecución del acto, se causen a la parte quejosa, daños y perjuicios que sean de difícil reparación.

"Ahora bien, al referirse el numeral 124, fracción III, a la necesidad de que los daños o perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado, sean difícilmente reparables, como requisito para que proceda la suspensión, no está considerando nada más la posibilidad de obtener esa reparación del acto, en sí mismo, ni tampoco toma en cuenta los perjuicios remotos que pueda ocasionar la negativa de suspensión, sino lo que ha de servir de norma, es que no haya dificultad grave para obtener, en su caso, la reparación de esos daños o perjuicios.

"Sirve de apoyo a lo expuesto, por las razones que la informan, la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'SUSPENSIÓN. DAÑOS O PERJUICIOS DIFÍCILMENTE REPARABLES.' (se transcribe).

"En ese sentido, se advierte que la recurrente manifiesta los siguientes argumentos para evidenciar dicha afectación:

"I. Existe una especial situación frente al orden jurídico, de ser representado por la persona que en atención a sus características personales se encargó de la administración del propio Municipio de la quejosa.

"II. En atención a la naturaleza de la materia del amparo, y toda vez que actualmente faltan aproximadamente nueve meses para la terminación del cargo de la ahora tercera perjudicada; la medida cautelar es la única manera de asegurar que subsista la materia del juicio y por ende se pueda decidir sobre, la inconstitucionalidad de lo aquí reclamado.

"III. Hay un interés público en que la Constitución Política sea cumplimentada (artículo 5o. constitucional), en otras palabras, que la obligación de desempeñar el cargo al cual fue elegida en atención a sus características personales es un mandato constitucionalmente vinculante.

"IV. El interés de la quejosa refleja el interés colectivo en que los cargos personalísimos impliquen una verdadera obligación.

"V. No obstante que ya se otorgó la licencia, la violación se prolonga sin interrupción es decir, ésta subsiste, ininterrumpidamente, mientras no se suspendan los efectos de la licencia y se ordene la continuación de la vigencia del numeral 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Atento a lo dispuesto en párrafos precedentes, resulta que, debe apreciarse la difícil reparación de los daños y perjuicios en función de la reparación del acto en sí mismo; esto es, en el otorgamiento de la licencia por tiempo indefinido a favor de *****; respecto a su cargo de presidenta Municipal de Ciudad Guadalupe, Nuevo León, en fecha veinte de enero de dos mil doce, que constituye el acto reclamado; pues la materia del amparo es definir la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho otorgamiento de licencia, por lo que, de no suspenderse los efectos de la misma, podría causarse un daño de difícil reparación al interés legítimo de la quejosa, pues las circunstancias fácticas jurídicas del caso podrían variar con el tiempo, o incluso desaparecer la materia de la litis, esto, sin dejar de apreciar que el interés particular de la tercero perjudicada se subordina al interés general.

"La afirmación antes dada, tiene sustento si se parte de una ponderación de intereses o principios, esto tomando en cuenta que el derecho de representación pública, implica una búsqueda y permanencia en el bienestar del orden social de la población, pues la sociedad está interesada en que la función pública se desempeñe por quienes son reconocidos al cargo y se excluya, a aquellas personas que no lo son.

"En consecuencia, ante la mínima presunción, debe atenderse al interés de la colectividad, sobre algún interés particular.

"Por último, también se evidencia en la presente, la apariencia del buen derecho por parte de la quejosa puesto que como lo aduce en sus agravios aquí transcritos, lo que se pretende es salvaguardar el derecho que tiene a ser representada por la funcionaria que fue nombrada presidenta municipal, de conformidad a la obligación consagrada en el precepto 5o. constitucional, de desempeñar el cargo público por elección popular.

"Finalmente, al quedar acreditado que se cumplen con los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo y existir la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo procedente es conceder la suspensión provisional para el efecto de que no se siga ejecutando la licencia por tiempo indefinido, concedida a favor de la tercera perjudicada, y así no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman, hasta en tanto se notifique a las responsables lo que en la suspensión definitiva se resuelva. Lo que es así, al estimarse la misma como una medida pertinente para la subsistencia de la materia del amparo, acorde al artículo 130 de la Ley de Amparo, y para evitar que se le causen daños de difícil reparación a la parte quejosa. Sin que exista base de momento para fijar algún requisito de efectividad para que surta efectos la suspensión, dado que si bien existe una tercero perjudicada, la efectivi-

dad de la medida no es susceptible de cuantificarse económicamente ante la especial situación que vive la quejosa frente al orden jurídico que estima tras-tocado en su perjuicio, derivado de su interés legítimo que constitucionalmente le asiste..."

Del referido asunto derivó la tesis aislada IV.3o.A.14 K (10a.), de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. BASTA CON QUE SE JUSTIFIQUE PRESUNTIVAMENTE PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIO-NAL. Previo a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, vigentes a partir del 4 de octubre siguiente, el principio de iniciativa de parte agraviada previsto en el artículo 107 constitucional, implicaba la necesidad de que el gobernado probara que era titular de un derecho subjetivo que es-timaba violado con los actos reclamados; sin embargo, ahora, partiendo de la premisa de un marco protector más amplio de los derechos humanos, aquellas personas que aduzcan tener un interés legítimo pueden accionar una instan-cia, esgrimiendo un daño en su esfera jurídica tutelada por la ley y no así una afectación directa a un derecho subjetivo. Por tanto, el interés legítimo en la suspensión provisional en el amparo debe acreditarse de manera presuntiva y no plena, ya que esto último será materia del juicio principal."

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuar-to Circuito recurso de queja ***.**

1. Mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Co-mún de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, ***** promovió juicio de amparo en contra del secretario y del director general del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Trans-portes, a quienes reclamó el acuerdo, autorización, mandamiento, orden y/o resolución de construcción de un puente elevado, ubicado al frente del in-mueble propiedad del quejoso, el cual, adujo, limitaba el acceso a dicho pre-dio, solicitando la suspensión de los actos reclamados.

2. Correspondió conocer del asunto, por razón de turno, al Juez Segun-do de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, el cual admitió a trámite la demanda de amparo, la registró bajo el expediente ***** , ordenó tramitar por duplicado el incidente de suspensión corres-pondiente y por acuerdo de cinco de junio de dos mil trece, resolvió negar la suspensión provisional solicitada.

3. En desacuerdo con lo anterior, mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes del juzgado del conocimiento, el quejoso, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de queja.

4. El asunto se remitió al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, quien seguidos los trámites legales, dictó interlocutoria el once de junio de dos mil trece, en la que resolvió, en la parte que interesa, lo siguiente:

"...**Quinto. Estudio de los agravios y solución del problema jurídico. Son fundados** los argumentos de agravio planteados en el presente recurso de queja.

"En el único agravio la parte recurrente, expone en esencia que el auto recurrido resulta ilegal toda vez que el mismo se encuentra indebidamente fundado y motivado, ya que en el caso la suspensión se solicitó para el efecto de que se le otorgara un acceso adecuado a su inmueble que tiene autorizado un uso de suelo para un negocio de cristales, y que no se le limitara en forma alguna, con el fin de que pudiera ejercer plenamente sus derechos de propiedad y de comercio, mas no para el efecto de que se paralizara la obra pública; además dice que el a quo no efectuó un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la posible afectación al interés social; así como, que con las pruebas consistentes en las impresiones fotografías se advierte la dificultad de tránsito para un vehículo grande como lo es un tráiler, pues resulta imposible maniobrar con alguna carga extra que pretenda ingresarse o extraerse de dicho inmueble.

"Como se precisó en un principio, dicho agravio resulta **fundado**.

"...

"Expuesto lo anterior, se reitera que resultan **fundados** los argumentos a estudio, en razón de que este Tribunal Colegiado considera que, contrario a lo determinado por el Juez Federal, en el caso sí procede la concesión de la suspensión provisional de los actos reclamados, porque se reúnen los requisitos que prevén los artículos 128 y 131 de la Ley de Amparo, como enseguida se verá.

"Para evidenciarlo, es importante señalar lo que disponen los siguientes preceptos legales.

"El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esa Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Además que cuando se trate de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

"Por su parte el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, dispone que el quejoso es parte en el juicio de amparo, y que tiene tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de esa ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Ahora, el artículo 131, primer párrafo, de la mencionada ley establece que cuando el quejoso que solicita la suspensión, aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando éste acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"Numerales de los que se advierte que en el juicio de amparo, la parte quejosa puede ser titular de un derecho o interés jurídico, o bien de un interés legítimo, siempre y cuando se aduzca una transgresión a los derechos reconocidos en la Constitución Federal, y con lo anterior se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Y que cuando dicha quejosa solicite la suspensión y señale tener un interés legítimo, el órgano jurisdiccional debe de concederla siempre y cuando aquélla acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que la justifique.

"Por tanto, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5o., fracción I, y 131 de la Ley de Amparo, en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, debe concluirse que, cuando el quejoso aduzca en la demanda de amparo ser titular de un **interés legítimo** derivado de su especial situación frente al

orden jurídico y solicite la suspensión de los actos reclamados con base en ese interés, **debe acreditar cuando menos de manera presuntiva** que los actos reclamados producen un daño inminente e irreparable a su pretensión, así como justificar el interés social en su otorgamiento, a fin de que el órgano jurisdiccional pueda tener por satisfecho el acreditamiento del interés legítimo para la obtención de la medida cautelar, es decir, el quejoso debe probar el interés legítimo presuntivo en la suspensión y **no exigírsele un grado de prueba plena**, pues el texto del artículo 131 citado, debe de interpretarse con apoyo en el principio *pro personae*, según lo dispuesto por el precepto 1o. de la Constitución, lo que conduce a establecer la interpretación más favorable a las personas de lo establecido en el mencionado artículo 131.

"Hechas las anteriores precisiones, ahora este órgano jurisdiccional procederá al análisis de los requisitos que establecen los artículos 128 y 131 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.

"La jurisdicción ejercida tiene su apoyo en la jurisprudencia P./J. 10/2001 sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, que se aplica por analogía, y que señala: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMI-SIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR EL AUTO EN QUE SE RESUELVE, DEBE REPA-RARSE POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE ESTÁ FACULTADO PARA ELLO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA.' (transcribe).

"Criterio jurídico que se estima vigente y aplicable al presente caso, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, en tanto que no se opone a sus disposiciones.

"En efecto, conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo, con excep-ción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, cuando se reúnan los siguientes requisitos:

"a) Que la solicite el agraviado.

"b) Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan dispo-siciones de orden público.

"Y de acuerdo con el citado artículo 131, primer párrafo, del mismo or-denamiento legal, cuando la parte quejosa solicita la suspensión y señale un interés legítimo, debe de concederse cuando aquélla acredite el daño inmi-

nente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que la justifique.

"Pues bien, este órgano jurisdiccional considera que el primer requisito previsto en la fracción I del artículo 128 relacionado con el diverso 131 de la Ley de Amparo, se encuentra satisfecho, debido a que la medida suspensiva fue expresamente solicitada por el quejoso en la demanda de amparo.

"Además, porque el referido quejoso justifica de manera presuntiva, su interés legítimo en el otorgamiento de la suspensión provisional, con las pruebas que se aportaron en la citada demanda, entre otras, las siguientes:

"— Copia certificada de la licencia expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología del Municipio de Santiago, Nuevo León, en la que se le aprobó al quejoso un uso de suelo y se fijaron los lineamientos urbanísticos del proyecto edificación de un local comercial para 'venta e instalación de cristales para automóviles', sobre un predio ubicado en la ***** número *****, *****, del Municipio de Santiago, Nuevo León, identificado con el expediente catastral *****.

"— Copia certificada de la escritura pública ***** (*****), expedida por el notario público *****, relativa a un contrato de donación a título gratuito de bien inmueble de un (75%) setenta y cinco por ciento, en donde entre otros, el quejoso fue parte donataria respecto del lote ***** de la fracción *****, del *****, en Santiago, Nuevo León, así como de la casa habitación que la Secretaría de Recursos Hidráulicos construyó en el mismo lote.

"— Diversas impresiones fotográficas.

"Medios de convicción, a los que se le otorga valor probatorio pleno, al tenor de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y con los cuales se acredita **indiciariamente** que los actos reclamados agravan al quejoso, y por ende el interés legítimo para que se le conceda la suspensión provisional de los mismos.

"Ello en razón, de que de tales pruebas se desprende que el quejoso es copropietario del inmueble ubicado en la ***** número *****, ***** del Municipio de Santiago, Nuevo León, identificado con el expe-

diente catastral *****', en el que se autorizó por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología del Municipio de Santiago, Nuevo León, la licencia de uso de suelo, lineamientos urbanísticos y proyecto de edificación de un local comercial para la 'venta e instalación de cristales para automóviles'.

"Además, de que de las impresiones fotográficas se demuestra la afectación que dice resentir el quejoso en el inmueble de mérito, según sus manifestaciones bajo protesta de decir verdad en el escrito de demanda, en el sentido de que la obra pública consistente en un puente elevado, dada su estructura, limita, dificulta y restringe constantemente el acceso expedito a dicho inmueble y la posibilidad de ejercer plenamente el comercio.

"Se afirma lo anterior, en virtud de que de dichas impresiones se aprecia la dificultad de tránsito por parte de vehículos de aspecto grande, como lo es un tráiler, dada la estrechez de la calle lateral en la que se tiene el acceso a su inmueble relacionado con la venta e instalación de cristales para automóviles, debido a la construcción de la obra pública del puente elevado, y por ende el ejercicio de dicha negociación, pues ésta con ese acceso no puede tener una entrada y salida fluida de vehículos, con lo que el quejoso demuestra una afectación por su especial situación frente al orden jurídico.

"Aunado a lo anterior, cabe señalar que la sociedad es la primera interesada en que las autoridades al momento de llevar a cabo la construcción de alguna obra pública, respeten los derechos de terceros, como lo es un acceso adecuado a sus respectivos inmuebles, dado precisamente por el perjuicio que éstos sufrirían de no tomarse en cuenta las medidas necesarias para tener un acceso óptimo a sus predios.

"En ese sentido, es inconcuso que en el particular se colma el requisito previsto por la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 131 de dicho ordenamiento.

"Al respecto, tiene aplicación a lo anterior, la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, que comparte este tribunal, que señala: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL, LO AFIRMADO POR EL QUEJOSO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD EN LOS ANTECEDENTES DE SU DEMANDA DE AMPARO DEBE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE LA.' (transcribe).

"Por otro lado, en lo que respecta al requisito previsto por la fracción II del referido numeral 128, este órgano jurisdiccional considera que también se encuentra colmado.

"Al respecto, cabe puntualizar que en cuanto al concepto de orden público e interés social, para efectos de la suspensión del acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que ambos conceptos (orden público e interés social) se encuentran íntimamente vinculados, y ha concluido que el orden público y el interés social se afectan cuando, con la suspensión, se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

"Tal criterio deriva de la jurisprudencia 8 surgida de la contradicción de tesis 473/71, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.' (transcribe).

"Ahora, de conformidad con el artículo 138 de la Ley de Amparo, una vez que ha sido promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional debe de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.

"Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la jurisprudencia 2a./J. 81/2002 determinó que el interés social y el orden público son conceptos que deben apreciarse de conformidad con el caso concreto, por lo que al momento de resolver sobre la medida cautelar, el juzgador está obligado a exponer de manera casuística las razones pertinentes para sustentar su determinación de cómo es que se tienen o no por satisfechos tales requisitos: 'SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.' (transcribe).

"Señalado lo anterior, ahora es necesario precisar que en la especie se desprende que los actos reclamados consisten en el acuerdo, autorización, mandamiento, orden, o resolución de construcción de una obra pública concerniente a un puente elevado que se encuentra al frente del inmueble propiedad del quejoso, ubicado en la *****, número *****, *****, en el Municipio de Santiago, así como en la propia obra pública y la omisión de las responsables de construir un acceso adecuado, expedito y libre hacia su inmueble; y, que la suspensión se solicitó para el efecto de que se otorgara un acceso adecuado a dicho inmueble que no limitara al quejoso en forma alguna, con el fin de que pudiera ejercer plenamente sus derechos de propiedad y de comercio.

"Pues bien, de la ponderación que este Tribunal Colegiado realiza del concepto de interés social, simultáneamente con la apariencia del buen derecho de la parte quejosa, se estima que en el caso es mayor el perjuicio que resiente dicha quejoso con el acceso complicado que aduce tener para la entrada y salida del inmueble de su propiedad, en el que tiene establecido un negocio relacionado con la venta e instalación de cristales para automóviles, según las manifestaciones bajo protesta de decir verdad, efectuadas por el quejoso, dada la dificultad para transitar por parte de vehículos de aspecto grande y amplio ante la estrechez de la calle lateral en la que se tiene el acceso a tal inmueble, que los daños que se ocasionarían a la colectividad por el hecho de que se le facilitara al multicitado quejoso un acceso adecuado y óptimo para la entrada y salida fluida de vehículos a su predio.

"Esto, en razón de que con el acceso complicado para su inmueble, se le priva a la parte quejosa de que se tenga un acceso adecuado para la entrada y salida de los vehículos para la negociación ahí establecida dedicada a la venta e instalación de cristales precisamente para automóviles, siendo que la sociedad está interesada en que al llevarse a cabo las obras públicas, las autoridades respeten los derechos de terceros, y se respeten las autorizaciones otorgadas por aquéllas, como en el caso lo es la licencia de uso de suelo aprobada por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología del Municipio de Santiago, Nuevo León, para que se realice la mencionada actividad en el multicitado inmueble, así como que dichos terceros tengan un óptimo acceso a sus predios.

"De ahí, que con lo anterior se presume que los actos reclamados no respetaron el derecho de terceros, en particular del quejoso, que es copropietario del bien inmueble, ubicado al frente de la construcción de la obra pública, consistente en un puente elevado, lo que le ocasiona daños y perjuicios ya que de no concederse la suspensión provisional solicitada se le estaría privando de tener un acceso adecuado hacia su inmueble, aun cuando la colectividad está interesada en que se respeten los derechos de los terceros.

"Máxime, que en el caso no hay contradicción del interés social con el otorgamiento de la suspensión provisional, ya que de la ponderación de la apariencia del buen derecho del quejoso con el interés social antes realizada por este órgano jurisdiccional, se advirtió que la sociedad no sufriría mayor perjuicio que el beneficio obtenido por el quejoso con la concesión de tal medida cautelar, pues como quedó precisado, es mayor el perjuicio que se le ocasiona a aquél con el acceso complicado para su predio con la construcción de la obra pública, concerniente en un puente elevado al frente del mismo, que los daños que pudieran ocasionarse a la colectividad con el otorgamiento de

un acceso óptimo y adecuado para la entrada y salida de vehículos para el predio del quejoso.

"En ese sentido, es inconcuso que en el particular no se acredita que con la concesión de la medida cautelar provisional solicitada, se le privaría a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes ni se infiere un daño que de otra manera no resentiría, y por tanto, no es evidente dicha afectación al interés social y al orden público.

"En los términos anteriores, se impone declarar fundada la queja, por lo que al estar reunidos los requisitos que establece el artículo 128 de la Ley de Amparo, relacionado con el diverso 131 de dicho ordenamiento, se debe otorgar la suspensión provisional al quejoso, para el efecto de que se le otorgue un acceso adecuado al referido inmueble de su propiedad, a fin de que pueda seguir ejerciendo sus actividades de comercio, y las responsables vigilen el cumplimiento de dicha concesión..."

El referido asunto dio origen a la tesis aislada IV.2o.A.35 K (10a.), de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS LEGÍTIMO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. EL QUEJOSO DEBE ACREDITARLO PRESUNTIVAMENTE Y NO EXIGIRSELE UN GRADO DE PRUEBA PLENA. En términos de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5o., fracción I y 131 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, cuando el quejoso aduzca en la demanda de amparo ser titular de un interés legítimo derivado de su especial situación frente al orden jurídico y, con base en él solicite la suspensión provisional de los actos reclamados, debe acreditar, cuando menos presuntivamente, que éstos producen un daño inminente e irreparable a su pretensión, así como justificar el interés social en su otorgamiento, a fin de que el órgano jurisdiccional pueda tener por satisfecho su interés legítimo para la obtención de la medida cautelar, es decir, debe probar el interés legítimo presuntivo en la suspensión y no exigírsele un grado de prueba plena, pues el citado artículo 131 debe interpretarse con apoyo en el principio pro personae, según el precepto 1o. de la Constitución Federal, lo que conduce a establecer la interpretación más favorable a las personas de lo establecido en el mencionado artículo 131."

CUARTO.—**Consideración previa.** Antes de determinar la existencia o inexistencia de la contradicción de tesis, resulta importante destacar que la circunstancia de que los criterios del Segundo y del Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, no constituyan jurisprudencia y de que del sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia

Administrativa del Sexto Circuito no haya tesis alguna, no es obstáculo para que esta Segunda Sala, se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que los tribunales adopten criterios disímboles al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias P/J. 27/2001 del Tribunal Pleno y 2a./J. 94/2000 de la Segunda Sala, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continúan en vigor, que a continuación se identifican:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."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."⁴

³ De la que se lee: "Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, registro digital: 189998.

⁴ De texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital: 190917.

QUINTO.—**Inexistencia de la contradicción de tesis.** Con el propósito de evidenciar si existe la contradicción de criterios denunciada, es indispensable destacar, en principio, que la hipótesis sobre la cual se debe centrar, consiste en determinar si tratándose de interés legítimo para otorgar la suspensión provisional, basta que el quejoso demuestre su interés suspensorial de manera presuntiva o si debe exigírsele un grado de prueba plena, en términos de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo en vigor.

Ahora bien, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 72/2010, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio establece lo 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."⁵

⁵ Cuyo texto es: "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

De la jurisprudencia transcrita se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría 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 tesis —mediante aclaraciones—, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Así, a partir de los lineamientos sostenidos por este Alto Tribunal para determinar cuándo existe una contradicción de criterios, y tomando en consideración la reseña contenida en el apartado quinto en torno a las resoluciones que contienen en el presente asunto, **es posible sostener que no existe la contradicción de tesis entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y los restantes órganos contendientes** (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito), tal y como se procede a desarrollar.

En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** al resolver el recurso de queja ^{*****}, consideró que

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."

conforme al artículo 131 de la Ley de Amparo vigente, cuando se pida la suspensión provisional y se aduzca para ello un interés legítimo, el Juez puede otorgarla siempre y cuando el quejoso acredite o justifique "plenamente" el daño irreparable que se le podría causar con la negativa de la suspensión, así como el interés social que justifique la concesión de dicha medida.

En ese sentido precisó que tratándose del interés legítimo, el legislador determinó exigir una carga mayor que cuando se trata de un interés jurídico, para que sea procedente el otorgamiento de la medida suspensiva, condicionándolo a un "acreditamiento pleno" de los posibles daños que podría sufrir la parte quejosa en caso de que se le niegue la medida cautelar.

Por ende, indicó, que no basta la referencia de antecedentes, o hacer presunciones de buena fe para conceder la medida suspensiva, tratándose de una afectación al interés legítimo, sino que debe acreditarse plenamente tal y como lo dispone literalmente el artículo 131 de la Ley de Amparo en vigor; sin embargo, en el caso, dicha carga probatoria no se tenía por satisfecha con la sola exhibición de las escrituras de propiedad ni con las fotografías exhibidas en el juicio.

Esto, pues el primer documento acredita el derecho subjetivo sobre el inmueble en favor de los quejosos, pero no que el acceso a él quede impedido ante la instalación del tianguis los domingos y de las fotografías se observa que el inmueble está en esquina, advirtiéndose calles alternas, con lo que no se podía concluir que el acceso sea imposible.

Añadió, que el Juez no se refirió ni tomó en cuenta el acreditamiento del interés social que justifique el otorgamiento de la medida suspensiva, lo cual era irrelevante para el caso, porque al no acreditarse el primer supuesto previsto en el artículo 131 de la Ley de Amparo, a nada práctico conduciría el análisis del supuesto referido.

Por otro lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** al resolver el recurso de queja *********, también analizó el contenido del artículo 131 de la Ley de Amparo vigente, empero, contrario a lo resuelto por el tribunal arriba citado, estimó que cuando se alega tener un interés legítimo y el quejoso solicita la suspensión provisional de los actos reclamados derivado de su especial situación frente al orden jurídico, debe acreditar, cuando menos "presuntivamente", que tales actos producirían un daño inminente e irreparable a su pretensión, aunado a que se debe justificar el interés social en su otorgamiento, con el fin de que el órgano jurisdiccional pueda tener por satisfecho su interés legítimo para la obtención de la medida cautelar.

En tal sentido refirió, que el quejoso debe probar el interés legítimo "presuntivo" en la suspensión y, por tanto, no se le puede exigir un grado de "prueba plena", ya que el artículo 131 de la Ley de Amparo vigente, debe interpretarse con base en el principio pro persona, de conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí consideró que los requisitos previstos en el artículo 128, en relación con el 131 de la Ley de Amparo, se encuentran satisfechos, en tanto la medida suspensiva fue solicitada por el quejoso y además, justificó de manera "presuntiva" su interés legítimo con las pruebas aportadas a la demanda, entre las que destacan, copia certificada de la licencia en la que se aprobó el uso de suelo y se fijaron los lineamientos urbanísticos del proyecto de edificación comercial para venta e instalación de cristales para automóviles; copia certificada de la escritura pública relativa a un contrato de donación a título gratuito, relativa al bien inmueble en controversia y diversas impresiones fotográficas.

Cuyas probanzas, dijo, acreditaban "indiciariamente" que los actos reclamados agravan al quejoso y, por ende, el interés legítimo para concederle la suspensión provisional solicitada, al desprenderse de ellas que el quejoso es copropietario del inmueble en el que se autorizó el referido uso de suelo y que la obra pública (construcción de puente elevado), dada su estructura, limita, dificulta y restringe el acceso a dicho bien y la posibilidad de ejercer plenamente el comercio.

En cambio, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** al resolver el recurso de queja *********, sentó como preámbulo las notas distintivas relativas al "interés legítimo" derivadas de la reforma constitucional que sufrió el artículo 107, señalando al respecto que el constituyente amplió el principio de instancia de parte agraviada a aquellas personas que no requieren una afectación o menoscabo a un derecho subjetivo.

Empero, aunque partiendo de ello, a diferencia de los otros dos tribunales contendientes, determinó que del análisis de los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, el primero se cumplía, en virtud de que la medida suspensiva fue solicitada por la parte quejosa con base en el interés legítimo que le asistía constitucionalmente.

En relación con el requisito previsto en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, señaló que éste se encontraba satisfecho, debido a que las circunstancias fácticas jurídicas del caso podían variar con el tiempo o, incluso,

podían desaparecer la materia de la litis; ello, sin dejar de apreciar que el interés particular de la tercero perjudicada se encontraba subordinado al interés general.

Asimismo, en cuanto a lo establecido en la fracción III del referido numeral, relativo a la necesidad de que los daños y perjuicios que se causen con la ejecución del acto reclamado sean de difícil reparación, lo que significaba que no haya dificultad grave para obtener en su caso la reparación de esos daños o perjuicios, también se encontraba satisfecho.

De ahí refirió que, como en el caso la recurrente adujo ser residente del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, señalando que el acto reclamado afectaba su esfera jurídica pues su derecho a ser representada fue transgredido, con lo que presuntivamente acreditó su "interés jurídico", además que anexó al recurso, su credencial de elector, de la cual se advertía que efectivamente era residente en el mencionado Municipio y que de ejecutarse el acto reclamado, sería difícil la reparación del daño causado, aunado a que se cumplían los requisitos aludidos, existir la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo procedente era conceder la suspensión provisional solicitada.

Pues bien, analizadas las consideraciones sustentadas por cada uno de los tribunales contendientes, como se adelantó, a consideración de esta Segunda Sala, resulta inexistente la contradicción de tesis denunciada por cuanto hace al criterio sostenido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, en relación con los sustentados por los restantes tribunales contendientes.

Ello, pues conforme a lo hasta aquí expuesto es posible evidenciar que el criterio que sostiene dicho tribunal, derivó del análisis de un distinto sistema legal, pues mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, interpretaron el régimen de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en particular, su artículo 131, por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, se ocupó de analizar las disposiciones previstas en la Ley de Amparo abrogada, en especial, el artículo 124.

Por tanto, si bien el estudio realizado por tales tribunales estuvo relacionado con el otorgamiento de la suspensión provisional solicitada por diversos quejosos, quienes acudieron al juicio de amparo aduciendo tener un interés legítimo; lo cierto es que la decisión a la que arribaron los referidos Tribunales Colegiados de Circuito, respecto a la concesión de la suspensión solicitada,

fue a la luz del análisis de diversos requisitos, por un lado, los previstos en el artículo 131 de la Ley de Amparo en vigor y por otro, los contemplados en el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, en cuya legislación, es importante mencionar, ni siquiera se encontraba establecida previsión alguna respecto a la suspensión de los actos reclamados, cuando el quejoso aduce tener un interés legítimo.

De ahí que dadas las diferencias existentes entre las dos legislaciones (Ley de Amparo abrogada y la actual), respecto al tema de la suspensión de los actos reclamados cuando se aduce tener un interés legítimo; es factible concluir que no se configura la contradicción de criterios entre el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, por un lado y, por el otro, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, toda vez que su análisis derivó de distintas normas jurídicas, las cuales no prevén los mismos requisitos a acreditar para el otorgamiento de la suspensión provisional en el caso de que el quejoso aduzca tener un interés legítimo.

Apoya lo anterior la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DE CONTENIDO DIFERENTE."⁶

A mayor abundamiento, y aun considerando que a pesar de las razones apuntadas, pudiera configurarse una divergencia en las posturas sostenidas por los tribunales contendientes, esta Segunda Sala estima que tampoco sería dable que participara en la presente contradicción de tesis el criterio sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja *****, pues ya contendió en la diversa contradicción de tesis **190/2012**, resuelta por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de agosto de dos mil doce,⁷ y de la cual derivó la siguiente tesis de jurisprudencia: "SUSPENSIÓN

⁶ Su texto es: "Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte que, de lo sostenido por uno y otro tribunales, no puede surgir contradicción, pues para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidan en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos.". (Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, julio de 1998, tesis 2a./J. 43/98, página 93)

⁷ Contradicción de tesis 190/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Noveno Circuito y **Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**. 15 de agosto de 2012.

PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CUANDO SE RECLAMA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA A UN PRESIDENTE MUNICIPAL PARA SEPARARSE DEL CARGO."⁸

De ahí que, dadas las razones antes expuestas, no es factible incluir en la presente contradicción de tesis el criterio sustentado por el referido tribunal.

SEXTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora bien, no obstante la inexistencia de la contradicción de tesis en los términos establecidos en el considerando que antecede, esta Segunda Sala advierte, en cambio, que entre los criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues tal como quedó reseñado en párrafos precedentes, ambos tribunales examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual, pero arribaron a conclusiones diferenciadas.

En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** determinó que el artículo 131 de la Ley de Amparo,

Mayoría de tres votos; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

⁸ De texto: "El artículo 124, fracción I, de la Ley de Amparo, establece como requisito para conceder la suspensión de los actos reclamados, que la solicite el agraviado. Ahora bien, tratándose del acto consistente en el otorgamiento de licencia a un presidente municipal para separarse del cargo, por estimar transgredido un principio de representación política, debe considerarse satisfecho el citado requisito si el quejoso solicita la medida cautelar y demuestra que reside en el Municipio en que se otorgó licencia al funcionario público para separarse del cargo, sin que sea necesario comprobar la existencia de un interés legítimo, al tratarse de un aspecto vinculado con la procedencia del amparo que debe ser materia de estudio en el juicio principal; sin embargo, no se cumple el requisito previsto en la fracción III del aludido artículo 124, que exige que con la ejecución del acto se ocasionen daños y perjuicios de difícil reparación a la quejosa, al existir la posibilidad de que los presidentes municipales con licencia puedan ser suplidos, lo que impide que el órgano quede acéfalo; lo anterior, con independencia de que el suplente no sea electo popularmente, ya que ello no implica que la quejosa deje de estar representada; además, aun cuando durante la tramitación del juicio de amparo culmine el periodo por el que fue electo el presidente municipal a quien se le otorgó la licencia reclamada, al término de ese periodo deberá asumir el cargo el funcionario que haya sido electo para el nuevo periodo o, en su caso, el que deba ocupar el cargo por designación indirecta o por conducto de otras autoridades, lo que permitirá que exista continuidad en el funcionamiento del órgano; máxime que no es necesario que una determinada persona sea quien asuma el cargo de presidente municipal, ya que, en todo caso, cualquier funcionario designado por los mecanismos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos aplicables, puede ejercer esa representación.". Datos de localización: [Décima Época. Registro digital: 2003170. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, materia común, tesis 2a./J. 16/2013 (10a.), página 1611]

establece que cuando en el juicio de amparo se solicite la suspensión provisional y, asimismo, se aduzca tener un interés legítimo, el Juez de Distrito podrá otorgar dicha suspensión, siempre que el quejoso acredite "plenamente" el daño irreparable que se le podría causar con la negativa de la suspensión, así como el interés social que justifique la concesión de dicha medida.

En atención a lo anterior, concluyó que en cuanto al interés legítimo, el legislador determinó exigir una carga mayor que cuando se trata de un interés jurídico para que sea procedente el otorgamiento de la medida suspensiva, pues lo condicionó a un "acreditamiento pleno" de los posibles daños que podría sufrir la parte quejosa en caso de que se le negara la medida cautelar, por lo que, a su parecer, no basta con hacer presunciones de buena fe para conceder la medida suspensiva, tratándose de una afectación al interés legítimo, sino que debe acreditarse "plenamente" tal y como lo dispone literalmente el artículo 131 de la Ley de Amparo en vigor.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** estimó que cuando se alega tener un interés legítimo y se solicita la suspensión provisional de los actos reclamados, debe acreditarse, cuando menos "presuntivamente", que éstos producirían un daño inminente e irreparable a su pretensión.

En este sentido, refirió que el quejoso debe probar el interés legítimo "presuntivo" en la suspensión y, por tanto, no se le puede exigir un "grado de prueba plena", ya que el artículo 131 de la Ley de Amparo vigente, debe interpretarse con base en el principio pro persona, de conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pues bien, como se evidencia, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, examinaron una hipótesis jurídica esencialmente igual, pero arribaron a conclusiones diferenciadas, pues mientras el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** concluyó que el quejoso que aduzca tener un interés legítimo y solicite la suspensión provisional de los actos reclamados, está obligado a acreditar **plenamente** el daño irreparable que se le podría causar con la negativa de la suspensión, por lo que, no basta con hacer presunciones de buena fe para conceder la medida suspensiva en términos de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo; por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** estimó que en la misma hipótesis el quejoso debe acreditar, cuando menos **presuntivamente**, que los actos reclamados le producirían un daño inminente e irreparable a su pretensión, sin que se le pueda exigir un

grado de prueba plena, ya que el artículo 131 de la Ley de Amparo vigente, debe interpretarse con base en el principio pro persona.

En consecuencia, es posible concluir que en el caso **existe contradicción de tesis** y que el punto en controversia girará en torno a responder si para la concesión de la suspensión provisional, cuando se alega tener interés legítimo, es necesario que el quejoso acredite "plenamente" el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue o, por el contrario, si es suficiente con que justifique tal cuestión de manera "presuntiva", en términos de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo en vigor.

Sin que sea un obstáculo para la existencia de la contradicción de tesis, el hecho que los tribunales contendientes para arribar a la determinación de negar en un caso y conceder en otro la suspensión provisional de los actos reclamados, hayan valorado diverso material probatorio; así como tampoco es óbice la tesis de jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 213/2007,⁹ de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL."

Esto es así, pues la configuración de la divergencia de criterios entre ambos tribunales, se actualizó no sólo por dicha valoración, sino además, porque la conclusión a la que arribaron fue distinta, pues con independencia del material probatorio que los quejosos aportaron en los juicios de amparo,

⁹ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL.—Es cierto que conforme a los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, para que exista contradicción de tesis es menester que los Tribunales Colegiados de Circuito: a) examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales; b) realicen el examen respectivo a partir de los mismos elementos; y c) adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones de sus sentencias. Sin embargo, el análisis de la existencia de elementos normativos y fácticos comparables, como presupuesto para el estudio de fondo de los asuntos de contradicción de tesis, resulta delicado tratándose de negocios en los que el problema jurídico a dilucidar versa sobre valoración jurisdiccional (calidad de la prueba, buena fe, mala fe, etcétera), porque es especialmente sensible decidir uniformemente cuestiones que deben apreciarse por el órgano resolutor más cercano a los hechos y al material probatorio, según las circunstancias del caso concreto, por lo cual, en ese supuesto, debe ser clara y manifiesta la actualización del presupuesto consistente en que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos, a fin de evitar la emisión de un criterio jurisprudencial vinculante que pueda aplicarse a toda una serie de casos de diversas características, probablemente sin justificación, máxime que ello afectaría las facultades de los órganos jurisdiccionales para decidir los casos de su conocimiento de acuerdo a sus particularidades.". (Novena Época. Registro digital: 170814. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia común, tesis 2a./J. 213/2007, página 177)

uno de los órganos colegiados afirmó que el artículo 131 de la Ley de Amparo exige el "acreditamiento pleno" al momento de resolver sobre la citada medida suspensiva; mientras que el otro sostuvo que conforme a lo dispuesto en el referido numeral, el quejoso debe acreditar, cuando menos "presuntivamente" que los actos reclamados le producirían un daño inminente e irreparable a su pretensión, sin que se le pueda exigir un grado de prueba plena; lo que se estima suficiente para actualizar la contradicción de criterios.

Finalmente, no pasa inadvertido que el artículo 131 de la Ley de Amparo, en su última parte, dispone que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el inconforme, además de acreditar el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, demuestre el interés social que justifique su otorgamiento.

Sin embargo, este último aspecto no fue determinante para que los tribunales contendientes adoptaran uno u otro criterio, sino que ambos partieron de estudiar únicamente si era necesario acreditar "presuntiva" o "plenamente" el daño inminente e irreparable que pudieran causarle los actos reclamados en caso de que se niegue la suspensión, y fue a partir de este punto que sostuvieron conclusiones contradictorias; de ahí que no sea dable que dicha cuestión forme parte de la materia del punto de contradicción de tesis en la presente ejecutoria.

SÉPTIMO.—Estudio. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para resolver el problema jurídico materia de la presente contradicción, se considera necesario abordar, previamente, el examen de ciertos aspectos relacionados con el concepto de "interés jurídico" y de "interés legítimo", acuñado este último en la actual Ley de Amparo derivado de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de junio de dos mil once, en particular, la reforma a diversos preceptos de la Carta Magna, dentro de los cuales se encuentra el artículo 107, fracción I, cuya redacción actual es la siguiente:

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

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés

legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; ..."

De la transcripción que antecede, se advierte que para determinar la procedencia del juicio de amparo, el promovente deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo; además, deberá alegar que el acto reclamado viola los derechos reconocidos en la Carta Magna, de lo que deriva una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Respecto de la regla general que antecede, en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 107 constitucional, se establece una excepción, consistente en que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el promovente del juicio de amparo, siempre deberá ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, en otras palabras, demostrar tener interés jurídico para impugnar el acto reclamado.

En estos términos, para resolver el caso materia de estudio, se considera conveniente precisar, en primer lugar, las razones dadas por el legislador al expedir la Ley de Amparo en vigor, en segundo lugar, cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los conceptos de interés jurídico e interés legítimo, luego delimitar el alcance de lo previsto en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, finalmente, la interpretación que debe dársele al artículo 131 de la Ley de Amparo, en relación con dicho concepto novedoso cuando se solicita la suspensión provisional de los actos reclamados.

I. Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de la Ley de Amparo, de fecha quince de febrero de dos mil once.¹⁰

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la Cámara de Senadores, en relación con la figura del "interés legítimo", se expuso lo siguiente:

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dos de abril de dos mil trece.

"... Interés legítimo

"Desde la entrada en vigor de la Ley de Amparo vigente hasta la actualidad, en nuestro país ha regido la regla que establece que para el inicio del juicio de amparo es necesaria la existencia de un interés jurídico identificado con el derecho subjetivo.

"Como consecuencia de lo anterior, ahora el contexto social es heterogéneo y cuenta con multiplicidad de demandas que requieren ser atendidas. En estas condiciones nuevas, es insostenible exigir un interés jurídico para acudir al juicio de amparo, pues se corre el riesgo de negar o impedir el acceso a la justicia a reclamos con sustento.

"En consonancia con la realidad política y social del país, se vuelve indispensable explorar un sistema que permita abrir nuevas posibilidades de impugnación. La institución que se pretende regular en el cuerpo de la ley es conocida como interés legítimo. Este tipo de interés cuenta con un desarrollo amplio en el derecho comparado y en nuestro orden jurídico existen antecedentes del mismo (en materia administrativa, por ejemplo).

"En la citada reforma a nuestra Carta Magna se introdujo al texto constitucional el interés legítimo en los términos siguientes: 'Se prevé que para efectos del juicio de amparo tendrá el carácter de «parte agraviada» aquella persona que aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico'.

"Resulta claro que el interés legítimo –y esto se comparte ampliamente con la Comisión– permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico– o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico. Por su amplitud, este criterio de legitimación debe ser considerado a la luz de todas las hipótesis que puedan llegar a presentarse en el juicio. Por ello, se propone acotarlo tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. ..."

Asimismo, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, del Senado de la República, en sesión del cinco de octubre de dos mil once, en relación con la figura del "interés legítimo", se determinó lo siguiente:

"...Interés legítimo

"La Ley de Amparo vigente, desde su entrada en vigor, ha dispuesto que para la promoción del juicio de amparo se requiere de la existencia de un interés jurídico identificado con un derecho subjetivo correlativo que ha sido posiblemente transgredido.

"El concepto de 'interés jurídico' tenía justificada su existencia en un entorno de homogeneidad social. Sin embargo, la transición democrática, la globalización y otros factores han traído por consecuencia que el contexto social en el que nos relacionamos sea heterogéneo y que exista una pluralidad de demandas que requieren ser procesadas y atendidos. En estas condiciones nuevas, es insostenible limitar el acceso al amparo sólo mediante un interés jurídico, pues se corre el riesgo de negar o impedir el acceso a la justicia a otro tipo de reclamos que tienen sustento y se afectan a los derechos humanos de las personas.

"En consonancia con la realidad política y social del país, se vuelve indispensable encontrar un sistema que permita abrir nuevas posibilidades de impugnación. La institución que se pretende regular en el cuerpo del proyecto de Ley de Amparo es conocida como interés legítimo. Este tipo de interés cuenta con un desarrollo amplio en el derecho comparado, en nuestro orden jurídico existen antecedentes normativos del mismo, así como un desarrollo jurisprudencial del tema, de forma particular en materia administrativa.

"En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado a través de diversos criterios jurisprudenciales que el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, 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.

"De lo anteriormente señalado se desprende que el interés legítimo tiene como finalidad ampliar la cantidad de gobernados que pueden acceder a un procedimiento para defender sus intereses. El ensanchamiento de la puerta de entrada al sistema de justicia constitucional es una de las claves que motivaron la previsión del interés legítimo. Ello estriba en que pueden existir actos de autoridad que resulten violatorios de los derechos fundamentales, pero

que en virtud de la exigencia de un interés jurídico queden sin ser juzgados y sancionados.

"Ahora bien, en nuestro concepto, el interés legítimo permite constituir como quejoso en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de la afectación directa a un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico– o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

"Tal como fue referido en párrafos anteriores, en la reforma aprobada por el Congreso de la Unión a nuestra Carta Magna se introdujo al texto constitucional el interés legítimo. En el dictamen de las Comisiones Dictaminadoras del Senado se señaló que para efectos del juicio de amparo tendrá el carácter de 'parte agraviada' aquella persona que aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"En consecuencia, se reformó el artículo 107, fracción I, de la Constitución en los siguientes términos:

"Artículo 107. (se transcribe)'

"Con el objetivo de desarrollar en la legislación secundaria este cambio, se estima adecuado prever la siguiente disposición en el artículo 5o. de la Ley de Amparo, mismo que se apunta enseguida:

"Artículo 5o. (se transcribe).'

"El concepto tradicional de interés jurídico no se compeadece con las exigencias de una sociedad moderna, ni responde a los retos del derecho público contemporáneo. Para responder dicha problemática, en esta nueva Ley de Amparo se propone el establecimiento del interés legítimo. Esta figura ha tenido un importante desarrollo en la doctrina más prestigiada del derecho público contemporáneo y en el derecho comparado.

"La incorporación del interés legítimo se traducirá en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a los tiempos que vive el país. Del mismo

modo, el interés legítimo fortalecerá al estado de derecho al incluir en el ámbito de control constitucional sectores que hoy están ajenos de control jurisdiccional.

"La comprensión del interés legítimo no es fácil dentro de los esquemas en los que se ha desenvuelto el juicio de amparo mexicano desde finales del siglo XIX hasta la fecha. Es necesario, como sucede con múltiples de los avances contenidos en la ley, abrir la mente a novedosas categorías y a una forma más democrática de entender el papel del control de la constitucionalidad de las libertades. Se trata de poner el énfasis en el control sobre el ejercicio del poder; de privilegiar la vigencia plena de los derechos fundamentales frente al abuso de la autoridad; se trata, en suma, de superar el modelo que sirvió a sistemas autoritarios para avanzar hacia un nuevo paradigma que coadyuve al fortalecimiento de un Estado democrático.

"El interés legítimo, cuyo desarrollo más importante se ha dado en el ámbito del derecho administrativo, consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Así, no se exige la afectación de un derecho subjetivo, pero tampoco se trata de que cualquier persona esté legitimada para promover el amparo con el fin de exigir que se cumplan las normas administrativas, con lo que se convertiría en una especie de acción popular.

"El presupuesto del interés legítimo es la existencia de normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pública, pero la obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares, a pesar de que sí se afecte su esfera jurídica. En efecto, puede haber gobernados para los que la observancia o no de este tipo de normas de la administración pública resulte una ventaja o desventaja de modo particular (especial, diferente) respecto de los demás. Esto puede ocurrir por dos razones, en primer lugar, puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que alguna persona se encuentre, que la hace más sensible que otras frente a un determinado acto administrativo; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto administrativo que se discute. Ésta es la noción del interés legítimo. Es decir, que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos administrativos. La posibilidad de acudir al amparo mediante el interés legítimo abre enormes oportunidades de control de actos de la administración pública que, hasta ahora, sólo en algunos casos es factible proteger.

"El interés legítimo no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio. Esta ofensa a los derechos de los gobernados puede ser directa o puede comprender el agravio derivado de una situación que tenga el quejoso en el orden jurídico.

"La ley establece la procedencia del juicio de amparo en ambos supuestos, ante la afectación directa o frente al perjuicio derivado de la particular posición del quejoso.

"En atención a lo expuesto, en el proyecto se prevé que podrá promover el juicio de amparo quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo, siempre que el acto reclamado viole los derechos previstos en el artículo primero y con ello se afecte real y actualmente su esfera jurídica de manera directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"A través de la incorporación del concepto de interés legítimo en los términos arriba indicados, se protege a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además frente a violaciones a su esfera jurídica que no lesionan intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, debió en este último caso, a su peculiar situación en el orden jurídico; así también se tutelan los llamados intereses difusos o colectivos.

"El interés legítimo incorporado en la ley es un concepto abierto, para que los Jueces decidan en cada caso concreto si se está o no en presencia de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos referidos en el artículo primero de la ley y, en consecuencia, acreditar o no la legitimación en el juicio de amparo.

"En cualquier caso, es importante puntualizar algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión.

"a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que de prosperar la acción se traduce en un beneficio jurídico a favor del accionante.

"b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.

"c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.

"d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.

"e) Se trata de un interés cualificado, actual y real no potencial o hipotético. En suma, es un interés jurídicamente relevante.

"f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

"Por último, es importante destacar que en tratándose de procesos sigue subsistiendo la necesidad del interés jurídico, entendido como derecho subjetivo, en razón de que sería inconveniente que en un juicio donde hay dos partes que están litigando con idéntico interés, venga un tercero a obstaculizar el ejercicio de sus derechos, con lo cual se crearía un caos ante la imposibilidad de que se ejecutaran las decisiones judiciales. Por ello, se hace la diferenciación entre lo que son procedimientos judiciales para los cuales se exige interés jurídico y los demás actos para cuya impugnación basta el interés legítimo..."

Conforme a lo expuesto, se advierte que la introducción de la figura del "interés legítimo" para acceder al amparo —como uno de los cambios importantes en la nueva estructura del juicio de garantías—, derivó de la nueva realidad política y social del país, del contexto social tan heterogéneo que impera y de la insostenible limitante que se tenía para tal acceso relacionado con el tipo de interés exigido (derecho subjetivo), pues con ello se corría el riesgo de negar o impedir el acceso a la justicia a otro tipo de reclamos que tienen sustento y que también afectan derechos humanos.

De ahí que en aras de encontrar un sistema que permitiera abrir nuevas posibilidades de impugnación, resultaba necesario introducir dicha institución (desarrollada ampliamente en el derecho comparado, así como en la jurisprudencia de este Alto Tribunal), la cual, tenía una connotación distinta al interés jurídico, pues éste requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, mientras que aquél, supone únicamente la existencia de un interés cualificado, respecto de la legalidad de los actos impugnados, cuyo interés proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de sus situación particular respecto del orden jurídico.

En ese sentido, se puntualizó que abrir la puerta al interés legítimo, tenía como finalidad ampliar la cantidad de gobernados que pudieran acceder a un

procedimiento para defender sus intereses, derivado de la existencia de actos de autoridad que resultaran violatorios de los derechos fundamentales, pero que en virtud de la exigencia de un interés jurídico quedaran sin juzgar y sancionar.

Lo cual se dijo, permitía constituir como quejoso en el amparo, por un lado, a aquella persona que resultara afectada por un acto de autoridad en virtud de la afectación directa a un derecho reconocido por el orden jurídico o, cuando ese acto no afectara ese derecho, pero si la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

Por tanto, se señaló, que toda vez que el concepto tradicional de interés jurídico no se compadecía con las exigencias de una sociedad moderna, ni respondía a los retos del derecho público contemporáneo, la introducción del interés legítimo se traduciría en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a la realidad, incluyendo en el ámbito de control constitucional, sectores que se encontraban ajenos al control jurisdiccional.

De ese modo, se determinó que con la incorporación del interés legítimo en los términos indicados, se protegía a los gobernados de afectaciones a sus derechos subjetivos, pero además, frente a violaciones a su esfera de derechos que no lesionaran intereses jurídicos, ya sea de manera directa o indirecta, sino frente a su situación peculiar en el orden jurídico, como también los llamados intereses difusos o colectivos.

Se finalizó dicha exposición, señalando que el interés legítimo es un concepto abierto para que los Jueces decidan, en cada caso concreto, si se está en presencia o no de un acto de autoridad que implique una violación constitucional o a los derechos humanos y, en consecuencia, acreditar o no la legitimación en el juicio de amparo, siempre partiendo para ello de considerar que tal interés debe ser personal, individual o colectivo; que de prosperar la acción se traduzca en un beneficio a favor del accionante; que dicha afectación sea económica, profesional o de otra índole y que se trate de un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, cualificado, actual y real –no hipotético–.

II. Criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con base en lo expuesto por el Poder Legislativo, el Pleno de este Alto Tribunal definió los conceptos de interés jurídico e interés legítimo al resolver la contradicción de tesis 111/2013, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce,

por mayoría de ocho votos, resolución de la que se desprende, en la parte que interesa, las consideraciones que a continuación se sintetizan:

1. Interés jurídico:

– Se refiere a un vínculo entre cierta esfera jurídica y una acción encaminada a su protección, en virtud del cual, se solicita a la autoridad competente que ejerza sus facultades de conocimiento y resolución en torno a dicha acción.

– Es aquel que se ha identificado con la titularidad de un derecho subjetivo, es decir, con la posibilidad de hacer o querer determinada circunstancia y la posibilidad de exigir a otros el respeto de la misma.¹¹

– Tal concepto se identifica con lo que esta Suprema Corte había entendido por parte agraviada para efectos de la promoción del juicio de amparo, ello previo a la reforma constitucional de junio de dos mil once.

– Por tanto, se está en presencia de un agravio al interés jurídico, cuando la afectación que se aduce se refiere a un derecho subjetivo y aquélla es susceptible de individualizarse en una persona concreta.

2. Interés legítimo:

– Se trata de una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.

– El interés legítimo solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.

– Implica un vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. Sin embargo, esta

¹¹ Sobre ello, véase E. Ferrer Mac-Gregor, "Amparo colectivo en México: Hacia una reforma constitucional y legal", en *La protección orgánica de la Constitución. Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México-Congreso de Tamaulipas, 2011, páginas 54 y 55.

titularidad potencial de una ventaja o utilidad jurídica, requiere de un interés actual y real, no hipotético, pues ello se encontraría referido a un interés simple.¹²

– Para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional, implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

– Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad, como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos.¹³

– Mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, y si bien es diferenciada al interés del resto de la sociedad, lo cierto es que no requiere provenir de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, tal situación goza de una lógica jurídica propia e independiente de alguna conexión o derivación con derechos subjetivos.¹⁴

– La apreciación que el órgano competente realice del interés legítimo, a efecto de verificar su actualización en el procedimiento correspondiente, no depende de una manifestación del interesado, es decir, la sola afirmación de éste, en el sentido de que goza del interés suficiente, no basta para que el mismo se tenga por acreditado.

¹² Eduardo García de Enterría señala que tal interés legítimo se encuentra vinculado con cualquier actuar de la autoridad que no sea legal, mismo que genera una incidencia en el ámbito vital de una persona. Así, el interés legítimo consiste en una acción reaccional, esto es, en la intención de contrarrestar una afectación en el estatus pacífico del mencionado ámbito vital. Véase E. García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1992, página 68.

¹³ Sobre tal tema, véase L.M. Bujosa Vadell, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Bosch, Barcelona, 1995, páginas 37 y 40.

¹⁴ Al respecto, véase M.I. González Cano, *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Tirant lo Blanch, Madrid, 1997, página 44.

– En otras palabras, el hecho de que el interés legítimo implique un nivel de afectación menor al exigido en el interés jurídico, no significa que el mismo no deba acreditarse, aunque por otra parte, no existe ningún impedimento para que la autoridad, por medio de inferencias lógicas, arribe a la conclusión de que sí se ha actualizado el mismo,¹⁵ ello siempre analizado a la luz de la función primordial del juicio de amparo: la protección de los derechos fundamentales de las personas y por obvias razones, el principio pro persona contenido en el artículo 1o. constitucional cobra especial relevancia.

Tales consideraciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia P/J. 50/2014 (10a.), que enseguida se transcribe:

"INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto –en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales–, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual

¹⁵ Al respecto, véase A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2009, página IV-13.

sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas."¹⁶

III. Alcance del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atento a lo anterior, lo previsto en el artículo 107, fracción I, de la Carta Magna, en el sentido de que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", se traduce en lo siguiente:

¹⁶ Datos de localización: (Décima Época. Registro digital: 2007921. Pleno. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, materia común, tesis P./J. 50/2014 (10a.), página 60 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

i. El promovente debe ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o

ii. En caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución y la Ley de Amparo ahora establecen la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio, cuyo interés se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico.

Esto es, la persona que cuenta con ese interés, se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama, produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

Desde esa óptica, se puede decir que lo previsto en el artículo 107, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de legitimación del promovente del amparo indirecto, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al interés legítimo, puesto que en ambos supuestos al que se ubique dentro de ellos se les otorga legitimación para instar la acción de amparo.

Sobre el particular, es menester destacar que la introducción del concepto de "interés legítimo" como eventual elemento de la acción de amparo no convierte a éste en acción colectiva, en la medida en que subsiste el principio de relatividad de la sentencia, también conocido como fórmula Otero en términos de la fracción II del artículo 107 constitucional vigente; así, el juicio de amparo no ha perdido su carácter individualista, en tanto que mediante su promoción no se pretende, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que una sentencia afecte de manera directa a grupos sociales carentes de personalidad jurídica.

Por otra parte, se debe tener presente el segundo párrafo de la fracción I del artículo 107 multicitado, que señala que cuando en el juicio de amparo se combatan "actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo", el quejoso, de manera inexcusable "deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa", lo que significa que, tratándose de esos actos, no es viable aducir un interés legítimo, sino que en esos casos, únicamente puede promover el juicio la persona que aduzca tener interés jurídico.

Es aplicable a las consideraciones que anteceden la tesis aislada 2a. XVIII/2013 (10a.), emitida por esta Segunda Sala, cuyos rubro y texto se citan a continuación:

"INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone qué debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto 'interés legítimo individual o colectivo', ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su 'especial situación frente al orden jurídico', lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella."

IV. Interpretación del artículo 131 de la Ley de Amparo.

Ahora bien, precisado lo anterior y pasando al tema relativo a la suspensión de los actos reclamados, debe decirse que ésta es una institución jurídica que tiene como finalidad paralizar los actos combatidos en el juicio de amparo, a efecto de conservar la materia del juicio y, durante su tramitación, evitar perjuicios al agraviado.

El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los actos reclamados en el juicio de amparo,

podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.¹⁷

Los artículos 125 a 158 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan lo relativo a la suspensión de los actos reclamados.

En lo que interesa, el artículo 125 de la Ley de Amparo, dispone que en los casos de la competencia de los Jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso.¹⁸

El artículo 126 del ordenamiento citado,¹⁹ regula lo relativo a la suspensión de oficio, que procede cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, destierro, extradición, desaparición forzada o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal o, cuando se trate de algún acto que tenga relación con la privación total o parcial de la propiedad o posesión de derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal.

Esta suspensión se tramita de plano, es decir, sin audiencia de las demás partes y se decreta en el mismo auto en que el Juez admita la demanda.

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

"...

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

¹⁸ "Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

¹⁹ "Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

"La suspensión también se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal."

Sus efectos son ordenar que cesen los actos referidos en la primera parte del párrafo que antecede u ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, caso este último en el que el Juez deberá tomar las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Fuera de los supuestos a que se refiere el artículo 126 de la Ley de Amparo, el artículo 128 del citado ordenamiento,²⁰ establece los requisitos para conceder la suspensión a petición de parte, entre los que se encuentran:

- I. Que la solicite el quejoso.
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión a petición de parte se decreta en un incidente de suspensión que se tramita por duplicado y que corre por cuerda separada al juicio principal, según lo dispone el referido precepto legal.

Por su parte, el artículo 131 de la Ley de Amparo,²¹ estatuye lo relativo a la suspensión cuando se aduce un interés legítimo. Al respecto dispone que el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite:

- a) El daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y
- b) El interés social que justifique su otorgamiento

²⁰ "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

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

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

"(Adicionado, D.O.F. 14 de julio de 2014)

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

²¹ "Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

"En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."

Especificando en su último párrafo que dicho otorgamiento en ningún caso, podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

El artículo 139 de la ley de la materia,²² establece que en los casos en que proceda la suspensión, conforme a los diversos artículos 128 y 131 de esa ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo, pudiendo modificarla o revocarla cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público.

El numeral 147 de la ley,²³ estatuye que al concederse la suspensión, el Juez de Distrito, debe procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio y, atendiendo a la naturaleza del acto, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan y de ser jurídica y materialmente posible, se restablezca al quejoso en el goce del derecho violado, mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, evitando que se defrauden los derechos de los menores o incapaces.

²² "Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

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

²³ "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

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

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

En suma, conforme al marco constitucional y legal anteriormente expuesto, se desprende que para conceder la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, cuando aquélla se tramita a petición de parte y en particular se aduzca un interés legítimo, deben verificarse diversos elementos.

En principio es necesario constatar si el acto reclamado es cierto, pues no tendría ningún caso conceder la suspensión sobre actos inexistentes, dado que no existiría materia sobre la cual decretar dicha medida.

Para verificar la certeza de los actos reclamados, tratándose de la suspensión provisional, se deberá atender a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad, realiza el quejoso;²⁴ en cambio, tratándose de la suspensión definitiva, deberán tomarse en cuenta los informes previos que rindan las autoridades responsables o, en su caso, la omisión en que incurran, así como las pruebas que ofrezcan las partes.

Posteriormente, es necesario verificar que el acto reclamado sea susceptible de ser suspendido, dado que no tendría ningún efecto práctico realizar un pronunciamiento sobre los requisitos que establece la ley para conceder la medida cautelar, si el acto reclamado, por su propia naturaleza, no es susceptible de ser paralizado a través de la suspensión, como podría ser el caso de actos negativos, consumados y/o declarativos, entre otros.

Finalmente, para conceder la suspensión de los actos reclamados, debe verificarse que se encuentren satisfechos los requisitos que establecen los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo, esto es, que la solicite el quejoso; que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; paralelamente, al analizar este último requisito, cuando la naturaleza del acto lo permita, es necesario realizar un análisis ponderado de la apariencia

²⁴ "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.—Para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. Ello sin perjuicio de analizar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo.". (Registro digital: 206395. Jurisprudencia 2a./J. 5/93, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de mil novecientos noventa y tres, materia común, página 12)

del buen derecho y del interés social²⁵ y, finalmente, cuando se aduzca un interés legítimo, se exige el acreditamiento del daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue la suspensión.

En resumen, para conceder la suspensión de los actos reclamados, cuando se tramita a petición de parte y, en particular, cuando se aduce un interés legítimo, el Juez de Distrito debe tomar en cuenta, sucesivamente, los siguientes elementos:

- a) Que el acto reclamado sea cierto.
- b) Que el acto reclamado, de acuerdo a su naturaleza, sea susceptible de ser suspendido.
- c) Que la suspensión la solicite el agraviado.
- d) Que con la concesión de la medida no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, caso en el cual se podrá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, cuando la naturaleza del acto lo permita.

²⁵ De conformidad con el texto vigente del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este requisito ya había sido previsto por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.— El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.', sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida." (Registro digital: 165659. Jurisprudencia 2a./J. 204/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia común, página 315)

e) Que exista peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso; y

f) Que se acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue la suspensión.

Todo ello a fin de que el Juez de Distrito fije la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

Pues bien, en el caso concreto, el criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito que participan en la presente contradicción de tesis, relativo a la solicitud de la suspensión provisional de los actos reclamados, cuando se aduce un interés legítimo, partió del supuesto que el acto reclamado era cierto y que de acuerdo con su naturaleza era susceptible de ser suspendido, pues así se desprende de las ejecutorias respectivas; no obstante, sustentaron criterios discrepantes con relación al otorgamiento de dicha suspensión provisional cuando se alega tener un interés legítimo, pues uno sostuvo que era menester que el quejoso acreditara "plenamente" el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se negara y otro, por el contrario, señaló que era suficiente con que se justificara tal cuestión de manera presuntiva o indiciaria, en términos de lo dispuesto por el artículo 131 de la Ley de Amparo en vigor.

En ese orden de ideas, partiendo del hecho de que la presente contradicción de tesis se circunscribió en determinar únicamente lo relativo a la concesión de la suspensión provisional de los actos reclamados, cuando se aduce tener un interés legítimo y que sobre la medida suspensiva esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para decidir sobre su procedencia o improcedencia —tratándose del interés suspensorial como se le ha denominado—, el requisito relativo a que tal medida sea solicitada por el agraviado —dada la etapa procedimental en la que se encuentra—²⁶ no necesaria-

²⁶ Criterio que ha sido sustentado tanto por el Pleno de este Alto Tribunal, como por sus Salas, en las tesis de jurisprudencia de rubros y textos siguientes: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL CUANDO SE RECLAMA EL DESPOSEIMIENTO DE UN BIEN. EL JUEZ DEBE PARTIR DEL SUPUESTO DE QUE LOS ACTOS RECLAMADOS SON CIERTOS, PERO PARA ACREDITAR EL REQUISITO DEL ARTÍCULO 124, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, EL QUEJOSO DEBE DEMOSTRAR, AUNQUE SEA INDICIARIAMENTE, QUE TALES ACTOS LO AGRAVIAN.—Cuando se solicita la suspensión provisional señalándose como acto reclamado el desposeimiento de un bien, el Juez de Distrito, atendiendo a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad, debe partir del supuesto de que los actos reclamados son ciertos, pero en acatamiento a lo establecido en el artículo 124, fracción I, de la Ley de Amparo, debe constatar si el quejoso demuestra, aunque sea indiciariamente,

mente se traduce en la exigencia de que la demostración de dicho interés sea en forma plena, sino que resulta dable al quejoso acreditarlo, por lo menos, de forma indiciaria a fin de justificar que realmente es el titular de un interés, sin

que tales actos lo agravian. Es verdad que para acreditar la posesión, según criterio generalmente aceptado, la prueba idónea es la testimonial, medio de convicción cuya recepción no es factible en la hipótesis examinada, pero también es verdad que puede acreditarse de manera indiciaria, entre otros elementos, con escritura pública de propiedad, certificación del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, documento privado de contrato de compraventa debidamente inscrito, inmatriculación judicial o administrativa, recibo del impuesto predial a nombre del promovente, contrato de arrendamiento, certificado de derechos agrarios, fe de hechos ante fedatario público y otras probanzas que, por sí solas, no son aptas para acreditar plenamente la posesión y que, por tanto, pueden ser desvirtuadas en la secuela del procedimiento, pero que pueden ser suficientes para conceder la suspensión provisional, ya que el dictado de la medida cautelar no presupone un análisis en cuanto a la calidad de la posesión, es decir, si ésta es originaria, derivada, legítima, ilegítima, de buena fe o de mala fe, porque la finalidad es, solamente, decidir si procede suspender los actos que presumiblemente causarán daños y perjuicios de difícil reparación al agraviado." (Novena Época. Registro digital: 197239. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, diciembre de 1997, materia común, tesis P./J. 96/97, página 23)

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. EL DERECHO TUTELADO PARA EJERCER EL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA Y POR ENDE, PARA CONCEDERLA, CONTRA LA ORDEN VERBAL QUE PROHÍBE DICHA ACTIVIDAD, SE ACREDITA INDICIARIAMENTE CON LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EMITIDA POR AUTORIDAD JURISDICCIONAL QUE CONDENA A LA AUTORIDAD MUNICIPAL A CONCEDER EL PERMISO O LICENCIA CORRESPONDIENTE.—En términos de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal; 124 y 130 de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, consistentes en las órdenes que impiden ejercer el comercio en la vía pública, con base en la resolución administrativa que condenó a la autoridad municipal a otorgar a favor del quejoso el permiso o licencia correspondiente, sin que la medida suspensiva implique el reconocimiento de un derecho distinto al que gozaba el quejoso al momento de decretarse la medida cautelar ni, por ende, la sustitución del órgano del amparo, en la potestad de la autoridad administrativa municipal, ya que dicha resolución administrativa reconoce a favor del quejoso el derecho para ejercer el comercio en la vía pública, sin que en el momento procesal en que se tiene que resolver sobre la medida suspensiva el Juez de Distrito esté en posibilidad de constatar la vigencia del derecho tutelado por dicha resolución administrativa, ni verificar si pugna o no con las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el ejercicio de comercio, pues ello, en todo caso, es materia de análisis de la procedencia del amparo, o bien, del fondo de la controversia constitucional planteada que debe resolverse en la sentencia definitiva, mas no en el trámite de la suspensión provisional." (Novena Época. Registro digital: 191485. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, julio de 2000, materia administrativa, tesis 2a./J. 62/2000, página 136)

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. CUANDO EL QUEJOSO SE OSTENTA COMO TERCERO EXTRAÑO AL JUICIO Y RECLAMA EL DESPOSEIMIENTO DE UN BIEN INMUEBLE, PUEDE ACREDITAR SU INTERÉS JURÍDICO INDICIARIA O PRESUNTIVAMENTE.—Conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, para otorgar la suspensión provisional es necesario, además de comprobarse la existencia del acto reclamado, que: a) la solicite el agraviado, b) no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y, c) sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Ahora bien, el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado supone la demostración de su interés en forma presuntiva, esto es, ese acreditamiento implica que tratándose de actos tendientes a privar de la posesión, corresponde al peticionario de garantías la carga procesal de allegar elementos de prueba suficientes para establecer indiciaria o presuntivamente que realmente es titular

que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos.

Luego, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que cuando se aduce un interés legítimo, el acreditamiento del daño inminente e irreparable que se podría causar con la negativa de la suspensión que exige el artículo 131 de la Ley de Amparo, en relación con lo que dispone el artículo 139 de la ley, debe interpretarse en el sentido de que tal exigencia, tratándose en particular, de la solicitud de la suspensión provisional de los actos reclamados, tampoco podría traducirse en la exigencia de la demostración "plena" de tal daño, ni que por el hecho de que el interés legítimo implique un nivel de afectación menor al exigido en el interés jurídico, éste no deba acreditarse ni siquiera de manera indiciaria, pues la apreciación que el órgano competente realice del interés legítimo, no puede depender solamente de la manifestación del interesado, es decir, la sola afirmación de éste, en el sentido de que goza del interés suficiente, no basta para que el mismo se tenga por acreditado.

En efecto, si de los razonamientos que sustentan la exposición de motivos que expresó el legislador para justificar la introducción de la figura jurídica del interés legítimo en la nueva Ley de Amparo, deriva que dicha institución se introdujo, esencialmente, al resultar insostenible seguir exigiendo contar únicamente con un interés jurídico –derecho subjetivo– para acudir al amparo, lo cual se traduciría en enormes ventajas para los gobernados, quienes estarían en posibilidad de defender su esfera jurídica con una amplitud acorde a la realidad, con la finalidad de ampliar la cantidad de gobernados que pudieran acceder a un procedimiento para defender sus intereses, derivado de la existencia de actos de autoridad que resultaran violatorios de los derechos fundamentales, pero que en virtud de la exigencia de un interés jurídico quedaban sin juzgar y sancionar.

Entonces, en tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados, cuando el que la solicita aduce tener un interés legítimo, resultaría por

de un derecho posesorio sustentado en una causa legal que podrá afectarse con la ejecución. Lo anterior, porque la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Así, la sola presentación, por quien se ostenta tercero extraño al juicio, de un contrato privado de comodato, arrendamiento o compraventa original, aunque carente de fecha cierta, con la demanda de garantías, configura su interés presuntivo, al dar certeza, en un cálculo de probabilidades, de que efectivamente tiene una causa legal y que realmente posee el bien." (Novena Época. Registro digital: 167346. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIX, abril de 2009, materia común, tesis 1a./J. 4/2009, página 515)

demás injustificado exigirle, que en términos del artículo 131 de la Ley de Amparo, para acreditar el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, dicha demostración deba ser necesaria e indefectiblemente de manera plena, pues si en el caso del interés jurídico en la suspensión (interés suspensorial), como se tiene visto, se ha determinado que puede acreditarse de manera indiciaria, la misma razón debe imperar en relación con el interés legítimo.

Máxime que al ser el interés legítimo un concepto abierto para que los Jueces decidan, en cada caso concreto, si se está en presencia o no de un acto de autoridad que implique una violación constitucional a los derechos humanos y, en consecuencia, acreditar o no, ya sea el caso, la legitimación en el juicio de amparo o bien, en la suspensión, el interés suspensorial que le asiste al inconforme, siempre partiendo para ello de considerar que tal interés puede ser personal, individual o colectivo, cuya afectación sea económica, profesional o de otra índole, pero a condición de que sea un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, cualificado, actual y real —no hipotético—; queda entonces a la prudente valoración del Juez de amparo, determinar en qué casos y con qué probanzas, el quejoso acredita de manera indiciaria el daño inminente e irreparable que se podría causar con la negativa de la suspensión en términos del artículo 131 de la Ley de Amparo.

Tal aserto no se contrapone con el criterio sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la afectación al interés jurídico, debe probarse fehacientemente y no con base en presunciones;²⁷ sin embargo, no debe pasarse por alto que tal exigencia se refiere al juicio de amparo (fondo del asunto) y no a la suspensión provisional de los actos reclamados, en cuyo supuesto —como se advierte en los casos sobre los que se ha pronunciado este órgano de control constitucional—, se ha permitido que el quejoso demuestre indiciariamente que los actos que pretende reclamar lo agravian.

Asimismo, es de señalarse que si el legislador —según se advierte de la exposición de motivos referida—, consideró necesario abrir la puerta al interés legítimo con la finalidad de ampliar la cantidad de gobernados que pueden acceder a un procedimiento para defender sus intereses, derivado de su especial situación frente al orden jurídico; resultaría un contrasentido cerrar esa puerta, tratándose, en particular, de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso aduzca contar con un interés legítimo, pues exi-

²⁷ Tal como se dispone en la tesis: "INTERÉS JURÍDICO, AFECTACIÓN DEL. DEBE PROBARSE FEHACIENTEMENTE.—En el juicio de amparo, la afectación del interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente y no inferirse con base en presunciones." (Octava Época. Registro digital: 206338. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Número 82, octubre de 1994, materia común, tesis 2a./J. 16/94, página 17)

girle que demuestre plenamente el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue la medida cautelar, desde ese momento procesal, iría en contra del espíritu del poder reformado de la nueva Ley de Amparo; máxime cuando tal exigencia ciertamente operará, pero no en la suspensión provisional de los actos, sino en todo caso, al resolver el fondo del asunto o, incluso, en la suspensión definitiva, en cuya etapa podrán tomarse en cuenta los informes previos que rindan las autoridades responsables o, en su caso, la omisión en que incurran, así como las pruebas que ofrezcan las partes.

De ahí que resulte plenamente justificado que para el otorgamiento de la suspensión provisional de los actos reclamados, en términos del artículo 131 de la Ley de Amparo, baste que el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, aunque sea de manera indiciaria –además de la demostración del interés social que justifique su otorgamiento–; pues de lo contrario, esto es, exigirle que lo acredite plenamente, cuando en dicha etapa procesal no se cuenta con los elementos suficientes para ello, sería hacer nugatorios –desde la suspensión provisional– los fines para los cuales se introduce la institución jurídica del interés legítimo.

En la inteligencia de que tal demostración indiciaria, implicará que se tome como base un hecho, circunstancia o documento, cierto y conocido por virtud del cual, realizando una deducción lógica, el juzgador de amparo pueda presumir válidamente que quien solicita la medida cautelar, resultará agraviado, además de que se pueda inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causarán perjuicios de difícil reparación para el quejoso, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, lo que implicará, necesariamente, se insiste, la valoración que haga el juzgador en cada caso concreto, de los elementos probatorios que hubiere allegado la parte quejosa; sin que el otorgamiento de dicha medida cautelar pueda tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido antes de la presentación de la demanda, tal como se prevé en el segundo párrafo del artículo 131 en examen, ponderando además para ello, la apariencia del buen derecho y del interés social²⁸ y, sobre todo, que de concederse la suspensión no se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

Lo anterior es así, porque la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por lo que la presentación de la demanda, conjuntamente con los elementos de prueba para establecer indiciariamente que el acto reclamado podría causarle un daño inminente e irre-

²⁸ De conformidad con el texto vigente del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

parable a su pretensión en caso de negarle la suspensión, configuran ese interés legítimo, al dar certeza, en un cálculo de probabilidades, de que efectivamente existe peligro inminente de que se ejecute tal acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el inconforme.

Lo que llevará al juzgador a ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

Consecuentemente, y en congruencia con el criterio de este órgano constitucional, relativo a que para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, en términos del artículo 128, fracción I, de la Ley de Amparo, basta que el quejoso demuestre indiciariamente el interés suspensivo que le asiste para obtener dicha medida cautelar; se arriba a la convicción de que, tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo en términos del artículo 131 de la Ley de la Ley de Amparo, será suficiente que el daño inminente e irreparable a su pretensión, en caso de que se le niegue, se acredite de manera indiciaria.

Este requisito ya había sido previsto por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.', sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida." (Registro digital: 165659. Jurisprudencia 2a./J. 204/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia común, página 315)

Dicho en otras palabras, si en la demanda de amparo la parte quejosa aduce tener un interés legítimo, bastará que solicite la medida cautelar y demuestre al menos, indiciariamente, que el acto reclamado le causa un daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue la suspensión y el interés social que justifique su otorgamiento, quedando a cargo del juzgador, en todo caso, la valoración de los elementos de prueba que hubiere exhibido la parte quejosa, los cuales lo lleven a inferir si efectivamente la ejecución de los actos reclamados, de negarse la suspensión, le causará perjuicios de difícil reparación al impetrante.

Sin que ello pueda traducirse en una apertura absoluta para que aduciendo tener un interés legítimo, baste la presentación de la demanda o las manifestaciones del quejoso, bajo protesta de decir verdad, para que proceda la concesión de la suspensión de los actos reclamados, ya que la introducción del referido concepto jurídico, **exige al quejoso demuestre algo más que un interés simple**, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera de derechos en algún sentido.

Apoya lo anterior, por las razones que la informan, la tesis cuyo contenido comparte esta Segunda Sala, de rubro siguiente: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE."²⁹

Consecuentemente, atento a lo anterior, esta Segunda Sala estima que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA. El pre-

²⁹ De texto: "La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio,

cepto citado prevé que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y el interés social que justifique su otorgamiento. Ahora bien, si tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado, supone la demostración de su interés aunque sea de forma indiciaria, a fin de establecer con suficiente garantía de acierto que realmente es titular de un derecho; luego, tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento; en la inteligencia de que dicha concesión, en ningún caso puede tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de presentar la demanda y, además, que esa demostración implicará la valoración que haga el juzgador, en cada caso concreto, de los elementos probatorios que hubiere allegado el quejoso y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar para ello la apariencia del buen derecho y del interés social pero, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contraven-gan disposiciones de orden público.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis entre las sustentadas por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, por un lado y los restantes órganos jurisdiccionales contendientes, por el otro.

SEGUNDO.—**Existe** la contradicción de tesis en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [Décima Época. Registro digital: 2002812. Primera Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, materia común. Tesis 1a. XLIII/2013 (10a.), página 822]

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente 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 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los señores Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten su voto en contra.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo 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 testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave o número de identificación 2a. XVIII/2013 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1736.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA. El precepto citado prevé que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue y el interés social que justifique su otorgamiento. Ahora bien, si tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados ha sido criterio de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación que el requisito relativo a que la suspensión sea solicitada por el agraviado, supone la demostración de su interés aunque sea de forma indiciaria, a fin de establecer con suficiente garantía de acierto que realmente es titular de un derecho; luego, tratándose de la suspensión provisional de los actos reclamados cuando el quejoso que la solicita aduce tener un interés legítimo, basta que de manera indiciaria acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se le niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento; en la inteligencia de que dicha concesión, en ningún caso puede tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de presentar la demanda y, además, que esa demostración implicará la valoración que haga el juzgador, en cada caso concreto, de los elementos probatorios que hubiere allegado el quejoso y que lo lleven a inferir que efectivamente la ejecución de los actos reclamados le causará perjuicios de difícil reparación, derivado de su especial situación frente al orden jurídico, sin dejar de ponderar para ello la apariencia del buen derecho y del interés social pero, sobre todo, que de conceder la suspensión no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

2a./J. 61/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 299/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 4 de mayo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidentes: Eduardo Medina Mora I. y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Criterios contendientes:

Tesis IV.2o.A.35 K (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO. EL QUEJOSO DEBE ACREDITARLO PRESUNTIVAMENTE Y NO EXIGIRSE UN GRADO DE PRUEBA PLENA.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, página 1674, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la queja 156/2015.

Tesis de jurisprudencia 61/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. PARA FIJAR SU MONTO POR IMPEDIR EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN, DEBE ACUDIRSE AL SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 85, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 54/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO Y PRIMERO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2016. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, además de que el asunto es del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, pues el denunciante –Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito– es uno de los órganos jurisdiccionales, cuyos asuntos dieron lugar a los criterios materia de la contradicción, a saber, el juicio de amparo directo ***** del índice de dicho tribunal.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** El problema jurídico a resolver es:

"Multa prevista en el artículo 86 del Código Fiscal de la Federación. Determinar si puede imponerse por analogía, como medida de apremio, a los sujetos obligados que se opongan u obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, en términos del artículo 40, fracción II, del código citado."

II. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****, dictó el fallo de veintiséis de noviembre de dos mil quince que, en lo que interesa, establece:

"Es infundado el anterior concepto de violación toda vez que de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 40, fracción II, 53, inciso a), 85, fracción I y 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se advierte que la multa aplicable como medio de apremio, en el supuesto en que los sujetos obligados se opongan, impidan u obstaculicen el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, es la establecida en la disposición última citada, sin que sea óbice a dicha conclusión, que estos preceptos regulan esa multa como sanción a una conducta infractora, pues su aplicación como medida de apremio es procedente por remisión expresa del legislador, a quien jurídicamente nada impide que, para identificar el monto de la multa impuesta como medio de apremio prevista en una disposición, se remita a otra del mismo ordenamiento a fin de evitar ser repetitivo o redundante, pues dicha técnica legislativa encuentra justificación en la estructuración sistemática del ordenamiento jurídico.

"En principio, conviene precisar el contenido de los artículos citados, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 40.' (lo transcribe)

"Artículo 53.' (lo transcribe)

"Artículo 85.' (lo transcribe)

"Artículo 86.' (lo transcribe)

"Así, se tiene que el artículo 40, primer párrafo, fracción II, del Código Fiscal Federal, dispone que las autoridades fiscales pueden emplear como medida de apremio la multa '*que corresponda en los términos de este código*' para el caso de que los contribuyentes se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo de sus facultades de comprobación.

"En ese sentido, el artículo 53, inciso a), de esa legislación fiscal, establece que los libros y registros de la contabilidad, solicitados en el curso de una visita, deben presentarse de inmediato, así como los diagramas y el diseño del sistema de registro electrónico.

"Por su parte, el artículo 86, fracción I, del mismo ordenamiento fiscal, constriñe su ámbito de aplicación a las conductas infractoras previstas en el artículo 85, cuando dice que se impondrán las multas previstas en dicho precepto *'a quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 85'*.

"Cabe destacar que la fracción I del artículo 86 del Código Fiscal de la Federación, contempla el rango de más trece mil pesos y hasta poco más de cuarenta y un mil pesos de multa, pero exclusivamente para la conducta infractora prevista en el artículo 85, fracción I.

"Al respecto, se advierte que la fracción I del artículo 85 del multicitado código, contempla como conductas infractoras las siguientes:

"I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal.

"II. Omitir el suministro de datos e informes.

"III. No proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales propias o de terceros.'

"Ahora en el caso, la multa emitida por la Administración Local de Auditoría Fiscal de San Pedro Garza García, Nuevo León, de fecha veintisiete de junio de dos mil catorce, fue consecuencia de que en la visita derivada de la orden *****, en su carácter de tercero y en calidad de empleado de *****, no presentó al personal autorizado los libros y registros que forman parte de su contabilidad y que tenía obligación de presentar de inmediato, de conformidad con el artículo 53, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

"Así en ese tenor, la autoridad demandada consideró que la contribuyente con el incumplimiento consistente en no proporcionar de inmediato los libros y/o registros que forman parte de su contabilidad que fueron solicitados, impedía el ejercicio de las facultades de comprobación. En consecuencia, puntualizó que dicha conducta actualizaba el supuesto establecido en el artículo 40, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, por lo que

con fundamento en los artículos (sic) 40, primer párrafo, fracción II, en relación con los artículos 85, fracción I y 86, fracción I, del propio código le impuso la multa equivalente a la cantidad de \$13,720.00 (trece mil setecientos veinte pesos con 00/100 moneda nacional).

"Lo anterior se desprende del oficio ***** de veintisiete de junio de dos mil catorce, por medio del cual se impone la multa, mismo que se transcribe a continuación: (transcribe texto)

"En ese tenor, se considera que la multa controvertida por el quejoso es legal pues se impuso justificándose como una medida de apremio prevista en el artículo 40, fracción II, del Código Fiscal en relación con el artículo 53, inciso a), pero a partir de la aplicación del artículo 86 del mismo ordenamiento, el cual sanciona las conductas previstas en el artículo 85, dentro de las cuales se destaca como infracción relacionada al ejercicio de la facultad de comprobación el no proporcionar la contabilidad o parte de ella para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

"Lo anterior encuentra justificación en tanto que la autoridad fiscal fundamentó la imposición de la multa al actor por el incumplimiento consistente en no proporcionar de inmediato los libros y/o registros que forman parte de su contabilidad que fueron solicitados mediante el acta parcial de inicio de visita ***** de veintiséis de junio de dos mil catorce, al considerar que con ello impedía el ejercicio de las facultades de comprobación.

"En este contexto, es aplicable como medida de apremio la multa del numeral 86, fracción I, de la legislación fiscal, puesto que la infracción prevista por no proporcionar la contabilidad o parte de ella, es una infracción relacionada con el ejercicio de las facultades de comprobación, sancionada por el primer artículo citado, ello, pues el propio artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, remite la imposición de la medida de apremio como multa en los términos de ese código, siendo acorde de una interpretación sistemática y armónica de la legislación fiscal. De ahí lo infundado del concepto de violación. ..."

Derivado de lo anterior, sostuvo el siguiente criterio:

"MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU MONTO POR IMPEDIR EL INICIO O DESARROLLO DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES TRIBUTARIAS, AL NO PRESENTAR DE INMEDIATO LOS LIBROS Y REGISTROS QUE FORMEN PARTE DE LA CONTABILIDAD DEL

CONTRIBUYENTE, ES EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 85, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, POR REMISIÓN EXPRESA DEL LEGISLADOR.—De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 40, fracción II, 53, segundo párrafo, inciso a), 85, fracción I y 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se colige que la multa aplicable como medida de apremio cuando los sujetos obligados impidan el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, al no presentar de inmediato los libros y registros que formen parte de la contabilidad del contribuyente, es la establecida en la última disposición citada, pues el marco normativo que integran contiene una adminiculación coherente, razonada y clara para identificar dicha medida pecuniaria. Lo anterior, porque en el artículo 53 aludido se encuentra la obligación de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, de presentar los informes o documentos que les soliciten las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación, entre los cuales se consideran los libros y registros indicados, los que deberán presentarse de inmediato, y en el diverso 40, fracción II, se precisa que en caso de oposición de los obligados a ello, dichas autoridades podrán imponer como medida de apremio la multa que corresponda en los términos del Código Fiscal de la Federación, el cual prevé en su artículo 86, fracción I, en relación con el diverso 85, fracción I, el monto de dicha multa. No se opone a esta conclusión que estos últimos preceptos consideren la multa como sanción a una conducta infractora, pues su aplicación, como medida de apremio, procede por la remisión expresa del legislador, a quien jurídicamente nada impide que, para identificar el monto de las multas impuestas como medio de apremio previstas en alguna disposición del propio código tributario, se remita a otra del mismo ordenamiento, a fin de evitar ser repetitivo o redundante, pues dicha técnica legislativa encuentra justificación en la estructuración sistemática del ordenamiento jurídico." [publicada bajo el número IV.2o.A.114 A (10a.) en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de dos mil dieciséis, página dos mil noventa y nueve]

II. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo *****, dictó el fallo de veintitrés de abril de dos mil quince que, en lo que interesa, establece:

"Argumentos relacionados con la imposición de la multa por el incumplimiento consistente en no proporcionar de inmediato los libros y/o registros que forman parte de la contabilidad que fueron solicitados mediante el acta parcial de inicio de la orden de visita, en términos de los artículos (sic) 40, primer párrafo, fracción II, en relación con los artículos 85, fracción I y 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

"Es menester precisar que el principio de exacta aplicación de la ley se encuentra previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la prohibición por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"La pretensión punitiva del Estado involucra en su parte más visible al derecho penal, pero extiende sus alcances a la materia administrativa sancionadora. Es por eso que los principios del derecho penal, matizados y adaptados a la materia encuentran aplicación en el caso de las sanciones que el Estado eventualmente impone a sus gobernados.

"Dentro de tales principios y de manera destacada se encuentra el de legalidad y exacta aplicación de la ley, que se traduce, en la materia administrativa, a la validez de la sanción siempre que esté prevista para determinada conducta infractora, así como a la definición explícita de esa conducta infractora con motivo de la afectación concreta al bien jurídico tutelado y la expresa previsión de las sanciones correspondientes a tales conductas transgresoras de la ley, de manera que no cabría la imposición de aquéllas con motivo de conductas no previstas, ni su aplicación por vía de interpretaciones analógicas o por mayoría de razón, sino sólo a propósito de disposición expresa que así las haga imponibles.

"Como fiel reflejo de ese principio de exacta aplicación de la ley, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación prevé que las disposiciones sobre cargas fiscales y sus excepciones, pero sobre todo y en lo que aquí interesa, las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta, esto es, se encuentran sujetas a los principios del derecho administrativo sancionador.

"Corroborar el criterio asumido, la tesis de jurisprudencia 941, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.' (transcribe texto)

"En el caso concreto la multa controvertida por el quejoso es ilegal pues se impuso con base en el ejercicio de la medida de apremio prevista en el artículo 40, fracción II, del Código Fiscal en relación con el artículo 53, inciso a), pero a partir de la aplicación del artículo 86 del mismo ordenamiento, el cual está expresamente diseñado para sancionar las conductas previstas en el ar-

título 85, mas no para extender sus alcances a la multa recaída como medida de apremio y menos aún si esto ocurre con motivo de una mera dilación en la entrega de documentación fiscal previamente requerida.

"En efecto, el artículo 40, primer párrafo, fracción II, del Código Fiscal Federal, dispone que las autoridades fiscales pueden emplear como medida de apremio la multa '*que corresponda en los términos de este código*' para el caso de que los contribuyentes se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo de sus facultades de comprobación.

"En ese sentido, el artículo 53, inciso a), de esa legislación fiscal, establece que los libros y registros de la contabilidad, solicitados en el curso de una visita, deben presentarse de inmediato, así como los diagramas y el diseño del sistema de registro electrónico.

"En el caso el fundamento de la multa impugnada se hizo descansar en la aplicación del artículo 86, fracción I, del mismo ordenamiento fiscal, pero llama la atención que dicho precepto constriñe su ámbito de aplicación a las conductas infractoras previstas en el artículo 85, cuando dice que se impondrán las multas previstas en dicho precepto '*a quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 85*'.

"Todavía es destacable que la fracción I del artículo 86, en que se fundó expresamente el acto impugnado, contempla el rango de más de trece mil pesos y hasta poco más de cuarenta y un mil pesos de multa, pero exclusivamente para la conducta infractora prevista en el artículo 85, fracción I.

"Al respecto es interesante advertir que la fracción I del artículo 85, no contempla la conducta relativa a la demora en la entrega de documentación fiscal, ni el caso de violar los plazos para su entrega previstos en el artículo 53.

"En efecto, dentro de las conductas infractoras delineadas en la fracción I del artículo 85, solamente figuran las siguientes:

"I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal.

"II. Omitir el suministro de datos e informes.

"III. No proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales propias o de terceros.

"Como puede apreciarse con nitidez, es francamente inexacta la aplicación de la multa del artículo 86, fracción I, a la conducta prevista en el artículo 53, pues mientras aquélla es imponible a conductas infractoras de categórico rechazo u omisión frente a las facultades de comprobación, las del último precepto se refieren a meras dilaciones en dicha entrega de documentación que son vencidas a partir de la aplicación de apremios.

"Al respecto el artículo 40 contempla como medio de apremio la multa. Sin embargo la naturaleza del apremio es muy distinta de la sanción administrativa, pues mientras ésta es una manifestación palmaria de la satisfacción a la pretensión punitiva del Estado, aquélla persigue el fin distinto de remover el obstáculo que la conducta dilatoria del contribuyente representa para el ejercicio de sus facultades de comprobación.

"Y es que una de las notas procesales más distintivas de la medida de apremio es que se actualiza luego de la comunicación de un previo requerimiento que se acompaña del conducente apercibimiento para el caso de que no se cumpla con lo ordenado. En cambio cuando se establecen sanciones, ya no es preponderante el fin de allanar posibles contumacias sino la pretensión es punir tales desacatos.

"Consecuentemente, cuando con base en el artículo 86 citado pretende imponerse multas al contribuyente que no presente de inmediato los libros y registros que le son requeridos por la autoridad fiscal con motivo de las facultades de comprobación, en términos del artículo 53, inciso a), referido, si bien de conformidad con el artículo 40, fracción II, eventualmente podrían ser aplicables multas como medidas de apremio, éstas no pueden fundarse en el artículo 86 pues, de conformidad con los principios de exacta aplicación de la ley y de taxatividad, no es dable la aplicación analógica y desproporcionada de sanciones y sin más, a los medios de apremio que, por su naturaleza, son distintas ya que no tienen un fin sancionador en sí mismo como las previstas en el citado numeral 86.

"En el caso concreto, de la resolución impugnada contenida en el oficio ******, de siete de noviembre de dos mil trece, se advierte que la directora de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de San Luis Potosí, impuso al quejoso una multa por la cantidad de \$13,720.00, por concepto de no proporcionar de manera inmediata, los datos, informes, contabilidad y demás elementos necesarios, con fundamento en los artículos (sic) 40, primer párrafo, fracción II, en relación con los artículos 85, fracción I y 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación.

"Sin embargo, dicho acto combatido es ilegal, en tanto que la autoridad fiscal fundamentó la imposición de la multa al actor por el incumplimiento consistente en no proporcionar de inmediato los libros y/o registros que forman parte de su contabilidad que fueron solicitados mediante el acta parcial de inicio de visita ***** de veinticuatro de octubre de dos mil trece, en la fracción I del artículo 85, en relación con la fracción I del numeral 86 de la legislación fiscal.

"Lo anterior, habida cuenta que de acuerdo con lo ya expuesto las sanciones por infracciones previstas en el artículo 85, fracción I, del Código Fiscal Federal no pueden imponerse por vía de interpretación analógica como medidas de apremio, en términos de los artículos 40, párrafo primero, fracción II y 53, inciso a), de dicha codificación. De ahí que resulte contraria a derecho la resolución reclamada pues al validar la multa impugnada transgrede, en perjuicio del quejoso, la garantía de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.

"Al respecto la Magistrada de la Sala Fiscal responsable debió declarar ilegal la resolución administrativa impugnada por inexacta aplicación de la ley en términos del artículo 51, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, por tanto, de acuerdo con el artículo 52, fracción II, del mismo ordenamiento, debió declarar la nulidad lisa y llana de la determinación impugnada. ..."

Derivado de lo anterior, sostuvo el siguiente criterio:

"MULTAS. LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 86, POR ESTAR REFERIDAS EXPLÍCITAMENTE AL DIVERSO 85, NO PUEDEN IMPONERSE POR ANALOGÍA COMO MEDIDA DE APREMIO EN TÉRMINOS DEL PRECEPTO 40, FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON EL 53, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO A), TODOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUES TAL PROCEDER VULNERA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (TAXATIVIDAD) Y DE LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).—Los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o. del Código Fiscal de la Federación establecen los principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley, que en el derecho administrativo sancionador se traducen en la validez de la sanción, siempre que sea impuesta para el caso de que la conducta se ubique en la definición explícita de la señalada como infracción con motivo de la afectación concreta al bien jurídico tutelado. De manera que no es dable la imposición de multas con motivo de conductas no previstas, ni cabe su

aplicación por vía de interpretaciones analógicas o por mayoría de razón, sino sólo a propósito de disposición expresa que así las haga imponibles. Al respecto, el artículo 86 del Código Fiscal de la Federación prescribe la imposición de multas a quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación 'a que se refiere el artículo 85' y, este último, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, a su vez, precisa como conductas infractoras, la oposición a la práctica de la visita en el domicilio fiscal, la negativa a suministrar los datos e informes o a proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y, en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros; sin embargo, ahí no se encuentra la conducta relativa a la medida de apremio prevista en el artículo 40, fracción II, del mismo compendio legal y vigencia, relacionada con el cumplimiento de los plazos para la presentación de los datos, informes o documentos del contribuyente, responsable solidario o tercero, en términos del artículo 53. Consecuentemente, cuando con base en el artículo 86 citado pretenden imponerse multas al contribuyente por no presentar de inmediato los libros y registros que le son requeridos por la autoridad fiscal con motivo de las facultades de comprobación, en términos del artículo 53, segundo párrafo, inciso a), referido, de conformidad con el artículo 40, fracción II, como medida de apremio, ese proceder vulnera los principios de exacta aplicación de la ley (taxatividad) y de legalidad, pues no es dable la aplicación analógica y desproporcionada de sanciones sin más, a las medidas de apremio que, por su naturaleza, son distintas, ya que no tienen un fin sancionador en sí mismo, como en el caso de la hipótesis del numeral 86 indicado, pues el objeto de aquéllas es remover obstáculos que la conducta dilatoria del contribuyente representa para el ejercicio de las facultades de comprobación." [publicada bajo el número XXII.1o.9 A (10a.) en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de dos mil quince, página dos mil trescientos trece]

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN

EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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 crea-

das y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Conforme al criterio jurisprudencial aquí reproducido, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Así, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que, en el caso, fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción de tesis, a saber:

I. Amparo directo *** , fallado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito:**

1. Derivado de la orden de veinticuatro de junio de dos mil catorce, se practicó visita domiciliaria a la contribuyente con el objeto de verificar el cum-

plimiento de disposiciones fiscales en materia de impuesto sobre la renta, impuesto empresarial a tasa única e impuesto al valor agregado por el ejercicio fiscal de dos mil once; en cuya acta parcial de inicio de veintiséis de junio del mismo año, se hizo constar el requerimiento de la exhibición de *"los libros de contabilidad y registros que está obligado a llevar de conformidad con las disposiciones fiscales vigentes en el ejercicio sujeto a revisión y que debe exhibir de forma inmediata de conformidad con lo establecido en el artículo 53, primer y segundo párrafos, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, ... manifestando el compareciente lo siguiente: 'En estos momentos no los tengo a la mano'."*

2. Por oficio de veintisiete de junio de dos mil catorce, la autoridad exactora determinó que: *"con el incumplimiento consistente en no proporcionar de inmediato los libros y/o registros que forman parte de su contabilidad ... esa contribuyente impide el ejercicio de las facultades de comprobación, por tanto, su conducta actualiza el supuesto establecido en el artículo 40, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, motivo por el cual esta autoridad fiscal, **con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40, primer párrafo, fracción II, del propio Código Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 85, fracción I y 86, fracción I, del propio Código Fiscal**, le impone la presente multa en los términos que a continuación se indican: En virtud de que infringió el artículo 85, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, se hace acreedor a la imposición de la multa mínima actualizada equivalente a la cantidad de \$13,720.00 (trece mil setecientos veinte pesos 00/100 M.N.) establecida en el artículo 86, fracción I, del mismo código"*.

3. En contra de la resolución de veintinueve de septiembre de dos mil catorce que, en recurso de revocación, confirmó la imposición de la multa descrita en el numeral precedente, la contribuyente promovió juicio de nulidad, el cual fue resuelto por la Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante sentencia de diecisiete de abril de dos mil quince, en la que reconoció la validez de la resolución impugnada y la de origen.

4. Inconforme con la sentencia de nulidad, la contribuyente promovió juicio de amparo directo resuelto mediante ejecutoria de veintiséis de noviembre de dos mil quince, que negó la protección constitucional solicitada bajo las consideraciones siguientes:

- El artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación dispone que, para el caso de que los contribuyentes se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades pueden emplear como medida de apremio *"la multa que corresponda en los términos de este código"*;

por lo que resulta aplicable cuando el contribuyente desatiende el artículo 53, inciso a), del mismo ordenamiento, que establece *"los libros y registros que formen parte de su contabilidad, solicitados en el curso de una visita, deberán presentarse de inmediato, así como los diagramas y el diseño del sistema de registro electrónico en su caso"*.

- Por su parte, el artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación prevé la imposición de una multa entre \$13,720.00 (trece mil setecientos veinte pesos 00/100 moneda nacional) y \$41,170.00 (cuarenta y un mil ciento setenta pesos 00/100 moneda nacional), relacionándolo con los supuestos de infracción a que se refiere el artículo 85, fracción I, del propio ordenamiento, a saber, oponerse a las visitas domiciliarias, omitir el suministro de datos e informes y no proporcionar la contabilidad y, en general los elementos para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales.

- La multa de origen impuesta como medida de apremio, porque la autoridad consideró que el contribuyente obstaculizó el ejercicio de las facultades de comprobación, al no proporcionar de inmediato su contabilidad, se encuentra debidamente fundada en los artículos (sic) 40, fracción II, en relación con los diversos 85, fracción I, y 86, fracción I, todos del Código Fiscal de la Federación, porque el monto previsto por este último precepto resulta aplicable por remisión expresa del legislador, quien válidamente puede, para fijar el importe, relacionar otra disposición del mismo ordenamiento, con base en una técnica legislativa de estructuración sistemática.

- Dado que la contribuyente no presentó los libros o registros que forman parte de su contabilidad y que tenía la obligación de presentar de inmediato, impidió el ejercicio de las facultades de comprobación, por lo que se actualizó el supuesto establecido en el artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en relación con los artículos 85, fracción I, y 86, fracción I, del propio código, lo cual resulta pertinente con base en una interpretación sistemática y armónica de la legislación fiscal.

- La aplicación de la multa a que se refiere el artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación se justifica como medida de apremio, porque se vincula con el mismo supuesto de obstaculizar las facultades de comprobación mediante la omisión del proporcionar la contabilidad y elementos requeridos para comprobar el cumplimiento de obligaciones.

II. Amparo directo *** , fallado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito:**

1. En el acta parcial de inicio de veinticuatro de octubre de dos mil trece, derivada de la orden de visita domiciliaria de diecisiete de octubre del mismo

año, se hizo constar que la autoridad exactora, con fundamento en el artículo 53, inciso a), del Código Fiscal de la Federación, requirió a la contribuyente la exhibición de los libros y registros que forman parte de su contabilidad, los cuales no fueron proporcionados.

2. Por resolución de siete de noviembre de dos mil trece, la autoridad exactora determinó que la contribuyente no proporcionó de manera inmediata los datos, informes, contabilidad y demás elementos que le fueron requeridos, por lo que con fundamento en los artículos (sic) 40, primer párrafo, fracción II, en relación con los artículos 85, fracción I y 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, le impuso una multa por la cantidad de \$13,720.00 (trece mil setecientos veinte pesos 00/100 moneda nacional).

3. En contra de la decisión descrita en el párrafo precedente, la contribuyente promovió juicio de nulidad, el cual fue resuelto por la Sala Regional del Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante sentencia de tres de junio de dos mil catorce, en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.

4. Inconforme con la sentencia de nulidad, la contribuyente promovió juicio de amparo directo resuelto mediante ejecutoria de veintitrés de abril de dos mil quince, que otorgó la protección constitucional solicitada bajo las consideraciones siguientes:

- El artículo 14 de la Constitución Federal prevé el principio de exacta aplicación de la ley; el cual se traslada al artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, que dispone que las disposiciones que fijan infracciones y sanciones son de aplicación estricta, como ha sido reconocido por el Tribunal Pleno a través de la jurisprudencia 99/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página mil quinientos sesenta y cinco, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

- El artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación prevé una multa entre \$13,720.00 (trece mil setecientos veinte pesos 00/100 moneda nacional) y \$41,170.00 (cuarenta y un mil ciento setenta pesos 00/100 moneda nacional), para sancionar los supuestos de infracción a que se refiere el artículo 85, fracción I, del propio ordenamiento, a saber, oponerse a las visitas

domiciliarias, omitir el suministro de datos e informes y no proporcionar la contabilidad y en general los elementos para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales, lo que implica un categórico rechazo u omisión frente al ejercicio de las facultades de comprobación.

- En los indicados supuestos de infracción no está prevista como hipótesis sancionable la dilación en la entrega de la documentación fiscal a que se refiere el artículo 53, inciso a), del propio Código Fiscal de la Federación, como una obstaculización al ejercicio de facultades de comprobación.

- Si bien el artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación permite la imposición de multas como una medida de apremio ante la dilación en la entrega de la documentación fiscal a que se refiere el artículo 53, inciso a), del propio ordenamiento, como una obstaculización al ejercicio de facultades de comprobación, lo cierto es que su monto no puede fundarse en el artículo 86, fracción I, del mismo cuerpo legal, porque éste prevé una sanción que se constriñe a la infracción prevista en el artículo 85, fracción I, sin que sea válido aplicar dicha norma por analogía, ni siquiera como medida de apremio, pues ello implicaría una transgresión a los principios de taxatividad y exacta aplicación de la ley.

- La multa de origen es ilegal, dado que se impuso con base en el ejercicio de la medida de apremio prevista en el artículo 40, fracción II, en relación con el artículo 53, inciso a), ambos del Código Fiscal de la Federación, pero a partir de la aplicación del artículo 86 del mismo ordenamiento, el cual está expresamente diseñado para sancionar las conductas previstas en el artículo 85, mas no para extender sus alcances a la multa recaída como medida de apremio.

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, habida cuenta de que:

A. En los fallos dictados por los tribunales contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si es factible aplicar la multa prevista en el artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, como medida de apremio en términos del artículo 40, fracción II, del propio ordenamiento, a los sujetos obligados que se opongan u obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito

sostuvo que la autoridad fiscalizadora puede imponer como medida de apremio la multa a que se refiere el artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación; mientras que el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito afirmó que no es factible aplicar como medida de apremio la multa a que se refiere ese precepto.

No pasa inadvertido que uno de los Tribunales Colegiados en contienda partió del artículo 40 del Código Fiscal de la Federación en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, que dice:

"Artículo 40. Las autoridades fiscales podrán emplear las medidas de apremio que se indican a continuación, cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus facultades, **observando estrictamente el siguiente orden:**

"...

"II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este código. ..."

Mientras que el otro Tribunal Colegiado en contienda se basó en el mismo artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, pero en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de dos mil nueve, que dice:

"Artículo 40. Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán aplicar como medidas de apremio, las siguientes:

"...

"II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este código. ..."

Empero, aun cuando varió el texto del primer párrafo de la norma en comento –a fin de establecer el orden de prelación a observarse en la aplicación de las medidas de apremio por parte de las autoridades fiscales–, lo cierto es que se trata de contenidos coincidentes en lo sustancial, además de que la porción normativa relativa a la multa no contiene modificación alguna, por lo que aquella variación no tiene relevancia para la identidad del conflicto de derecho que ambas resolvieron ni, por ende, implica el supuesto de inexistencia.

tencia de la contradicción de tesis a que se refiere la jurisprudencia 43/98 de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de mil novecientos noventa y ocho, página noventa y tres, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS JURÍDICOS SE BASAN EN DISPOSICIONES LEGALES DE CONTENIDO DIFERENTE.—Es inexistente la contradicción de tesis cuando los Tribunales Colegiados examinan el mismo problema jurídico pero lo hacen fundándose e interpretando disposiciones legales distintas y no coincidentes, de tal suerte que, de lo sostenido por uno y otro tribunales, no puede surgir contradicción, pues para ello sería necesario que hubieran examinado el problema jurídico a la luz de un mismo dispositivo legal o de preceptos distintos pero que coincidan en cuanto a lo que establecen, y que hubieran sostenido criterios diversos."

Así pues, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema es determinar si es factible aplicar la multa prevista en el artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, como medida de apremio en términos del artículo 40, fracción II, del propio ordenamiento, a los sujetos obligados que se opongan u obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación.**

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se desarrolla.

El derecho tributario tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, que establece la obligación de los mexicanos de "*contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*", lo que revela una clara finalidad recaudatoria, en tanto que presupone la relación, en virtud de la cual el Estado exige de los particulares sometidos a su potestad la entrega de determinadas prestaciones económicas para sufragar los gastos públicos.

Asimismo, la propia Constitución Federal, en su artículo 16, párrafos primero y decimosexto, al establecer que: "*la autoridad administrativa podrá ... exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales*", faculta a la autoridad fiscal para ejercer facultades de comprobación (inspección, verificación, determinación

o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo Ordenamiento Supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria.

En efecto, los causantes de las prestaciones (contribuyentes) adquieren diversas obligaciones, que pueden ser:

1. Principales o sustantivas, que consisten específicamente en un dar, esto es, el deber de pago de la contribución; por lo que este tipo de normas afectan en forma relevante el patrimonio del gobernado y regulan los elementos de una contribución como sujeto, hecho imponible, procedimiento para cuantificar la base gravable, cuota, tarifa, no sujeciones, exenciones, entre otras figuras que inciden en el pago del tributo.

2. Secundarias, accesorias o formales, que tienen por objeto vincular a los gobernados a desarrollar una determinada conducta, diversa al pago en sí de las contribuciones, que permite al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales de carácter público y, cuyo cumplimiento no supone el ingreso de cantidad alguna al erario público, pues sólo pormenorizan las obligaciones sustantivas con el fin de facilitarle a los sujetos pasivos su cumplimiento.

A su vez, las obligaciones formales se dividen en tres grupos:

a) De hacer. Presentar declaraciones, inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, llevar determinados libros para su contabilidad, guardar la documentación referente a su actividad por determinado tiempo, expedir documentos determinados respecto a su giro, dar aviso de modificaciones a sus estatutos, en el caso de personas morales, entre otras.

b) De no hacer. No proporcionar datos falsos, no oponerse a las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, no llevar dos o más libros similares de contabilidad con datos diversos, etcétera.

c) De tolerar. Permitir la práctica de visitas domiciliarias, acceder a la revisión de sus libros de contabilidad, papeles, entre otras.

De lo expuesto, se aprecia que las obligaciones formales tienen como objetivo que la autoridad hacendaria pueda comprobar el eficiente cumplimiento de los gobernados para contribuir al gasto público, para lo cual se implementan herramientas que permitan un mayor control y el conocimiento de las actividades gravadas que realicen los contribuyentes; esto es, tienen como finalidad dar cuenta fidedigna de la realización efectiva de las actividades por

parte de los contribuyentes y del cumplimiento de sus obligaciones, para facilitar la tarea de control de los contribuyentes por parte del Estado.

Y, en este escenario, para lograr ese objetivo, es que surgen las medidas de apremio —entendidas como los instrumentos jurídicos mediante los cuales la autoridad puede hacer cumplir sus determinaciones en relación con el ejercicio de sus facultades—, y las sanciones en estricto sentido —cuya finalidad es castigar—; siendo que ambas derivan de la comisión de una infracción.

En efecto, los correctivos o puciones fiscales encuentran su fundamento en los artículos 31, fracción IV, y 73, fracciones VII y XXX, de la Constitución Federal,¹ que autorizan al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para el presupuesto y para dictar todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que constitucionalmente tiene atribuidas; lo que revela su aptitud para establecer supuestos normativos por los cuales prevea que determinados hechos o actos constituyen la infracción a las obligaciones correspondientes. Esto, porque la razón de ser de las infracciones fiscales reside en la existencia misma de la renuencia de los contribuyentes al cumplimiento voluntario de sus deberes.

Así, el solo incumplimiento de una disposición normativa tributaria configura una infracción a los ordenamientos constitucional y legal —dado que ambos vinculan a los gobernados—, que amerita la imposición de alguna consecuencia por parte de la autoridad fiscal; máxime que el cumplimiento de las obligaciones fiscales constituye un fin en sí mismo que justifica que el legislador diseñe, establezca e implemente medios normativos para combatir las conductas tendentes a la evasión tributaria.

Al respecto, es de destacarse que esas herramientas se rigen por el artículo 16 de la Carta Magna que, en su primer párrafo, dispone que "*nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*", lo que se refiere, por una parte, al principio de legalidad, que implica que la autoridad debe ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y a las atribuciones que le han

¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

"...

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

sido conferidas por la propia ley y, por otra, al principio de seguridad jurídica, cuya finalidad es evitar que las autoridades realicen sus funciones arbitrariamente y, por ende, vincularlas a que lo hagan apegadas a derecho.

Ciertamente, en relación con estos principios, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación dispone:

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, **así como las que fijan las infracciones y sanciones**, son de **aplicación estricta**. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

Conforme a la norma aquí reproducida, el derecho tributario posee su propio método de interpretación legal, especialmente por lo que hace a imposición de cargas y fijación de infracciones y sanciones; método que, desde luego, se encuentra inspirado en el hecho de que, al imponerse cargas económicas a la ciudadanía, la aplicación de los supuestos debe basarse en criterios de exactitud y precisión; esto es, las normas tributarias en comento deben aplicarse atendiendo a la específica intención del legislador, de tal forma que los casos concretos encuadren de manera fiel en las hipótesis previstas en ellas, quedando prohibido hacer extensivas sus consecuencias a situaciones no expresamente establecidas en los preceptos, por similares que pudieran parecer, al tenor de la tesis CXLII/99 de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de mil novecientos noventa y nueve, página cuatrocientos seis, que dice:

"LEYES TRIBUTARIAS. SU INTERPRETACIÓN AL TENOR DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.—Conforme a lo establecido en el citado numeral, para desentrañar el alcance de lo dispuesto en las normas que establecen el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa de una contribución y las excepciones a ésta, las respectivas disposiciones deben aplicarse en forma estricta, mientras que la interpretación del resto de las disposiciones tributarias podrá realizarse aplicando cualquier otro método de interpretación jurídica. Ante tal disposición, la Suprema Corte de Justicia considera que la circunstancia de que sean de aplicación estricta determinadas disposiciones de carácter tributario, no impide al intérprete acudir a los diversos métodos que permiten conocer la verdadera intención del creador de las nor-

mas, cuando de su análisis literal en virtud de las palabras utilizadas, sean técnicas o de uso común, se genere incertidumbre sobre su significado, ya que el efecto de la disposición en comento es constreñir a aquél a realizar la aplicación de la respectiva hipótesis jurídica única y exclusivamente a las situaciones de hecho que coincidan con lo previsto en ella, una vez desentrañado su alcance."

Ahora, es de destacarse que el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, tanto en su texto derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, como en el derivado del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de dos mil nueve, autoriza a las autoridades fiscales a imponer como medida de apremio, entre otras "*la multa que corresponda en términos de este código*" –fracción II–, cuando el contribuyente, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan, impidan u obstaculicen el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, según se aprecia de las reproducciones siguientes:

"Artículo 40. Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán aplicar como medidas de apremio, las siguientes:

"I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

"II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este código.

"III. Decretar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente.

"Para los efectos de esta fracción, la autoridad que practique el aseguramiento precautorio deberá levantar acta circunstanciada en la que precise de qué manera el contribuyente se opuso, impidió u obstaculizó físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, y deberá observar en todo momento las disposiciones contenidas en la sección II del capítulo III, título V de este código.

"IV. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente. ..."

Al respecto, aun cuando no se refiere de manera específica a la porción normativa descrita en el párrafo precedente, conviene atender al dictamen de la

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que dio lugar al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de dos mil nueve (Gaceta Parlamentaria de veinte de octubre de dos mil nueve), que, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

"Aseguramiento precautorio de los bienes o negociación.—Se coincide con la propuesta del Ejecutivo Federal en lo concerniente a **facilitar la determinación y cobro de los créditos fiscales en aquellos casos en los que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados, se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de comprobación** de las autoridades fiscales e imposibiliten con ello que estas últimas tengan acceso a la contabilidad del contribuyente.

"No pasa desapercibido para esta comisión que la propuesta del Ejecutivo Federal se enmarca dentro de los límites que para tal efecto establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que las medidas en materia de cateo y de visita domiciliaria son dos procedimientos distintos que incluso se sujetan a reglas particulares en términos del referido artículo 14 constitucional y si bien es cierto, que la visita domiciliaria debe ajustarse a las reglas del cateo, se debe tener en cuenta que la principal distinción es que ésta puede ser realizada por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales, sin que sea necesario que exista mandamiento judicial.

"En ese sentido, se coincide con el Ejecutivo Federal en la conveniencia de especificar el alcance del uso de la fuerza pública como medida de apremio, estableciendo que la misma consistirá en efectuar las acciones necesarias para que las autoridades ingresen al domicilio fiscal o al lugar que utilicen para el desempeño de las actividades de los contribuyentes y de esta manera estar en posibilidad de iniciar el acto de fiscalización o continuarlo; así como brindar la seguridad necesaria a los visitantes durante esta diligencia.

"En este sentido, se destaca que **la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las medidas de apremio resultan procedentes al buscar hacer efectivo el imperio** de las autoridades judiciales para que se obedezcan sus determinaciones, de lo anterior se deduce que, al aplicarlas, las autoridades fiscales no violentan las garantías de legalidad en contra de los particulares, en virtud de **existir un interés público que se pretende tutelar a través de las mismas, que en este caso es el cumplimiento de las obligaciones fiscales ante la oposición u obstaculización del inicio o desarrollo de la revisión**, situación que es acorde con la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada con número de registro 282254, bajo el rubro: 'APREMIO, MEDIDAS DE.',

así como con el criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada con número de registro 345295, cuyo rubro dice: 'MEDIDAS DE APREMIO.'.

"Por otra parte, se propone reformar el artículo 40 del código tributario, para establecer la forma en que las autoridades fiscales podrán hacer uso de las medidas de apremio con el propósito de que los contribuyentes tengan conocimiento adecuado de dichas medidas, así como para precisar el texto de dicho precepto. ..."

Asimismo, el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que dio lugar al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece (Gaceta Parlamentaria de quince de octubre de dos mil trece), en lo que interesa, estableció lo siguiente:

"Medidas de apremio, embargo precautorio e inmovilización de cuentas bancarias

"DÉCIMA SEXTA.—Esta Comisión Dictaminadora considera procedente la propuesta del Ejecutivo Federal en el sentido de otorgar seguridad jurídica a los contribuyentes cuando la autoridad ejerza respecto de las medidas de apremio, el embargo precautorio y la inmovilización de cuentas bancarias, así como establecer en el aseguramiento de bienes: i) un estricto orden de prelación para la aplicación de las medidas de apremio, salvo en los casos en que no pueda localizarse a los contribuyentes; ii) que la medida de apremio del aseguramiento precautorio no podrá aplicarse por una cantidad mayor a la determinación provisional que al efecto se realice, estableciéndose la posibilidad de que a la brevedad se restituya a los contribuyentes en su derecho; y, iii) plazos expeditos para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien, la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, realicen el aseguramiento de las cuentas, o en su caso, su levantamiento.

"Esta dictaminadora considera que con los cambios realizados, la autoridad fiscal **tendrá los elementos necesarios para el debido desarrollo del ejercicio de sus facultades de comprobación, haciendo frente a los obstáculos que pongan los contribuyentes para la verificación del cumplimiento de sus obligaciones**, con pleno respeto de sus derechos, además de que se evita causar perjuicio alguno a aquellos que cumplen de manera voluntaria con sus obligaciones. ..."

De acuerdo con los dictámenes transcritos, la finalidad de las medidas de apremio a que se refiere el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación es desincentivar las conductas que obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria, y vencerlas una vez que son desplegadas, a efecto de hacer efectivo el imperio de las autoridades al hacer uso de ellas y que los particulares obedezcan sus determinaciones. Aspectos que son de evidente interés público y son los que se pretenden tutelar a través de las opciones con que cuenta la autoridad, entre ellas, la multa, cuya finalidad es erigirse en un instrumento jurídico idóneo generador de cierto tipo de presión para disuadir e incluso superar la resistencia del sujeto que obstaculiza el ejercicio de las facultades comprobatorias de la autoridad, a fin de allanarlo.

En efecto, el legislador expresamente instituyó la multa a que se refiere la fracción II del precepto en análisis, como una medida de apremio, lo que significa que es su voluntad la que la convierte en un instrumento con que cuenta la autoridad fiscal para compeler al contribuyente a efecto de que éste permita el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Y, en ese tenor, es de destacarse que la indicada porción normativa no indica un monto o rango en relación con dicha multa, sino que precisa que será la que *"corresponda en términos de este código"*, es decir, del propio Código Fiscal de la Federación, lo que revela que el legislador propicia una interpretación sistemática del ordenamiento, por lo que la disposición en estudio no puede ser apreciada fuera del contexto al que pertenece, pues su sentido debe ser completado por otros preceptos pertenecientes al mismo cuerpo legal, por lo que es necesario hacer un ejercicio constructivo para determinar su efectivo alcance; sin que sea óbice la aplicación estricta de las normas tributarias a que se refiere el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, dado que, como se ha apuntado, esta regla no exige un análisis fragmentado o aislado de la norma, sino únicamente mira a una aplicación exacta y no a partir de aplicaciones por similitud.

Al efecto, es de atenderse a lo dispuesto por el artículo 53 del Código Fiscal de la Federación, que dice:

"Artículo 53. En el caso de que con motivo de sus facultades de comprobación, las autoridades fiscales soliciten estos informes o documentos del contribuyente, responsable solidario o tercero, se estará a lo siguiente:

"Se tendrán los siguientes plazos para su presentación:

"a) Los libros y registros que formen parte de su contabilidad, solicitados en el curso de una visita, deberán presentarse de inmediato, así como los diagramas y el diseño del sistema de registro electrónico, en su caso.

"b) Seis días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la solicitud respectiva, cuando los documentos sean de los que deba tener en su poder el contribuyente y se los soliciten durante el desarrollo de una visita.

"c) Quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la solicitud respectiva, en los demás casos.

"Los plazos a que se refiere este inciso, se podrán ampliar por las autoridades fiscales por diez días más, cuando se trate de informes cuyo contenido sea difícil de proporcionar o de difícil obtención."

De la norma aquí reproducida, se aprecia que los supuestos que prevé parten del ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, específicamente cuando requiera la exhibición de documentos o el suministro de datos con la finalidad de establecer la certeza de los actos u omisiones concernientes a la situación fiscal del causante, los que, en su caso, servirán para motivar la resolución liquidatoria respectiva.

Y, en este tenor, el contribuyente queda obligado a poner a la vista y/o entregar a la autoridad la documentación e información que le sea requerida y, más aún, en los plazos expresamente previstos por el legislador para cada caso, dadas las obligaciones fiscales a que se encuentra sujeto.

Por lo que, evidentemente, cuando el causante no satisfaga las exigencias que al efecto se le formulen en los plazos legales, deberá entenderse que despliega una conducta que impide el ejercicio de las facultades de comprobación, de modo que la autoridad carecerá de los elementos para conocer la situación fiscal de aquél; quedando así en aptitud de imponer, como consecuencia, las medidas de apremio a que se refiere el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, entre ellas "*la multa que corresponda en los términos de este código*", con la finalidad de vencer la resistencia por parte del obligado a cumplir la prevención.

Asimismo, adquieren relevancia los artículos 71, 85, fracción I, y 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que dicen:

"Artículo 71. Son responsables en la comisión de las infracciones previstas en este Código las personas que realicen los supuestos que en este Capítulo se consideran como tales así como las que **omitán el cumplimiento de obligaciones previstas por las disposiciones fiscales, incluyendo a aquellas que lo hagan fuera de los plazos establecidos.**

"Cuando sean varios los responsables, cada uno deberá pagar el total de la multa que se imponga."

"Artículo 85. Son **infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación** las siguientes:

"I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal. **No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones** propias o de terceros, o no aportar la documentación requerida por la autoridad conforme a lo señalado en el artículo 53-B de este código. ..."

"Artículo 86. A quien comenta (sic) las **infracciones** relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 85, se impondrán las siguientes multas:

"I. De \$13,720.00 a \$41,170.00 a la comprendida en la fracción I. ..."

De acuerdo con las normas aquí reproducidas, constituyen infracciones las omisiones en el cumplimiento de las obligaciones previstas por las disposiciones fiscales, incluyendo la desatención a los plazos establecidos en ellas; lo que pone de manifiesto que el despliegue de conductas dirigidas a impedir u obstaculizar el ejercicio de las facultades de comprobación —entre las cuales se encuentra oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal; no suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros—, constituye un desacato o desobediencia a una determinación de la autoridad basada en una facultad legal.

Por lo que, la actualización del supuesto infractor amerita la imposición del correctivo o punición correspondiente, que puede ser como medida de apremio o como sanción, porque resultará válido la aplicación de ese correctivo o punición ya sea para ejercer presión y orientar el comportamiento del gobernado a efecto de evitar que obstaculice el ejercicio de las facultades de comprobación, o para castigar la conducta si se incurre en definitiva en esa actitud. Es decir, la multa como medida de apremio podrá imponerse como resultado del desacato por parte del particular a un mandato con apercibimiento, sin perjuicio de que, en su defecto, la propia multa pueda imponerse como sanción con base en un hecho pasado y en la valoración de las circunstancias del caso (contumacia, gravedad, dolo, etcétera) y sin necesidad de

apercibimiento previo, sobre todo cuando en el ejercicio de las facultades de comprobación no se haya impuesto amonestación alguna.

Así pues, al caso, adquiere especial relevancia lo relativo a la medida de apremio, para cuya aplicación es jurídicamente válido acudir a lo que establece el artículo 86, fracción I, del ordenamiento en análisis que, por disposición expresa del legislador, establece como consecuencia de esa conducta la imposición de una multa "*de \$13,720.00 a \$41,170.00*".

En efecto, los contribuyentes que no presenten documentación o información a requerimiento de la autoridad exactora, podrán hacerse acreedores a la imposición de la multa que corresponda en aplicación estricta del artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación; y, para fijar su monto, debe acudirse al parámetro fijado por el propio ordenamiento (pues así está manifiestamente establecido por el legislador), por lo que resulta válida la interpretación sistemática de esa norma en relación con los artículos 85, fracción I, y 86, fracción I, del mismo cuerpo legal, ya que si bien la medida de apremio a que se refiere el primero de los numerales tiene como finalidad dotar a la autoridad administrativa de medios coactivos que permiten el cumplimiento de sus determinaciones en aras de salvaguardar el fin recaudatorio a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo cierto es que el último de los indicados numerales se refiere al concepto genérico de "infracciones", dentro de las que el mismo ordenamiento normativo incluye aquellas actitudes que impidan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de comprobación.

Esto es, el citado artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación cobra aplicación tratándose de medidas de apremio, en virtud de que se actualiza ante la infracción a la ley, cuya actualización sólo requiere, se insiste, inobservar las obligaciones tributarias impuestas por la ley al contribuyente, como lo es la presentación de la información y documentación requeridas por la autoridad para determinar su situación fiscal.

Sin que la conclusión anterior implique una aplicación o interpretación de las prohibidas por el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, toda vez que, en los términos explicados, tanto el supuesto normativo como la consecuencia están introducidos expresamente por el legislador, porque, para el caso de oposición al ejercicio de facultades de comprobación, designa como medida de apremio la multa, siendo válido que, por mera técnica legislativa, haya establecido el monto para el supuesto infractor en una disposición diversa.

Por tanto, las disposiciones analizadas constituyen una estructura normativa que no permite su apreciación aislada, sino que, al contrario, lleva al órgano aplicador a realizar un enlace de sus contenidos, con el propósito de

hacer posible la aplicación de la medida de apremio, sobre todo porque se trata de un supuesto que afecta directamente el interés público, dado que tiene como objeto constituirse como una herramienta efectiva en manos del fisco para lograr el ejercicio de las facultades de comprobación.

En mérito de lo razonado, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. PARA FIJAR SU MONTO POR IMPEDIR EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN, DEBE ACUDIRSE AL SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 85, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO. El artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación prevé la imposición de una multa como medida de apremio dirigida a desincentivar las conductas que obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria, pero no señala su monto; por lo que éste debe fijarse a partir de la aplicación sistemática de dicho artículo, en relación con los diversos 85, fracción I, y 86, fracción I, del mismo ordenamiento, ya que si bien la medida de apremio aludida tiene como finalidad dotar a la autoridad administrativa de medios coactivos que permitan el cumplimiento de sus determinaciones en aras de salvaguardar el fin recaudatorio mencionado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que el último de los indicados numerales se refiere al concepto genérico de "infracciones", dentro de las que el propio ordenamiento normativo incluye cualquier actitud que impida u obstaculice el ejercicio de las facultades de comprobación. Por tanto, se trata de una estructura normativa que no permite su apreciación aislada sino que, al contrario, lleva al órgano aplicador a realizar un enlace de sus contenidos, para hacer posible la aplicación de la medida de apremio, sobre todo porque se trata de un supuesto que afecta directamente el interés público, al tener como objeto constituirse como una herramienta efectiva para que el fisco logre el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme 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 I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas IV.2o.A. 114 A (10a.) y XXII.1o.9 A (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas y del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. PARA FIJAR SU MONTO POR IMPEDIR EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN, DEBE ACUDIRSE AL SEÑALADO EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 85, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO. El artículo 40, fracción II, del Código Fiscal de la Federación prevé la imposición de una multa como medida de apremio dirigida a desincentivar las conductas que obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria, pero no señala su monto; por lo que éste debe fijarse a partir de la aplicación sistemática de dicho artículo, en relación con los diversos 85, fracción I, y 86, fracción I, del mismo ordenamiento, ya que si bien la medida de apremio aludida tiene como finalidad dotar a la autoridad administrativa de medios coactivos que permitan el cumplimiento de sus determinaciones en aras de salvaguardar el fin recaudatorio mencionado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que el último de los indicados numerales se refiere al

concepto genérico de "infracciones", dentro de las que el propio ordenamiento normativo incluye cualquier actitud que impida u obstaculice el ejercicio de las facultades de comprobación. Por tanto, se trata de una estructura normativa que no permite su apreciación aislada sino que, al contrario, lleva al órgano aplicador a realizar un enlace de sus contenidos, para hacer posible la aplicación de la medida de apremio, sobre todo porque se trata de un supuesto que afecta directamente el interés público, al tener como objeto constituirse como una herramienta efectiva para que el fisco logre el ejercicio de sus facultades de comprobación.

2a./J. 69/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 54/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y Primero del Vigésimo Segundo Circuito. 25 de mayo de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis contendientes:

Tesis IV.2o.A.114 A (10a.), de título y subtítulo: "MULTA COMO MEDIDA DE APREMIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU MONTO POR IMPEDIR EL INICIO O DESARROLLO DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES TRIBUTARIAS, AL NO PRESENTAR DE INMEDIATO LOS LIBROS Y REGISTROS QUE FORMEN PARTE DE LA CONTABILIDAD DEL CONTRIBUYENTE, ES EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL DIVERSO 85, FRACCIÓN I, DEL PROPIO ORDENAMIENTO, POR REMISIÓN EXPRESA DEL LEGISLADOR.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2099, y

Tesis XXII.1o.9 A (10a.), de título y subtítulo: "MULTAS. LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 86, POR ESTAR REFERIDAS EXPLÍCITAMENTE AL DIVERSO 85, NO PUEDEN IMPONERSE POR ANALOGÍA COMO MEDIDA DE APREMIO EN TÉRMINOS DEL PRECEPTO 40, FRACCIÓN II, EN RELACIÓN CON EL 53, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO A), TODOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUES TAL PROCEDER VULNERA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (TAXATIVIDAD) Y DE LEGALIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013).", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2313.

Tesis de jurisprudencia 69/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

MULTA. LA PRESENTACIÓN DEL INFORME JUSTIFICADO FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA LEY, PERO ANTES DE LA CONCLUSIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO DA LUGAR A IMPONERLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 228/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, ACTUAL PRIMERO EN MATERIA PENAL Y PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 14 DE OCTUBRE DE 2015. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. DISIDENTES: EDUARDO MEDINA MORA I. Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: MARÍA ANTONIETA DEL CARMEN TORPEY CERVANTES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de posible contradicción de criterios de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, 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, vigentes estos últimos a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente; en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia administrativa en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Magistrados integrantes de un Tribunal Colegiado del que deriva uno de los criterios en contradicción, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.

TERCERO.—El Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, el veinticinco de junio de dos mil quince, resolvió el **amparo en revisión 27/2015**, bajo las siguientes consideraciones:

"SEXTO.—Estudio de agravios. Resulta fundado el único agravio expuesto por el inconforme.

"Previo a su estudio precisa indicar que:

"1. Como ya se señaló la audiencia constitucional tuvo lugar a las nueve horas con cincuenta minutos del día cinco de noviembre de dos mil catorce, en la cual se hizo constar que la autoridad señalada como responsable ahora inconforme hasta ese momento no había rendido su informe con justificación, no obstante estar debidamente notificada, según la constancia que obraba a fojas diecinueve.

"2. El seis de noviembre de dos mil catorce *****, en su carácter de tesorero municipal del Ayuntamiento de *****, Michoacán, presentó su informe con justificación, en el que negó los actos reclamados, indicando que no había emitido vía Internet ninguna orden de pago a cargo del quejoso e indicó que este último había promovido diversa demanda de amparo; informe al cual acompañó las constancias que estimó pertinentes (fojas veintiuno a la sesenta y cinco).

"3. En acuerdo del siete de noviembre de dos mil catorce, el Juez de Amparo, ordenó agregar el informe de mérito, junto con las constancias que anexó; lo anterior, para los efectos legales conducentes.

"4. La sentencia recurrida se engrosó el veintiuno de noviembre de dos mil catorce.

"En el considerando segundo de esa resolución el Juez de Amparo, como ya se indicó, en términos del artículo 260 de la Ley de Amparo, impuso al recurrente una multa equivalente a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el mes de octubre de dos mil catorce, ordenando girar oficio al administrador local de Recaudación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que haga efectiva dicha sanción, y le comunicara lo anterior una vez que se cumpliera.

"Esa determinación del Juez Segundo de Distrito en el Estado, como legalmente lo argumenta el aquí inconforme es ilegal;

"Lo anterior es así, porque el artículo 260, fracción II, de la Ley de Amparo, establece:

"Artículo 260. Se sancionará con multa de cien a mil días a la autoridad responsable que: ... II.' (se transcribe)

"Del contenido de esa disposición, se obtiene que la multa a que alude esta última sólo es aplicable en los casos en que la autoridad responsable no

rinde informe con justificación o lo hiciera sin remitir, en su caso, la copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyarlo, y como el presupuesto del citado precepto no se da en el caso de que la autoridad que rinda su informe con justificación acompañándolo de las constancias conducentes, no procede imponérsele la sanción a que se refiere, aunque en el Juzgado de Distrito se reciba dicho informe con posterioridad a la celebración de la audiencia constitucional.

"Por consiguiente, si en autos está demostrado como así lo señala el inconforme en el agravio a estudio, que no fue omiso en rendir su informe con justificación como ya se precisó posteriormente a la celebración de la audiencia constitucional y antes de que se emitiera la sentencia recurrida es inconcuso, que la actitud de la autoridad señalada como responsable ahora inconforme, aunque extemporánea no se ubica en un silencio total de esta última, es decir, aquélla no asumió una conducta contumaz. Por consiguiente, el Juez a quo, actuó contrario a derecho al imponer al inconforme la aludida multa.

"Es de invocarse en apoyo a lo antes considerado la tesis aislada, sustentada por la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación... del texto: 'MULTA POR NO RENDIR INFORME JUSTIFICADO. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA AUTORIDAD QUE LO EMITE Y NO SE RECIBE EN TIEMPO.' (se transcribe)

"También es de traer a cuenta en apoyo a lo antes considerado, la tesis P./J. 45/96 ... del texto: 'MULTAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 149 y 224 DE LA LEY DE AMPARO. NO GUARDAN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 3o. BIS DE LA PROPIA LEY.' (se transcribe)

"Ahora, aun cuando ese criterio se forjó con sustento en la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que cobran aplicación al caso concreto bajo la vigencia de la actual ley, pues el numeral 149, párrafo cuarto, de la Ley de Amparo abrogada es de contenido análogo al 260, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; máxime que el artículo sexto transitorio de la ley vigente, dispone que la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley.

"En consecuencia, ante lo fundado del aludido motivo de disenso, lo que procede es revocar en la materia del recurso la sentencia en el aspecto antes indicado y, por consecuencia, dejar insubsistente el punto resolutivo tercero del fallo recurrido en el que se impuso la multa al aquí recurrente.

"En ese orden de ideas, al margen de la legalidad o ilegalidad de que el Juez de Amparo, no haya tomado en cuenta el informe con justificación al mo-

mento de emitir el fallo impugnado, es de señalarse que a nada práctico conduciría su estudio, en virtud del sentido de esta resolución."

CUARTO.—El Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el dos de abril de mil novecientos ochenta y seis, el **amparo en revisión 128/84**, sostuvo en la parte que interesa, lo siguiente:

"Ahora bien, la recurrente aduce que le ocasiona agravios la estimación efectuada por el a quo dado que, con toda oportunidad rindió su informe justificado, diecinueve días antes de la celebración de la audiencia constitucional (diecinueve de agosto de mil novecientos ochenta y tres) mediante el telegrama referido, pero que si este comunicado no llegó al momento de la celebración de dicha diligencia, no obstante la antelación con que se envió, esto indudablemente no es causa imputable a su autoridad y, por ende, le agravia la aplicación del artículo 149 de la Ley de Amparo.

"Resulta infundado lo anterior, aunque cierta la manifestación de haber rendido el informe justificado, inexacto que el mismo se hubiera hecho en forma oportuna como a continuación se verá:

"Pues bien, de los autos que integran el juicio de garantías número ***** aparece que mediante proveído admisorio de veinte de junio de mil novecientos ochenta y tres, se ordenó solicitar de las responsables su informe respectivo que deberían rendir dentro del término de tres días, según el artículo 156 de la Ley de Amparo. Que la autoridad recurrente fue notificada de tal auto precisamente el cuatro de julio del citado año, como consta en la tarjeta acuse de recibo visible a foja 14 de los autos. Por lo que si la autoridad recurrente acredita haber rendido el informe mediante telegrama con fecha, primero de agosto de mil novecientos ochenta y tres, resulta incuestionable que dio cumplimiento para tal efecto en forma extemporánea, o sea después de los tres días que para ello disfrutaba lo que motivó que no obrara en autos, ya que si bien es cierto, que al hacer uso de la vía telegráfica, ejercitó el derecho que consagra el artículo 25 de la Ley de Amparo, también lo es que el mismo establece que: '*... se tendrán por hechas en tiempo las promociones si aquéllas depositaren el escrito u oficio relativo en la oficina de correos o telégrafos que corresponde, dentro de los términos en que deben hacer dichas promociones conforme a la ley.*'. Consecuentemente, al celebrarse la audiencia constitucional de diecinueve de agosto del año multimencionado y no encontrarse el informe justificado de la recurrente en autos, el Juez de Distrito estuvo en lo justo de haber obrado conforme a derecho, decretando la presuncionalidad de los

actos reclamados a imponer multa en términos del artículo 149 de la Ley de Amparo.

"Por tanto, infundados los agravios que esgrime la autoridad recurrente, debe confirmarse la sentencia en la parte recurrida, en la que se concede el amparo al quejoso ***** y, dejar firme la imposición de multa de doscientos pesos en favor del fisco federal."

Del criterio anterior, derivó la tesis que enseguida se reproduce:

"INFORME JUSTIFICADO RENDIDO POR CORREO O TELÉGRAFO. DEBE HACERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE AMPARO.—Como el artículo 25 de la Ley de Amparo establece que: '... se tendrán por hechas en tiempo las promociones si aquélla deposita los escritos u oficios relativos, dentro de los términos legales, en la oficina de correos o telégrafos que corresponda al lugar de su residencia ...', resulta evidente que si la responsable rinde su informe fuera de los términos legales y fue recibido cuando ya se había celebrado la audiencia constitucional debe estimarse extemporáneo y, por ende, confirmarse la sentencia que presumió la certeza de los actos reclamados e impuso la multa a que se refiere el artículo 149 de la Ley de Amparo." (Séptima Época. Registro digital: 246952. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Sexta Parte, materia común, página 341)

QUINTO.—De las consideraciones sustentadas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que **existe la contradicción de tesis** denunciada.

En efecto, ambos Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre el mismo tema jurídico, esto es, con relación a si procede o no la imposición de una multa a la autoridad responsable cuando rinde su informe justificado de manera extemporánea, esto es, posteriormente a la celebración de la audiencia constitucional.

Ciertamente, para el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, es ilegal la determinación del Juez de Distrito que impuso a la autoridad responsable una multa con fundamento en el artículo 260, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que dicha sanción **sólo es aplicable en los casos en que la autoridad no rinde su informe con justificación o lo hiciera sin remitir, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyarlo**, resultando que tal supuesto no se actualiza cuando dicha autoridad sí rinde su

informe con justificación acompañándolo de las constancias conducentes, de modo que en el caso examinado, como se demostró que la autoridad no fue omisa en rendir su informe, pues lo hizo posteriormente a la celebración de la audiencia constitucional y antes del dictado de la sentencia recurrida, la actitud de la responsable no se ubicó en un silencio total y, por tanto, no asumió una conducta contumaz.

Lo anterior, con apoyo en la tesis de esta Sala de voz: "MULTA POR NO RENDIR INFORME JUSTIFICADO. ES IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA AUTORIDAD QUE LO EMITE Y NO SE RECIBE EN TIEMPO." y la diversa del Tribunal Pleno P/J. 45/96, de rubro: "MULTAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 149 Y 224 DE LA LEY DE AMPARO. NO GUARDAN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 3o. BIS DE LA PROPIA LEY."

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito**, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el toca penal 128/84, determinó que si la responsable rinde su informe fuera del término legal y fue recibido cuando ya se había celebrado la audiencia constitucional, debe estimarse extemporáneo y, por ende, confirmarse la sentencia que presumió la certeza de los actos reclamados e impuso la multa a que se refiere el artículo 149 de la Ley de Amparo.

Del criterio anterior, destaca el razonamiento relativo a que si la autoridad responsable **rindió su informe justificado de manera extemporánea habiéndose celebrado la audiencia constitucional** es de **imponerse la multa** prevista en el artículo 149 de la Ley de Amparo vigente en mil novecientos ochenta y seis, fecha en que fue dictada la resolución correspondiente.

De ahí que la **materia de la contradicción** de tesis consiste en determinar si se debe o no imponer una multa a la autoridad responsable que rindió su informe justificado con posterioridad a la celebración de la audiencia constitucional.

No es obstáculo a la conclusión anterior, que uno de los criterios se fundó en el contenido del artículo 149 de la Ley de Amparo vigente en mil novecientos ochenta y seis y la diversa resolución fue dictada el veinticinco de junio de dos mil quince, en la medida en que el aspecto atinente a la imposición de una multa derivada de la omisión de rendir el informe justificado de la autoridad señalada como responsable en el juicio de amparo indirecto, se encuentra prevista en ambas legislaciones. Así se desprende de la legislación que enseguida se reproduce:

Ley de Amparo vigente en mil novecientos ochenta y seis

(Reformado, D.O.F. 29 de junio de 1976)

"Artículo 149. Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimare que la importancia del caso lo amerita.

"Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

(Reformado, D.O.F. 16 de enero de 1984)

"Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece

"Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

"Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

"Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta ley.

"En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen

(Reformado, D.O.F. 16 de enero de 1984)

"Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el Juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario.

(Adicionado, D.O.F. 16 de enero de 1984)

"Si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta por el Juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen."

pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

"En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.

"No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.

"Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional."

"Artículo 260. Se sancionará con multa de cien a mil días a la autoridad responsable que:

"I. No rinda el informe previo;

"II. No rinda el informe con justificación o lo haga sin remitir, en su caso, copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la solución del juicio constitucional u omita referirse a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de esta ley;

"III. No informe o no remita, en su caso, la certificación relativa a la fecha de notificación del acto reclamado, la de presentación de la demanda y de

	los días inhábiles que mediaron entre uno y otro acto; y "IV. No trámite (sic) la demanda de amparo o no remita con la oportunidad debida y en los plazos previstos por esta ley las constancias que le sean solicitadas por amparo o por las partes en el juicio constitucional. "Tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hayan intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la norma o en su publicación, únicamente rendirán el informe justificado cuando adviertan que su intervención en el proceso legislativo o de creación de la norma general, se impugne por vicios propios. "La falta del informe justificado de las autoridades legislativas, además de lo señalado en el párrafo anterior, no dará lugar a sanción alguna. En la inteligencia que ello no impide al órgano jurisdiccional examinar los referidos actos, si advierte un motivo de inconstitucionalidad."
--	--

Aun cuando existen diferencias accesorias en las diversas reformas de las que ha sido objeto el artículo 149 de la Ley de Amparo, se advierte que en las citadas leyes se prevé la obligación por parte de las autoridades responsables de rendir su informe justificado dentro de un cierto número de días (cinco en el caso de la ley vigente en mil novecientos ochenta y seis y de quince días en la ley actual), que dicho término podrá ampliarse (si el Juez de Distrito estima que la importancia del asunto lo amerita, de acuerdo con el artículo 149, o bien, atendiendo a las circunstancias, de acuerdo con el artículo 117 de la ley actual), **si la autoridad no rinde su informe o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada respectiva, se sancionará con**

una multa (primera parte del primer párrafo del artículo 149 antes citado y artículo 260, fracción II según, la nueva ley) y si el informe justificado es rendido fuera del plazo que señala la ley, será tomado en cuenta por el Juez siempre que las partes hayan tenido la oportunidad de conocerlo.

De ahí que sustancialmente ambos preceptos aunque deriven de legislaciones diferentes, en los aspectos atinentes a la contradicción de tesis que se denuncia, prevén supuestos similares.

Tampoco es obstáculo a la existencia de la contradicción de tesis, que una de las ejecutorias fue emitida por mayoría de votos, ya que contiene el criterio del órgano jurisdiccional que la pronunció.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EXISTE AUN CUANDO LAS SENTENCIAS QUE CONTIENEN LOS CRITERIOS RELATIVOS HAYAN SIDO EMITIDAS POR MAYORÍA DE VOTOS.— Los artículos 184, fracción II, de la Ley de Amparo y 35, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen que las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden emitirse válidamente por mayoría de votos, de manera que, desde el punto de vista formal, contienen el criterio del órgano jurisdiccional que las pronuncia y, por ende, son idóneas para la existencia de contradicción de tesis." (Novena Época. Registro digital: 168699. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, materia común, tesis 2a./J. 147/2008, página 444)

SEXTO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se desarrolla:

En torno del informe justificado, esta Segunda Sala ha sostenido, entre otros aspectos, lo siguiente:

"INFORME JUSTIFICADO.—Justificación de las razones, expuestas en él. A la autoridad responsable le corresponde acreditar la legalidad de sus procedimientos, pues el artículo 16 de la Ley Fundamental, impone a todas las autoridades del país la obligación de fundar y motivar sus actos, para que el particular afectado conozca las causas que motivan la decisión, y esté en la po-

sibilidad de defenderse, por los medios legales establecidos." (Amparo en revisión 4017/1963. Sedas italianas, S.A. Resuelto el 21 de noviembre de 1963. Boletín 1963, página 458)

"INFORMES JUSTIFICADOS.—Los rendidos por las autoridades responsables solamente tienen el valor que merece la aseveración de cualquiera de las partes cuando son rendidos sin la debida justificación." (Amparo en revisión 839/1963. Manuel Flores Solís. Resuelto el 11 de septiembre de 1963. Boletín 1963, página 379)

Así el informe justificado que debe rendir la autoridad no sólo es una carga procesal sino un deber que tiene dicha autoridad, cuyo contenido esencial consiste en establecer si son o no ciertos los actos que se reclaman y, en caso afirmativo, defender su constitucionalidad de los mismos o invocar, en su caso, las causas de improcedencia o de sobreseimiento en el juicio (contradicción de tesis *****).

Ahora bien, de los artículos 149 de la Ley de Amparo vigente en mil novecientos ochenta y seis y 117 y 260, fracción II, de la actual Ley de Amparo, antes reproducidos, se desprende la obligación relativa a que dicho informe sea rendido por la responsable con la suficiente anticipación para que sea del conocimiento de las partes y puedan imponerse de él.

Esto obedece a que el informe con justificación puede influir directa y determinadamente en el sentido del fallo, pues el propio precepto establece que aquél debe tener por objeto sostener y demostrar la constitucionalidad del acto reclamado, o bien, hacer valer la improcedencia del juicio, exponiendo las razones y fundamentos legales y agregando las constancias necesarias que lo sustenten.

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que la obligación impuesta en los artículos 149 de la Ley de Amparo vigente en mil novecientos ochenta y seis y 117 de la actual ley, estriba en que en los juicios de amparo indirecto de los que conocen los Juzgados de Distrito, la responsable debe rendir su informe justificado con la suficiente anticipación que permita al quejoso conocerlo y pueda imponerse de su contenido.

Además, si la autoridad responsable no rinde el informe con justificación o lo hace sin exhibir las constancias que lo sustenten, se le impondrá una **multa**.

Ahora bien, mediante reforma al artículo 149, primer párrafo, de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el **once de enero de mil novecientos ochenta y ocho**, el precepto de referencia fue modificado en los términos que a continuación se reseña y que perduró con idéntica redacción en la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: <u>17 de junio de 2009</u>. (Reformado primer párrafo, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1 de febrero de 1988) (F. de E., D.O.F. 22 de febrero de 1988) "Artículo 149. Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el Juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia."	Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: <u>24 de junio de 2011</u>. (Reformado primer párrafo, D.O.F. 5 de enero de 1988) (Republicado, D.O.F. 11 de enero de 1988 y D.O.F. 1 de febrero de 1988) (F. de E., D.O.F. 22 de febrero de 1988) "Artículo 149. Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación dentro del término de cinco días, pero el Juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita. En todo caso, las autoridades responsables rendirán su informe con justificación con la anticipación que permita su conocimiento por el quejoso, al menos ocho días antes de la fecha para la celebración de la audiencia constitucional; si el informe no se rinde con dicha anticipación, el Juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado, solicitud que podrá hacerse verbalmente al momento de la audiencia."
---	---

Por su parte, el Tribunal Pleno haciendo un examen del contenido del referido artículo 149 de la Ley de Amparo (anterior a la actual y posterior a la ley vigente en mil novecientos ochenta y seis), en relación con el aspecto atinente a cuando los informes justificados no se rinden con anticipación a la primera fecha señalada para la celebración de la audiencia constitucional, sostuvo la siguiente jurisprudencia P./J. 54/2000, al resolver la contradicción de tesis 29/98-PL, entre las sustentadas por la Segunda Sala y la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada en la página cinco, Tomo XI, correspondiente a abril de dos mil del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. DEBE, EN PRINCIPIO, DIFERIRSE DE OFICIO CUANDO LOS INFORMES JUSTIFICADOS NO SE RINDEN CON OCHO DÍAS DE ANTICIPACIÓN A LA PRIMERA FECHA SEÑALADA PARA SU CELEBRACIÓN, SI EL QUEJOSO O EL TERCERO PERJUDICADO NO TIENEN CONOCIMIENTO DE SU CONTENIDO.—Cuando la autoridad responsable no rinda su informe justificado al menos ocho días antes de la celebración de la audiencia, y el quejoso o el tercero perjudicado no comparezcan a ésta a solicitar su diferimiento o suspensión, no debe verificarse tal actuación con apoyo en una aplicación aislada y restringida de la parte final del párrafo primero del artículo 149 de la Ley de Amparo (... el Juez podrá diferir o suspender la audiencia, según lo que proceda, a solicitud del quejoso o del tercero perjudicado ...), sino relacionándolo de una manera lógica, sistemática y armónica con el párrafo último del propio precepto (si el informe con justificación es rendido fuera del plazo que señala la ley para ello, será tomado en cuenta siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen), por tanto, el Juez de Distrito debe diferir, de oficio y por una sola vez, la celebración de la audiencia constitucional, con la finalidad de que las partes (principalmente el quejoso) se impongan del contenido del informe con justificación y estén en aptitud de preparar, ofrecer y desahogar las pruebas que, en su caso, estimen convenientes para desvirtuarlo. De esta manera se equilibra procesalmente a las partes y, a la vez, se podrá aplicar cabalmente el párrafo último del referido numeral de la ley de la materia, en virtud de que el Juez de Distrito, al dictar la sentencia correspondiente, tomará en cuenta los informes justificados, aun cuando se hayan rendido sin la anticipación debida, pero ya con el pleno conocimiento del quejoso y del tercero perjudicado que les haya permitido defenderse de resultar necesario."

De las consideraciones que le dieron origen a la citada jurisprudencia, se advierte que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Na-

ción, para resolver la contradicción de tesis 29/98-PL, se abocó al análisis y discernimiento del artículo 149 de la Ley de Amparo reformada, en tanto que la interpretación de éste fue el motivo de discrepancia entre los criterios sustentados por las Salas contendientes en aquella contradicción, específicamente para determinar si el Juez de Distrito, de oficio, puede o no decretar el diferimiento de la audiencia para que el quejoso conozca el informe, cuando éste no fue rendido con la anticipación debida y el quejoso o el tercero perjudicado no lo solicitaron por no presentarse a la audiencia.

Al abordar el estudio del artículo 149 de la Ley de Amparo, el Pleno de este Tribunal Constitucional precisó los supuestos y las consecuencias que el informe con justificación trae consigo, en los términos siguientes:

1. La autoridad debe, en primer lugar, negar o admitir la existencia de los actos que se le reclaman.
2. Si admite la certeza, entonces deberá exponer las razones para defender la constitucionalidad del acto.
3. Al defender la constitucionalidad del acto, la autoridad puede acompañar documentos o constancias de actos respecto de los cuales el quejoso afirme desconocer, o bien, dicho desconocimiento se desprenda de la lectura de la demanda.
4. También puede la autoridad hacer valer causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio.

Derivado de estos supuestos, es que el carácter del informe con justificación adquiere relevancia ya que puede incidir en forma determinante en el sentido del fallo y, por ello, **el artículo 149 establece la posibilidad de diferir y suspender la audiencia constitucional, para que el quejoso tenga conocimiento de aquél y pueda alegar o probar lo conducente.**

Como lo advirtió el Pleno de este Alto Tribunal, al introducir el legislador con las **reformas de once de enero de mil novecientos ochenta y ocho**, que el informe debe ser presentado cuando menos ocho días antes de la celebración de la audiencia constitucional, se pone de relieve que el objeto de dicho dispositivo es **que el informe sea rendido en forma oportuna**, para que se haga del conocimiento de las partes y puedan imponerse de su contenido.

De ahí que la interpretación del precepto se tornara más estricta en aquellos casos en los que el informe no se rinde con la anticipación prevista en la ley, pues esa tardanza es imputable únicamente a la responsable y, por ello, no puede redundar en perjuicio del quejoso, por lo que el Tribunal Pleno estimó que con mayor razón debe dársele a conocer dicho informe, además de que el Juez debe contar con todos los elementos para llegar a la verdad material, es decir, para establecer si la autoridad que actuó en ejercicio de sus funciones, violó los derechos fundamentales del gobernado, lo que justifica que dicho Juez de oficio **pueda diferir la audiencia cuando el informe justificado es rendido sin la anticipación debida.**

Dadas las razones anteriores, es que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que cuando la autoridad responsable no rinde su informe justificado con ocho días de anticipación a la celebración de la audiencia constitucional y el quejoso o el tercero perjudicado no comparece a ésta a solicitar su diferimiento o suspensión, el Juez de Distrito debe **diferir**, de oficio y por una sola vez, la celebración de la audiencia constitucional, con la finalidad de que las partes se impongan del contenido del informe y estén en aptitud de preparar y ofrecer las pruebas que, en su caso, estimen convenientes para desvirtuarlo, ello en razón de que tal actuación no debe verificarse con apoyo en una aplicación aislada y restringida de la parte final del párrafo primero del artículo 149 de la Ley de Amparo, sino relacionándolo de una manera lógica, sistemática y armónica con el último párrafo del propio precepto.

Lo anterior constituyó el tema medular del criterio plasmado en la jurisprudencia P/J. 54/2000 emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante que la jurisprudencia reproducida, se refiere a la Ley de Amparo reformada en mil novecientos ochenta y ocho, que prevé reformas posteriores a la vigente en mil novecientos ochenta y seis y es anterior a la Ley de Amparo en vigor, destaca el aspecto atinente al diferimiento o suspensión de la audiencia constitucional que debe realizar el Juez de Distrito cuando los informes justificados no se rinden dentro del término legal, lo que tiene como finalidad que las partes puedan conocer el contenido del informe con justificación y estén en aptitud de preparar, ofrecer y desahogar las pruebas que en su caso estimen convenientes para desvirtuarlo, a fin que de exista un equilibrio entre las partes, entre otras finalidades y el Juez podrá, en su caso, diferir

o suspender la audiencia según lo que proceda a solicitud del quejoso o tercero perjudicado.

Precisado el marco normativo relacionado con la obligatoriedad de la autoridad para que rinda su informe justificado en términos de lo dispuesto en los artículos 149 de la Ley de Amparo anterior y 117 de la actual Ley de Amparo, procede examinar el aspecto atinente a la imposición o no de una multa a la autoridad responsable como consecuencia del incumplimiento de tal obligación, en específico cuando rinde su informe justificado con posterioridad a la celebración de la audiencia.

Al respecto, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversos precedentes que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, pues considera que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico como parte de la potestad punitiva del Estado y que en uno u otro supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida, por lo que ha concluido este Alto Tribunal que dada esa similitud puede acudir a los principios penales que en su caso serían aplicables al procedimiento administrativo sancionador sólo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Apoya la anterior consideración la jurisprudencia del Tribunal Pleno que en seguida se reproduce:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.—De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer

penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el derecho público estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal." (Novena Época. Registro digital: 174488. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, materias constitucional y administrativa, tesis P/J. 99/2006, página 1565)

En este contexto, cabe destacar que si bien los principios de tipicidad y taxatividad normalmente se encuentran referidos a la materia penal, también son aplicables a las infracciones y sanciones en materia administrativa.

El principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. De acuerdo con ello, en materia administrativa sólo puede regir dicho principio, pues si alguna disposición administrativa establece que debe sancionarse cierta infracción, la conducta realizada por el administrado debe encuadrar en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón.

Esto es, el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de este modo la descripción legislativa de las conductas ilícitas deben gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado, al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

En tal sentido, se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P/J. 100/2006, que a continuación se reproduce:

"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.—El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón." (Novena Época. Registro digital: 174326. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, materias constitucional y administrativa, tesis P/J. 100/2006, página 1667)

Por lo que se refiere al principio de taxatividad que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal, recientemente el Tribunal Pleno, al resolver el siete de julio de dos mil quince la acción de inconstitucionalidad *****, entre otros aspectos, ha razonado lo siguiente:

"A efecto de entrar en materia, es necesario aludir al principio de taxatividad que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal, consagrado en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

"El artículo 9 de la citada convención, establece el principio de legalidad, en los términos siguientes:¹

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

"Ahora bien, como acertadamente lo aduce el accionante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a tal principio, se ha pronunciado, al resolver el Caso de Fermín Ramírez Vs. Guatemala, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y el Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, como sigue:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que «nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable», el artículo 9 de la convención obliga a los Estados a definir esas «acciones u omisiones» delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

¹ Al respecto señala Thomas Antkowiak: "Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas ...". "Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada". Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung. 2014. p. 258.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez Penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.'

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta inculpada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.'

"Por su parte, el artículo 14 de la Carta Magna dispone lo siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.'

"De acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

"Asimismo, se ha sostenido que la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.

"Finalmente, se ha considerado que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.²

² El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82 del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a/J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84 del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.—El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación

"Al respecto, es importante recordar lo señalado por este Tribunal Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011, en la que sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma. En el caso de las normas de carácter obligatorio, el orden jurídico previene una consecuencia adicional: una sanción para el destinatario que no cumpla con ese deseo.

"En materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho.³ Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.⁴ En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁵

"Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

³ Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

⁴ Véase, Moreso, José Juan, *Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)*, Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 527.

⁵ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal ... op. cit.*, p. 21.

"La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;⁶ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende, es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.⁷

⁶ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser 'tolerable' y pasa a ser 'excesiva' ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, aunque se trate de un caso claro". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad* ..., *op. cit.*, p. 120.

⁷ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige

"Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

"De esta manera, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.

"En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de 'taxatividad'; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.⁹

"Sin embargo, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se

que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Décima Época. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas]

⁸ Precedente: Amparo directo en revisión 3266/2012. Resuelto en sesión de 6 de febrero de 2013. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

⁹ Asimismo, es identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

impondrán a quienes incurran en ellas: la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.¹⁰

"En este sentido, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y, por ello, necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

"Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.¹¹

"Cabe apuntar que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación

¹⁰ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferreres Comella. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 21 y ss.

¹¹ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 537 (sic), cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", Décima Época. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

"La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho.

"Conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y, que por ello, deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repunte ese hecho o conducta como tal.

"Principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.¹²

"Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

"En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario

¹² Moreso, José Juan, *Op. cit.* pág. 527.

de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

"Lo anterior, implica que al prever las penas la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada."

En el caso que se examina, los principios de taxatividad y tipicidad, aun cuando como se ha indicado rigen la materia penal, resultan aplicables al derecho administrativo sancionador, de modo que constituyen una herramienta útil para analizar el contenido del artículo 149 de la Ley de Amparo anterior y los artículos 117 y 260, fracción II, del citado ordenamiento en vigor, en cuanto al tema de la imposición o no de una multa a las autoridades que no cumplan su deber de rendir su informe justificado dentro del término legal o no acompañen las constancias a que se refieren en lo conducente los preceptos antes reseñados u omitan referirse a la representación del promovente, pero que sí se sujeten a los mandatos normativos después de celebrada la audiencia constitucional. De ahí que para su examen de nueva cuenta se reproducen dichos preceptos:

Ley de Amparo anterior

"Artículo 149. ...

"Las autoridades responsables deberán rendir su informe con justificación exponiendo las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio y acompañarán, en su caso, copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

"...

(Reformado, D.O.F. 16 de enero de 1984)

"Si la autoridad responsable no rinde informe con justificación, o lo hace sin remitir, en su caso, la copia certificada a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, el Juez de Distrito le impondrá, en la sentencia respectiva, una multa de diez a ciento cincuenta días de salario. ..."

Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013

"Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. ..."

"Artículo 260. Se sancionará con multa de cien a mil días a la autoridad responsable que:

" ...

"II. No rinda el informe con justificación o lo haga sin remitir, en su caso, copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la solución del juicio constitucional u omita referirse a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de esta ley; ..."

"Artículo 11. Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.

" ...

"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."

De los citados numerales se advierte que cuando la autoridad responsable **no rinda** su informe con justificación, o lo haga **sin remitir** copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe y, en el caso del último numeral citado, **omita** también referirse a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de la ley, se le sancionará con una **multa**.

Como se ve, los preceptos de referencia en armonía con los principios de taxatividad y tipicidad, describen la conducta generadora de la sanción, ya que existe una predeterminación normativa clara y precisa de la conducta ilícita y de las sanciones correspondientes, al establecer que cuando la autoridad responsable **no rinda informe** con justificación, o lo haga **sin remitir**, en su caso, la copia certificada a que se refiere el artículo 149 de la anterior Ley de Amparo, el Juez de Distrito **le impondrá** a dicha autoridad en la sentencia respectiva **una multa**, o bien, de acuerdo con la nueva ley, se impondrá dicha sanción a la autoridad responsable **que no rinda** el informe con justificación **o lo haga sin remitir**, en su caso, copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la solución del juicio constitucional u **omita** referirse a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo (artículo 260, fracción II, de la nueva Ley de Amparo), el cual establece que cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto, en nombre del quejoso o del tercero interesado, y afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas y la autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta.

De ahí que no cabe una interpretación extensiva de los preceptos de la Ley de Amparo en cita, considerando que la ley es clara y precisa en cuanto establece con suficiente precisión qué conducta está prohibida y qué sanción se le impondrá a quien incurra en ella, pues dada la **omisión** de la autoridad cuando no rinda su informe justificado dentro del plazo legal o cuando **omita** remitir las constancias que le han de acompañar a que se refieren los preceptos legales en comento o cuando **omita** referirse a la representación que aduzca el promovente en términos de la nueva Ley de Amparo, tendrá lugar la imposición de la multa, de modo que el juzgador puede conocer el alcance y sentido de la norma que contiene la obligación de la autoridad y la consecuencia de la conducta infractora, por lo que no resulta lícito ampliar las hipótesis normativas previamente establecidas, ya sea por analogía o por mayoría de razón.

En consecuencia, tomando en cuenta que los artículos 149 de la Ley de Amparo anterior y 117 de la actual Ley de Amparo en vigor, establecen los plazos en que se debe rendir el informe justificado, incluso por la vía postal –en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno «P/J. 13/2015 (10a.)», de voz: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO EN VIGOR. CUALQUIERA DE LAS PARTES PUEDE INTERPONERLOS VÍA POSTAL, CUANDO RESIDA FUERA DE LA JURISDICCIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO

QUE CONOZCA DEL JUICIO."¹³ y de la tesis de esta Sala «2a. XCI/2014 (10a.)», de rubro: "PROMOCIONES EN EL AMPARO. ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN POR VÍA POSTAL CUANDO LA PARTE INTERESADA RESIDA FUERA DE LA JURISDICCIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO QUE CONOZCA DEL JUICIO Y LAS DEPOSITE OPORTUNAMENTE, SALVO EL CASO EN QUE EXISTAN FACILIDADES PARA EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN."¹⁴ aplicables

¹³ "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO EN VIGOR. CUALQUIERA DE LAS PARTES PUEDE INTERPONERLOS VÍA POSTAL, CUANDO RESIDA FUERA DE LA JURISDICCIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO QUE CONOZCA DEL JUICIO.—El artículo 23 de la Ley de Amparo dispone que si alguna de las partes reside fuera de la jurisdicción del órgano de amparo que conozca o deba conocer del juicio, la demanda y la primera promoción del tercero interesado podrán presentarse, dentro de los plazos legales, en la oficina pública de comunicaciones del lugar de su residencia, en la más cercana en caso de no haberla, o bien, en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica, sin hacer referencia a la posibilidad de que cualquiera de las partes pueda interponer los medios de defensa que correspondan, a través de la vía postal, pues este mecanismo está reservado para la demanda y la primera promoción del tercero interesado; sin embargo, en aras de salvaguardar el principio constitucional y convencional de acceso a la justicia, ese beneficio debe hacerse extensivo a los medios de impugnación cuando aquéllas residan fuera de la jurisdicción del órgano de amparo que conozca del juicio, ya que al existir la misma razón, prevalece la misma justificación para que a través de las oficinas públicas de comunicaciones todas las partes puedan acceder a los órganos jurisdiccionales que conocen del juicio de amparo."

¹⁴ "PROMOCIONES EN EL AMPARO. ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN POR VÍA POSTAL CUANDO LA PARTE INTERESADA RESIDA FUERA DE LA JURISDICCIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO QUE CONOZCA DEL JUICIO Y LAS DEPOSITE OPORTUNAMENTE, SALVO EL CASO EN QUE EXISTAN FACILIDADES PARA EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.—Conforme al artículo 23 de la Ley de Amparo, si alguna de las partes reside fuera de la jurisdicción del órgano de amparo que conozca o deba conocer del juicio, la demanda y la primera promoción del tercero interesado podrán presentarse, dentro de los plazos legales, en la oficina pública de comunicaciones del lugar de su residencia, en la más cercana en caso de no haberla, o bien, en forma electrónica, a través del uso de la firma electrónica; por su parte, el artículo 80 del propio ordenamiento prevé que los medios de impugnación, así como los escritos y las promociones que se realicen en ellos, podrán presentarse en forma impresa o electrónica, y que en este último caso, las copias o las constancias impresas no serán exigidas a quienes hagan uso de dicha tecnología, salvo que sea necesario proporcionarlas por esa vía. Consecuentemente, como de la lectura concatenada de ambas normas se advierte que ninguna establece la posibilidad de presentar los recursos por la vía postal, pues este mecanismo está reservado exclusivamente para la demanda y la primera promoción del tercero interesado, resulta válida la presentación de cualquier medio de defensa previsto en dicha ley a través del Servicio Postal Mexicano, a condición de que quien lo haga resida fuera de la jurisdicción del órgano de amparo ante quien deba presentarse el recurso, y dentro de los plazos legales previstos para ello, toda vez que si la ley autoriza promover la demanda utilizando este medio de comunicación en aquellos casos en los que el quejoso tiene su domicilio fuera de la residencia del órgano que deba conocer de ella, no existe razón alguna para privarlo de la posibilidad de que las subsecuentes promociones y recursos se envíen a su destino por la vía postal, pues de lo que se trata es de favorecer su defensa, con arreglo al principio de acceso a la justicia tutelado por el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados

al citado informe justificado por mayoría de razón—, así como de la obligación de exhibir las constancias correspondientes y la relativa a la referencia de la representación que aduzca el promovente del juicio de amparo, en términos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Amparo, atento al principio de tipicidad que rige en el derecho administrativo sancionador, cuando la autoridad no rinda el informe justificado o no cumpla con los demás deberes citados, dentro de los plazos legales, pero **sí lo hace** antes del día y hora programados para la celebración de la audiencia constitucional, e incluso lo hace durante esta última, no se hará acreedora a la imposición de la multa descrita en el artículo 260, fracción II, de la Ley de Amparo, en la medida que la autoridad responsable simplemente no ha incurrido en omisión alguna que implique la imposición de la sanción y, entenderlo de otro modo, contravendría el principio de tipicidad que rige el derecho administrativo sancionador, situación diversa a lo que acontece cuando **posteriormente** a la celebración de la audiencia constitucional la autoridad lo haga, ya que en ese caso se tendrán como no presentados el informe justificado y/o las demás constancias e incumplido el otro deber, con todas sus consecuencias, en tanto que equivale a una omisión en su presentación y/o cumplimiento.

Esto es, si el informe justificado es depositado por vía postal o presentado después del plazo establecido en el párrafo primero del artículo 117 de la Ley de Amparo vigente (y su correlativo 149 de la ley anterior), pero antes de la conclusión de la audiencia constitucional, no se trata de una conducta sancionable en términos del artículo 260, fracción II, de la citada Ley de Amparo; en cambio, si la autoridad lo deposita por vía postal o lo presenta una vez cerrada dicha audiencia, tal conducta sí es sancionable. En cualquier caso, la inobservancia de los deberes de acompañar al informe justificado, las constancias que permitan la solución del juicio constitucional y/o los relativos a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del ar-

Unidos Mexicanos, poniendo a disposición de las partes un mecanismo oficial que garantiza oficialmente la certeza del momento de la presentación de las promociones, sobre todo para las personas que radican en lugares distantes del juzgado o tribunal en el que se sustancia el juicio, a quienes se les dificultaría trasladarse a ellos, ya sea por el tiempo o los gastos que pudieran ocasionárseles, como ocurre cuando resuelven órganos auxiliares ubicados fuera de la residencia del órgano que conoció originalmente de un asunto. Lo anterior, salvo el caso en que ya existan las facilidades para el uso de tecnologías de la información previstas en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, supuesto en el cual, el uso de la vía postal quedará excluido por este otro de mayor eficacia."

título 11 de la vigente Ley de Amparo, harán acreedor al omiso de la sanción a que se refiere el señalado artículo 260, fracción II.

Atento a lo anteriormente considerado, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se redacta:

MULTA. LA PRESENTACIÓN DEL INFORME JUSTIFICADO FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA LEY, PERO ANTES DE LA CONCLUSIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO DA LUGAR A IMPONERLA. Los artículos 149 de la anterior Ley de Amparo, y 117 y 260, fracción II, de dicho ordenamiento vigente disponen, respectivamente, que se sancionará con multa a la autoridad cuando no rinda el citado informe, lo haga sin remitir copia de las constancias para apoyarlo, o bien, omita referirse a la representación que aduzca tener el promovente de la demanda de amparo en términos del artículo 11 de la ley. Ahora, el mencionado artículo 260, fracción II, es una norma que prevé una sanción, por lo cual su contenido no admite una interpretación extensiva a conductas diversas de las señaladas en la norma, toda vez que conforme al principio de tipicidad, la realización del hecho que se pretende castigar debe encuadrar exactamente en el supuesto previsto en la ley, a fin de que los destinatarios y el órgano jurisdiccional sepan con exactitud, de manera determinada, clara y precisa, las condiciones imprescindibles que actualizan la omisión punible. En consecuencia, si el informe justificado es depositado por vía postal o presentado después del plazo establecido en el párrafo primero del artículo 117 de la Ley de Amparo vigente (y su correlativo 149 de la ley anterior), pero antes de la conclusión de la audiencia constitucional, no se trata de una conducta sancionable en términos del artículo 260, fracción II, de la citada Ley de Amparo; en cambio, si la autoridad lo deposita por vía postal o lo presenta una vez cerrada dicha audiencia, tal conducta sí es sancionable. En cualquier caso, la inobservancia de los deberes de acompañar al informe justificado las constancias que permitan la solución del juicio constitucional y/o los relativos a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de la vigente Ley de Amparo, harán acreedor al omiso de la sanción a que se refiere el señalado artículo 260, fracción II.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Los Ministros Eduardo Medina Mora I., y presidente Alberto Pérez Dayán emiten voto en contra. Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión 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, 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 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTA. LA PRESENTACIÓN DEL INFORME JUSTIFICADO FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA LEY, PERO ANTES DE LA CONCLUSIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO DA LUGAR A IMPONERLA. Los artículos 149 de la anterior Ley de Amparo, y 117 y 260, fracción II, de dicho ordenamiento vigente disponen, respectivamente, que se sancionará con multa a la autoridad cuando no rinda el citado informe, lo haga sin remitir copia de las constancias para apoyarlo, o bien, omita referirse a la representación que aduzca tener el promovente de la demanda de amparo en términos del artículo 11 de la ley. Ahora, el mencionado artículo 260, fracción II, es una norma que prevé una sanción, por lo cual su contenido no admite una interpretación extensiva a conductas diversas de las señaladas en la norma,

toda vez que conforme al principio de tipicidad, la realización del hecho que se pretende castigar debe encuadrar exactamente en el supuesto previsto en la ley, a fin de que los destinatarios y el órgano jurisdiccional sepan con exactitud, de manera predeterminada, clara y precisa, las condiciones imprescindibles que actualizan la omisión punible. En consecuencia, si el informe justificado es depositado por vía postal o presentado después del plazo establecido en el párrafo primero del artículo 117 de la Ley de Amparo vigente (y su correlativo 149 de la ley anterior), pero antes de la conclusión de la audiencia constitucional, no se trata de una conducta sancionable en términos del artículo 260, fracción II, de la citada Ley de Amparo; en cambio, si la autoridad lo deposita por vía postal o lo presenta una vez cerrada dicha audiencia, tal conducta sí es sancionable. En cualquier caso, la inobservancia de los deberes de acompañar al informe justificado las constancias que permitan la solución del juicio constitucional y/o los relativos a la representación que aduzca el promovente de la demanda en términos del artículo 11 de la vigente Ley de Amparo, harán acreedor al omiso de la sanción a que se refiere el señalado artículo 260, fracción II.

2a./J. 74/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 228/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Séptimo Circuito, actual Primero en Materia Penal y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 14 de octubre de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis de rubro: "INFORME JUSTIFICADO RENDIDO POR CORREO O TELÉGRAFO. DEBE HACERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE AMPARO.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Sexta Parte, página 341, y

El criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 27/2015.

Tesis de jurisprudencia 74/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN AMPARO DIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL INCIDENTE RELATIVO, ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 96/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, SÉPTIMO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO. 13 DE ABRIL DE 2016. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente circuito, en un tema de la materia común, del cual puede conocer esta Segunda Sala, además, se considera que resulta innecesaria la intervención del Pleno.

6. SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto 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, toda vez que la formuló el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. TERCERO.—Es pertinente tener en cuenta lo considerado en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

8. En sesión de diez de febrero de dos mil quince, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** emitió sentencia en el recurso de reclamación **3/2015**, al tenor de las consideraciones siguientes:

"TERCERO.—El recurso de reclamación es procedente, conforme a lo previsto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, en relación con la ejecutoria dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 145/2013, suscitada entre las sustentadas por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en sesión de ocho de abril de dos mil catorce.

"...

"SEXTO.—Los agravios son ineficaces.

"De la interlocutoria impugnada se advierte que el presidente de este órgano colegiado consideró que no procedía declarar la nulidad de la notificación de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, efectuada el catorce de julio de dos mil catorce, toda vez que la misma resultaba correcto que se hubiera realizado por lista, ya que el auto de once de julio del mismo año, no le imponía la obligación a los actuarios judiciales de la adscripción, notificarla en forma personal, pues ésta satisfizo lo establecido en el artículo 29 de la ley de la materia, por lo que, en todo caso, si la orden que se dio en el referido acuerdo no era correcta, debió impugnarla a través del recurso correspondiente, empero, no en el incidente de nulidad.

"Frente a tales consideraciones, el recurrente aduce que interpuso el incidente de nulidad de notificaciones en contra de la notificación por lista de la sentencia definitiva dictada en el juicio de amparo, en razón de que contra el fallo procedía el recurso de revisión, conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 81 de la Ley de Amparo, al contener una interpretación de los preceptos legales aplicables, por lo que la notificación debió ser personal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26, fracción I, incisos e) y k), de la ley de la materia, resultando inverosímil la apreciación del Magistrado, al considerar, de manera errónea, que mediante el referido incidente se intentaba atacar el auto de once de julio de dos mil catorce y no la notificación por lista, existiendo falta de congruencia entre lo solicitado y lo resuelto; que existe una inexacta aplicación del criterio jurisprudencial, de rubro: 'NOTIFICACIONES DE SENTENCIAS Y PROVEÍDOS DICTADOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. SI NO SE ORDENA QUE SE HAGA EN FORMA PERSONAL, ES CORRECTO QUE SE EFECTÚE POR LISTA.', pues tal criterio fue superado por la Ley de Amparo, toda vez que el artículo 26 es claro, al establecer los tipos de notificaciones y los casos en los cuales debe aplicarse cada tipo, por lo que tal criterio no guarda analogía con el caso particular, ya que resultaba procedente la interposición del incidente de nulidad en contra de la notificación por lista, al proceder el recurso de revisión en

contra de la sentencia definitiva; que existe falta de análisis jurídico respecto al fondo del incidente, al señalar en la interlocutoria que conforme a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, contra el acuerdo de once de julio de dos mil catorce, dictado por el presidente del tribunal, en el que se ordenó la notificación por lista, procedía el recurso de reclamación, en virtud de que con tal consideración se hace una indebida apreciación de lo planteado en el incidente, puesto que el quejoso en todo momento solicitó la nulidad de la notificación por lista, sin que fuera su intención la de nulificar el auto de fecha once de julio, aunado a que, conforme a lo dispuesto por el oficio STCCCNO/767/2014, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, sólo estaba facultado para emitir sentencias, mas no ordenar notificaciones, por lo que resulta inconcuso que no podría recurrir en la vía prevista por el artículo 104 de la ley de la materia, el referido auto, puesto que el mismo fue emitido por un órgano distinto a éste, resultando claro que el acto que se ataca mediante el incidente es la notificación por lista; que es inexacta la apreciación del Magistrado, al declarar la improcedencia del incidente, por considerar que se atacaba la sentencia de once de julio de dos mil catorce, que ordenó la notificación por lista, sino la notificación que realizó el actuario de la adscripción, por no cumplir con la forma correcta, siendo el recurso idóneo de acuerdo a lo establecido por el artículo 68 de la Ley de Amparo, resultando inadecuada la consideración de que la vía idónea era el recurso de reclamación, ya que el artículo 104 de la referida ley, no establece el supuesto para atacar el acto consistente en la notificación por lista.

"Pues bien, se conviene con lo resuelto en el incidente de nulidad de notificaciones, ya que, como correctamente se consideró en la interlocutoria, la notificación realizada el catorce de julio de dos mil catorce, por el actuario adscrito, resultaba correcta por no haberse ordenado en forma personal por el presidente de este órgano colegiado. Por tanto, al subsistir dicho acuerdo, resultaba necesario que se impugnara el auto de once de julio de la misma anualidad, mediante el recurso de reclamación, para que, de ser procedente tal impugnación, esto es, que el Tribunal Colegiado considerara que la orden dada era incorrecta y que la notificación debía hacerse de forma personal, para que la propia notificación, al derivar de un acto nulo, se realizara de forma personal. Luego, al no haberse controvertido dicho acuerdo, como lo sostiene el propio recurrente, es incuestionable que sigue subsistiendo la orden dada y, como consecuencia, la notificación por lista.

"De ahí que resultan desacertadas las manifestaciones del inconforme, en el sentido de que el Magistrado presidente, al resolver el incidente de nulidad de notificaciones, realizó una indebida apreciación de lo planteado, al considerar que se pretendía controvertir el acuerdo de once de julio de dos

mil catorce, pues en ningún momento fue considerado así por el resolutor, sino que se estimó que no había controvertido dicho auto, cuando debió haberlo impugnado a través del recurso de reclamación, previsto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, por ser un acuerdo de trámite. Siendo también desacertada la manifestación que hace en el sentido de que no podía combatir la orden de notificación dada en la sentencia de once de julio, en la que se ordenó la notificación, por haber sido dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar, pues el proveído referido, en el que se ordena la notificación, fue emitido por el presidente de este tribunal, por lo que contra dicha orden tenía a su alcance el recurso de reclamación, sin que pudiera interponerse el incidente de nulidad de notificaciones, en tanto estuviera vigente el acuerdo referido.

"En razón de lo anterior, resultan ineficaces los argumentos en los que manifiesta que la notificación debió hacerse en forma personal, conforme lo dispone el artículo 26, fracción I, incisos e) y k), pues al no superarse el hecho de que debía haber controvertido el acuerdo en donde se ordenó la notificación, el incidente de nulidad propuesto resultaba improcedente, al subsistir la orden dada.

"Por último, con relación a la manifestación de que resultaba inaplicable el criterio de jurisprudencia citado por la (sic) 'NOTIFICACIONES DE SENTENCIAS Y PROVEÍDOS DICTADOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. SI NO SE ORDENA QUE SE HAGA EN FORMA PERSONAL, ES CORRECTO QUE SE EFECTÚE POR LISTA.', pues tal criterio fue superado por la Ley de Amparo, toda vez que el artículo 26 es claro al establecer los tipos de notificaciones y los casos en los cuales debe aplicarse cada tipo, por lo que tal criterio no guarda analogía con el caso particular, debe decirse que, contrario a lo argumentado, dicho criterio sí guarda analogía con lo dispuesto por la actual ley, ya que en la misma siguen considerándose las notificaciones por lista, siendo que cuando no se ordene que se haga de una forma distinta, éstas deben realizarse de esa manera, por lo que, al no oponerse con lo que establece la propia ley, conforme a lo establecido por el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, la referida jurisprudencia resultaba aplicable al caso, al no haberse ordenado en el acuerdo de once de julio de dos mil catorce, que éste se realizara en forma personal.

"En las relatadas consideraciones, al resultar ineficaces los agravios, lo procedente es confirmar la interlocutoria recurrida.

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

"ÚNICO.—Es procedente pero infundado el recurso de reclamación a que este toca se refiere, por lo que se confirma la resolución de doce de enero de dos mil quince, dictada por el presidente de este Colegiado, en el

incidente de nulidad de notificaciones derivado del expediente de amparo directo número 832/2013. ..."

9. En sesión de diecinueve de febrero de dos mil quince, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** dictó sentencia en el recurso de reclamación **4/2015**, a la luz de los razonamientos siguientes:

"PRIMERO.—**Competencia.** Este Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito es legalmente competente para conocer del recurso de reclamación, conforme a lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente y 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se interpuso en contra de una resolución dictada por el Magistrado presidente de este Tribunal Colegiado.

"...

"CUARTO.— ...

"...

"La resolución recurrida muestra que el Magistrado presidente de este Tribunal Colegiado declaró infundado el incidente de nulidad planteado por el quejoso contra la notificación practicada por medio de lista, respecto del auto de admisión del recurso de revisión (interpuesto por la autoridad responsable) dictado el diez de diciembre de dos mil catorce. Al efecto, se vertieron las consideraciones siguientes: (se transcriben).

"Como se dijo, los agravios tercero y cuarto se analizarán conjuntamente, dada su estrecha relación.

"Así, en el 'tercer' agravio arguye el recurrente que el Magistrado presidente no siguió las formalidades procedimentales previstas en la Ley de Amparo para resolver un incidente de nulidad de notificaciones 'en claro quebranto de los artículos 67 y 68, párrafos (sic) de la Ley de Amparo'.

"Asimismo, dice que del análisis del referido artículo 67 se 'comprende que la vía incidental para despachar las cuestiones que por su naturaleza así lo ameriten, se abrirá con un escrito donde deberán ofrecerse las pruebas en que se funde; acto seguido, se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes (plazo probatorio susceptible de ampliación); luego, se celebrará una audiencia incidental donde se desahogarán pruebas, oírán alegatos y se dictará el fallo condigno'. Pero señala que el Magistrado

presidente 'se limitó a resolverlo en un solo acuerdo, sin siquiera despachar y preparar procesalmente la resolución de tal incidencia'.

"Mientras tanto, en el 'cuarto' agravio asevera: 'el Magistrado presidente resolvió de plano mi incidencia aduciendo razones de fondo, las cuales sólo podrían ser válidas si se emitieran en una interlocutoria'. Enseguida, continúa diciendo: 'Resolver de tajo un incidente se equipara a declararlo infundado sin que medien las condiciones jurídicas oportunas para tal efecto y, tal como ocurrió, se resuelve una incidencia de nulidad de notificaciones reconociendo la legalidad de la notificación impugnada; ello constituye materia de fondo del asunto sujeto a comprobación una vez agotada la fase procesal para tal efecto y no así un argumento que pueda válidamente imponerse a las partes sin que medie la sustanciación procedimental'. Invoca en apoyo de sus argumentos la tesis I.1o.P.6 K, de rubro: 'NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN AMPARO INDIRECTO. ES INDEBIDO EL DESECHAMIENTO DE ESTE INCIDENTE CON BASE EN ARGUMENTOS RELATIVOS A LA LEGALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN POR SER MATERIA DE FONDO DEL ASUNTO SUJETO A COMPROBACIÓN.'

"Dichos planteamientos devienen ineficaces, ya que, contrario a lo alegado, la resolución de plano del incidente de nulidad resultó apegada a derecho como a continuación se expondrá:

"Los artículos 66 a 69 de la Ley de Amparo son del texto siguiente: (se transcriben).

"Los artículos trasuntos muestran, en una parte, las reglas generales fijadas para las cuestiones incidentales a que se refiere expresamente la Ley de Amparo y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. De modo que se faculta al órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias de cada caso, determinar: a) si resuelve de plano; b) si amerita un especial pronunciamiento; c) o si reserva para resolverlo en sentencia (artículo 66). Y, para el caso de que no sea resuelto de plano, se establece un trámite sumario que culmina con la celebración de una audiencia de pruebas y alegatos, así como el dictado de la resolución correspondiente (artículo 67).

"En otra parte de dichos preceptos, se regula la sustanciación del incidente de nulidad de las notificaciones practicadas antes y después del dictado de la sentencia definitiva, el cual se sujetará a la tramitación del numeral 67 referido y se desarrollará sin suspender el procedimiento. Además, se faculta al órgano jurisdiccional a desechar un escrito de nulidad por notoriamente improcedente (artículo 68). También se establece que, de resultar fundada la nulidad planteada, se repondrá el procedimiento a partir de la actuación anulada (artículo 69).

"De lo hasta aquí expuesto, se aprecia lo ineficaz de lo alegado por el quejoso, pues si bien es cierto, tratándose del incidente de nulidad de notificaciones, éste se tramita en términos de lo previsto en los artículos 67 y 68 citados, también es verdad que las hipótesis ahí aludidas atañen a las notificaciones practicadas antes de sentencia y después de dictada ésta; sin embargo, el auto que admite el recurso de revisión, no constituye una hipótesis contemplada en dichos preceptos para llevar a cabo la tramitación del incidente de nulidad en la forma ahí señalada. Por ende, como en la especie se controvertió la notificación del proveído que dio inicio a la segunda instancia dentro del juicio de amparo 2293/2014, entonces, para su resolución había que acudir a las reglas generales previstas por el numeral 66 citado, esto es, considerar de acuerdo al caso particular, si era factible resolverlo de plano o no.

"En esa tesitura, la determinación del Magistrado presidente, al afirmar que: '... con fundamento en el artículo 66 de la Ley de Amparo vigente y dado que no se ofrecen pruebas que requieran desahogo, se resuelve de plano por la presidencia de este tribunal ...' deviene jurídicamente correcta, toda vez que la decisión de resolver de plano la incidencia en cuestión formaba parte de las atribuciones conferidas por el numeral 66 citado.

"Pero, además, la ineficacia de los agravios en estudio, deviene porque las indicadas razones expresadas por la presidencia no fueron enfrentadas por el recurrente en modo alguno; es decir, no controvertió la aplicabilidad en el caso particular de las reglas generales que para la tramitación de los incidentes contempla el referido artículo 66, entre las que se encontraba, precisamente, la facultad de resolver de plano la cuestión incidental planteada; aunado a ello, tampoco esgrimió argumento apto y suficiente tendente a demostrar por qué se requería de un plazo probatorio, incluso, de formular alegatos, si en el caso la nulidad planteada se constreñía al ámbito de derecho y no fáctico de la notificación cuestionada (por lista y no personal). Por lo mismo, al permanecer incólume esa parte de la resolución recurrida, sigue rigiendo su sentido.

"Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada a página 731 del Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos rubro y texto dicen: (se transcribe).

"Por lo mismo, es que resulta desacertado el argumento en el cual se sostiene que para analizar el fondo de la cuestión incidental planteada, ésta debía llevarse con sujeción al trámite del citado artículo 67. Ello es así, porque, como se vio, el aludido artículo 66, autoriza que las cuestiones incidentales pueden resolverse de plano, es decir, sin sustanciar artículo alguno, como en

el caso aconteció. De manera que el Magistrado presidente sí se encontraba en aptitud de efectuar un pronunciamiento de fondo con respecto a la nulidad de actuaciones que le fue planteada.

"En razón de lo anterior, es que deviene inaplicable la tesis I.1o.P6 K que invoca, ya que en ella se analiza la legalidad del acuerdo de desechamiento de un incidente, mas no la decisión de declararlo infundado con base en el estudio de fondo a partir de la facultad de resolver esa cuestión de plano, como sucedió en el caso.

"Por otro lado, en el '**quinto**' agravio dice el inconforme, que el Magistrado presidente no acató el principio pro persona, porque 'en ninguna parte de la Ley de Amparo se dispone que la notificación a las partes del acuerdo que admite a trámite un recurso de revisión deba practicarse por medio de lista. Y como en el acuerdo combatido se sostiene con firmeza que es correcta la notificación así practicada, pareciera que detrás de ese argumento existe un fundamento que así lo exija.'

"Continúa diciendo que 'el artículo 82 de la Ley de Amparo (que prevé la institución de la revisión adhesiva) no hace referencia expresa en torno a la forma en que ha de materializarse la notificación de las partes de que está expedito su derecho para adherirse a la revisión. De igual forma, nada se dispone en el artículo 26 de la Ley de Amparo, en torno a la revisión adhesiva. De ahí que ante ese vacío legal nazca un ámbito de discrecionalidad judicial que da márgenes al titular del órgano para decidir la forma en que efectuará tal acto de comunicación procesal'. Por lo que, en base a ello, dice que ese vacío legal debe llenarse de la forma en que se favorezca de menor manera los derechos de acceso a la justicia y el principio de favorecimiento de la acción, lo que además refuerza se refuerza (sic) a su juicio con la tesis XVIII.4o.8 K (10a.), del encabezado: 'AMPARO DIRECTO ADHESIVO. PARA EFECTOS DEL INICIO DEL CÓMPUTO DEL PLAZO DE QUINCE DÍAS PARA SU PROMOCIÓN, EL AUTO QUE ADMITE EL AMPARO PRINCIPAL AL TERCERO INTERESADO DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE.'

"También son de desestimarse los reseñados argumentos, pues el recurrente se limita a abundar y complementar lo ya planteado a través del incidente de nulidad de actuaciones, pero desatendiendo las consideraciones vertidas por la presidencia de este tribunal.

"...

"Por lo tanto, de lo transcrito se aprecia claramente que el Magistrado presidente, a partir de la interpretación del artículo 26, fracción I, inciso k), de la Ley de Amparo, estableció el porqué la admisión de un recurso de revisión sólo conlleva la notificación por lista a las partes, debido al conocimiento

previo del juicio de amparo, de su carga procesal de estar al pendiente y vigilar su prosecución para hacer valer oportunamente sus derechos, en lugar de adoptar una actitud pasiva; además, que se trata del mismo juicio, sólo en una instancia de revisión; aunado a que el auto de admisión no debía considerarse un requerimiento o prevención, motivo por el cual, no se contravenían los principios de igualdad, de acceso a la justicia, ni violación a las formalidades esenciales del procedimiento; sin embargo, esas consideraciones fueron enfrentadas de modo insuficiente, ya que el quejoso se concretó a insistir en la existencia de un vacío legal que debía ser colmado mediante la interpretación más favorable al particular, pero sin rebatir las razones del Magistrado presidente. De ahí que las apuntadas consideraciones también continúan rigiendo el sentido de la resolución recurrida.

"En apoyo a lo anterior, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 109/2009, visible en la página 77, Tomo XXX, agosto de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes: (se transcribe).

"Los restantes agravios '**primero**' y '**segundo**' se analizarán conjuntamente.

"En el '**primero**' dice el recurrente que le causa agravio que en el acuerdo impugnado se sostenga que en el incidente de nulidad de notificaciones 'únicamente es posible analizar la notificación materialmente practicada por el actuario judicial, y no así la ordenación que se hizo en el acuerdo de presidencia'. Agrega que, a criterio del Magistrado presidente, el medio de defensa adecuado para controvertir esa decisión es el de reclamación, no así el incidente de nulidad; lo que, a su decir, 'parte de una interpretación rígidamente semántica y letrista de la Ley de Amparo, sin analizar el contexto donde se originó el incidente de nulidad de notificaciones planteado y, sobre todo, sin percatarse que constitucional y convencionalmente el acceso a la tutela judicial efectiva está por encima de las vicisitudes legales que prevea el ordenamiento reglamentario'. En ese sentido, refiere que al quince de enero de dos mil quince, que señala como la fecha en tuvo conocimiento del acuerdo de presidencia, ya había transcurrido en demasía el plazo de tres días previsto por el artículo 104 de la Ley de Amparo, para promover el recurso de reclamación.

"Añade el recurrente que en el incidente de nulidad impugnó simultáneamente la notificación que se hizo del auto de diez de diciembre de dos mil catorce 'así como la ordenación contenida en ese mismo acuerdo, en el sentido de que tal auto debía comunicarse a las partes a través de la lista de acuerdos'. También afirma que a través del incidente de nulidad, previsto en el artículo 68 de la Ley de Amparo 'puede materializarse un fenómeno procesal sui géneris; impugnar simultáneamente la notificación, per se, así como la ordenación de notificación contenida en un acuerdo'. Cita en apoyo de sus argumentos la tesis 1a. CCCXXXIII/2014 (10a.), de rubro: 'NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL AMPARO DIRECTO. EN EL INCIDENTE RESPECTIVO

DEBEN ESTUDIARSE TANTO LOS VICIOS PROPIOS DE LA NOTIFICACIÓN, COMO LA FORMA EN LA QUE ÉSTA SE ORDENÓ.', así como la tesis I.7o.A.17 K (10a.), del encabezado: 'NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL AMPARO. CASO EN EL QUE POR EXCEPCIÓN, PUEDE CONTROVERTIRSE A TRAVÉS DEL INCIDENTE RELATIVO, LA ORDEN DE NOTIFICACIÓN CONTENIDA EN UN ACUERDO DE PRESIDENCIA DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.'

"De igual modo, en el '**segundo**' agravio se duele que no se haya advertido cuál fue el contexto en el cual se generó la tesis aislada 1a. CCCXXXIII/2014 (10a.), indicada 'donde para asuntos de similares características al incidente de nulidad de notificaciones que resolvió el Magistrado presidente de este Tribunal Colegiado, la Primera Sala del Más Alto Tribunal de la República determinó que deben, obligatoriamente, estudiarse tanto los vicios propios de la notificación, como la forma en que ésta se ordenó'. Y dice que la fuente de su agravio es que el Magistrado presidente 'no acató un precedente que está inmerso en la tesis'.

"En ese sentido, afirma: 'me agravia que el acuerdo combatido no se haya ajustado a los precedentes de la Corte, los cuales sin llegar a ser estrictamente obligatorios (por no haber sido reiterados hasta ahora), sí provienen del órgano cúspide del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, de una aplicación cualificada.'

"Dichos argumentos devienen ineficaces, pues con independencia de si con la interposición del incidente de nulidad que se revisa procedía analizar también la legalidad de la orden de notificación por lista contenida en el auto de diez de diciembre de dos mil catorce, lo cierto es que de lo hasta aquí expuesto se ve que la realización de la notificación por lista permanece intocada, pues el quejoso no superó las consideraciones por las que se declaró infundado el incidente de nulidad que se revisa. De ahí que resulte innecesario realizar pronunciamiento alguno con relación a los agravios de mérito, toda vez que no se arribaría a una conclusión diversa.

"Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia XVII.1o.C.T. J/4 del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, que este tribunal comparte, y que se encuentra publicado a página 1154 del Tomo XXI, abril de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyos encabezado y texto dicen: (se transcribe).

"Consecuentemente, ante la ineficacia de los agravios expresados y sin que se advierta queja deficiente que suplir en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo, lo que procede es declarar infundado el recurso y confirmar la resolución recurrida.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"ÚNICO.—Es infundado este recurso de reclamación. ..."

10. Al fallar en sesión de veintitrés de octubre de dos mil catorce el recurso de reclamación **20/2014**, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró lo siguiente:

"TERCERO.—Resulta innecesario transcribir el agravio planteado, atento a que el presente recurso es improcedente.

"Resulta pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia, las resoluciones judiciales pueden ser de dos tipos, a saber, las que son de trámite y las de fondo, según resuelvan aspectos secundarios o sustanciales del procedimiento; el artículo de referencia dispone lo siguiente:

"Artículo 220. Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."

"En el acuerdo recurrido, el presidente de este órgano jurisdiccional determinó lo siguiente:

"México, Distrito Federal, a veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

"Visto el estado que guardan los autos, se advierte que en resolución de diecinueve de septiembre de dos mil catorce, el Pleno de este órgano jurisdiccional por unanimidad de votos determinó devolver a la Secretaría de Acuerdos de este órgano colegiado, los autos del incidente de nulidad de notificaciones 3/2014, interpuesto por *****, por conducto de su autorizada en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, *****, toda vez que es el presidente de este Tribunal Colegiado, quien tiene atribuciones legales para pronunciar resolución en el incidente de nulidad de notificaciones.

"En atención a lo anterior, con fundamento en los artículos 37, fracción I y 41, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 32 de la Ley de Amparo, se acuerda lo siguiente en relación con el incidente de nulidad de notificaciones 3/2014, interpuesto por *****, por conducto de su autorizada en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, *****;

"El motivo de disenso formulado por la incidentista, es infundado, en atención a las razones que enseguida se expresan.

"En el apartado relativo al incidente de nulidad de notificaciones expuesto en el escrito por el que se interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada por este tribunal en sesión de veintiuno de mayo de dos mil catorce, por este Tribunal Colegiado, la disidente, esencialmente, señala que la notificación de dicha resolución se realizó de manera irregular, al no haberse señalado expresamente que se efectuara personalmente, como lo dispone el artículo 27 de la Ley de Amparo, máxime que este órgano en dicha sentencia, hizo la interpretación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, en cuanto a que el derecho efectivo a la justicia y el derecho a recibir completa la pensión por jubilación tienen esa calidad; incluso, en apoyo de su aserto, cita la tesis de rubro: «AMPARO DIRECTO, LA SENTENCIA DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE SI EN LA DEMANDA SE PLANTEÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNA NORMA GENERAL O SE PROPUSO LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE PRONUNCIÓ AL RESPECTO U OMITIÓ HACERLO.»

"Sobre dicho argumento, cabe en principio hacer algunas consideraciones, a efecto de sustentar las razones que llevan a desestimarlo.

"El artículo 24, párrafo primero, de la Ley de Amparo dispone: (se transcribe).

"Por su parte, el numeral 26, fracciones I y III, establece: (se transcribe).

"De la transcripción de los citados preceptos, se advierte la obligación por parte del Tribunal Colegiado, de notificar las resoluciones que se dicten en los juicios de amparo directo a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente.

"Del mismo modo, se aprecia que las notificaciones podrán efectuarse, ya sea de forma personal, siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en los incisos a) a l) de la fracción I del artículo 26; o bien, de no estar prevista la situación a notificar, entonces deberá efectuarse por medio de lista, según se aprecia de la fracción III de este último numeral.

"En ese sentido, el artículo 26 es claro en señalar los supuestos en que procede realizar una notificación en forma personal, dentro de cuyos supues-

tos, no se encuentra el relativo a la sentencia dictada en el juicio de amparo directo, cuya notificación ahora se impugna.

"En efecto, no se aprecia que la resolución dictada por este tribunal deba notificarse personalmente, virtud a que el quejoso se encuentre privado de su libertad, o bien, se trate de la primera notificación al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable, de igual forma, no se trata de un requerimiento ni de alguna prevención, tampoco se requirió a la quejosa que expresara la ratificación de algún escrito de desistimiento, mucho menos se trata de una sentencia o sobreseimiento dictados fuera de audiencia constitucional; ni se trata de alguna resolución que decida sobre la suspensión definitiva o, en su caso, de alguna aclaración de sentencia ejecutoria o de la resolución que modifique o revoque la suspensión definitiva; tampoco es una resolución que hubiera desechado la demanda o la tuviera por no interpuesta o se trate de una interlocutoria dictada en el incidente de reposición de autos, así como tampoco es una resolución que a juicio de este órgano amerite su notificación personal.

"Ahora, si bien a través de este último supuesto pudiera considerarse la posibilidad de efectuar la notificación de la sentencia dictada por este tribunal en forma personal, ello implica una ponderación valorativa para esos efectos.

"En esas condiciones, del examen efectuado a la ejecutoria dictada en el juicio de amparo DA. 1013/2014 (sic) no se advierte que aquélla tenga las características cuya importancia o trascendencia impliquen una connotación que amerite su notificación de manera personal, en tanto que únicamente se ocupó de analizar la aplicabilidad de la jurisprudencia 2a./J. 41/2009, así como de establecer las cargas probatorias tratándose de la cuantificación de la cuota diaria de pensión a la luz de la diversa jurisprudencia 2a./J. 114/2010 y de lo que debía entenderse por salario tabular y tabulador conforme a la jurisprudencia 2a./J. 63/2013 (10a.) y virtud a este último tema, se consideró necesario que la Sala responsable se allegara del tabulador regional o manual de percepciones respectivo para que con base en él, de manera fundada y motivada resolviera sobre la procedencia de la inclusión del concepto cuya integración a la cuota pensionaria diaria reclamó la quejosa actora.

"Por tanto, es que no resultaba procedente efectuar la notificación personal de la sentencia dictada por el Pleno de este tribunal, pues incluso, del artículo 26 en estudio no se desprende la obligación de este tribunal de llevar a cabo la notificación en los términos pretendidos por la incidentista; de ahí

que se estime correcta la notificación por lista que se efectuó en los estrados de este tribunal.

“Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 77/2002, 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, Tomo XVI, diciembre de 2002, materia común, página 98, de rubro y texto: «NOTIFICACIÓN DE SENTENCIAS Y PROVEÍDOS DICTADOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. SI NO SE ORDENA QUE SE HAGA EN FORMA PERSONAL, ES CORRECTO QUE SE EFECTÚE POR LISTA.» (se transcribe)

“Criterio que si bien se ocupa de la intelección del artículo 28, fracción III, en relación con los diversos 29, fracción III y 30, primer párrafo, ambos de la Ley de Amparo abrogada; ello no implica de modo alguno su inaplicabilidad al caso que nos ocupa, en tanto que el contenido de tales artículos encuentra su similitud en el diverso 26 anteriormente analizado.

“Además, no se soslaya lo argumentado por la incidentista, en torno a que en la sentencia cuya notificación se reclama, se hizo la interpretación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, en cuanto a que el derecho efectivo a la justicia y el derecho a recibir completa la pensión por jubilación tienen esa calidad, y para lo cual, citó en apoyo de dicha afirmación la tesis de rubro: «AMPARO DIRECTO, LA SENTENCIA DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE SI EN LA DEMANDA SE PLANTEÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNA NORMA GENERAL O SE PROPUSO LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE PRONUNCIÓ AL RESPECTO U OMITIÓ HACERLO.»

“Sin embargo, cabe señalar, en primer lugar, que en el caso, resulta desacertado lo afirmado por la inconforme, en tanto que, como quedó apuntado en párrafos precedentes, la sentencia se ocupó de los temas que quedaron citados, y si bien, dentro de ellos, el Pleno de este órgano se ocupó de analizar la inconstitucionalidad de la jurisprudencia 2a./J. 41/2009, alegada por la entonces quejosa, ello no implica de suyo un pronunciamiento de constitucionalidad que implique notificar de manera personal la sentencia dictada en el juicio de amparo DA. 1013/2014 (sic), porque dicho argumento se calificó de inoperante, al estimarse que la jurisprudencia no constituye una norma jurídica, sino sólo interpreta a esta última y, por tanto, no era dable atribuirle inconstitucionalidad.

"De igual modo, tampoco se aprecia de la demanda de amparo, que la quejosa hubiera hecho valer alguna cuestión de constitucionalidad, como lo alega la incidentista, de la cual, se hubiera ocupado este tribunal o que, en su defecto, hubiera omitido estudiar para de ese modo estimar aplicable la tesis que invocó en apoyo de su motivo de disenso; de ahí que dicha tesis resulte inaplicable.

"Sin que obste que la quejosa en su escrito de demanda de amparo, hubiera señalado que toda persona tiene derecho al trabajo digno, así como a gozar de una pensión o jubilación digna, lo que encuentra sustento en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional «que consigna no sólo los derechos sociales mínimos que deben otorgarse a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino que también 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 su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida», para de ese modo estimar que formuló un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

"Sin embargo, la sola referencia ya transcrita no implica un argumento de constitucionalidad que por ese solo hecho hubiera ameritado la notificación personal alegada por la incidentista; de ahí que igualmente siga sin tener aplicación el criterio invocado.

"En consecuencia, se estima correcta la notificación efectuada por medio de lista de la sentencia dictada el cinco de junio de dos mil catorce en el expediente DA. 1013/2014 (sic) del índice de este órgano colegiado.

"Por tanto, al resultar infundado el motivo de nulidad expuesto, es que igualmente resulta infundado el incidente de nulidad de notificación que nos ocupa; determinación que deberá informarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme lo ordenado en acuerdo de siete de julio de dos mil catorce dictado por el presidente del Máximo Tribunal del País dentro del amparo directo en revisión 3051/2014 y en el diverso de catorce del citado mes y año, dictado por la entonces presidenta de este órgano.'

"De lo anterior se obtiene que el presidente de este Tribunal Colegiado, el veintinueve de septiembre de este año, resolvió que el incidente de nulidad de notificaciones era infundado, al estimar correcta la notificación por lista a la quejosa de la sentencia dictada en el amparo directo DA. 1013/2013; es decir, se decidió en cuanto al fondo la situación planteada; por tanto, dicha deter-

minación debe considerarse como una resolución interlocutoria con fuerza definitiva.

"Por otro lado, en cuanto a la procedencia del recurso de reclamación, el artículo 104 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente: (se transcribe).

"Por tanto, el presente recurso de reclamación resulta improcedente, en virtud de que la resolución dictada por el presidente de este Tribunal Colegiado, no tiene la peculiaridad de un acuerdo de los que se denominan de trámite, en virtud de que éstos resuelven cuestiones secundarias, impulsando el procedimiento hasta ponerlo en estado de sentencia, sino que, como ya se dijo, decidió el fondo de la situación planteada; es decir, resolvió un punto esencial que planteó la ahora recurrente.

"En lo que informa, (sic) sirve para apoyar la anterior determinación, el criterio contenido en la tesis aislada número 1a. CIX/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: 'RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.—De la interpretación sistemática de los artículos 103 de la Ley de Amparo y 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, se advierte que el recurso de reclamación es improcedente contra la determinación dictada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelve un incidente de nulidad de notificaciones, ya que no constituye un acuerdo de trámite, pues éste resuelve cuestiones secundarias, impulsando el procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución, mientras que la interlocutoria aludida decide la cuestión en cuanto al fondo de la nulidad planteada y, por tanto, dicha determinación no puede considerarse como de mero trámite, sino como una resolución que tiene fuerza definitiva.'

"En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, se desecha por improcedente el presente recurso de reclamación.

"...

"ÚNICO.—Se desecha el presente recurso de reclamación."

11. Al resolver, en sesión de doce de noviembre de dos mil catorce, el recurso de reclamación **37/2014**, el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito** estimó que:

"TERCERO.—Resulta innecesario transcribir y analizar la resolución impugnada, así como los agravios propuestos para combatirla, en atención a que el presente recurso debe desecharse por ser notoriamente improcedente.

"En principio, conviene precisar que el recurso de reclamación fue interpuesto contra la resolución dictada el siete de octubre de dos mil catorce, por la que el presidente de este propio órgano colegiado declaró infundados los agravios propuestos y confirmó la legalidad de la notificación de doce de abril de dos mil trece, la cual, practicó la actuatoria de la adscripción, en el incidente de nulidad de notificaciones promovido por la parte recurrente en el juicio de amparo directo 236/2013.

"Ahora bien, los artículos 80 y 104 de la Ley de Amparo disponen, textualmente y en lo conducente, lo siguiente: (se transcriben).

"Del análisis del texto relativo a los preceptos transcritos, se desprende la notoria improcedencia del presente recurso, ya que si bien la reclamación es un recurso o medio de defensa que la ley concede a las partes, no es menos cierto que dicho medio de impugnación sólo es procedente, como su texto lo indica, en contra de las providencias o acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, hipótesis que en la especie no se actualiza, pues la determinación que en el presente caso se pretende impugnar a través del mismo, no es un simple acuerdo de trámite dictado por el presidente de este Tribunal Colegiado, sino una resolución interlocutoria emitida por el presidente de este propio órgano resolutor, mediante la cual se decidió la cuestión en cuanto al fondo de la nulidad planteada en el aludido juicio de amparo y, por tanto, dicha determinación no puede considerarse como de mero trámite, sino como una resolución de sustancia de carácter terminal y definitiva.

"Viene al caso citar en apoyo, por analogía de razón, la tesis 1a. CIX/2007, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 798, Tomo XXV, mayo de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y con registro electrónico: 172405, cuyos rubro y texto son los que siguen: 'RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.' (se transcribe)

"Así como, a contrario sensu, la jurisprudencia 1a./J. 127/2005, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable

en la página 483, Tomo XXII, octubre de 2005, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro electrónico 176856, cuya literalidad es la siguiente: 'RECURSO DE RECLAMACIÓN. PROCEDE CONTRA EL AUTO DE TRÁMITE DICTADO POR EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, EN EL QUE DECLINA LA COMPETENCIA LEGAL PARA QUE OTRO ÓRGANO JURISDICCIONAL CONOZCA DEL ASUNTO.' (se transcribe)

"En esas condiciones, procede desechar por notoriamente improcedente el presente recurso de reclamación.

"Por lo expuesto y con apoyo, además, en los artículos 104 de la Ley de Amparo, y 34 y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

"ÚNICO.—**Se desecha** por notoriamente improcedente el presente recurso de reclamación."

12. CUARTO.—La circunstancia de que los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito no constituyan jurisprudencias ni estén expuestos formalmente como tesis y, por ende, no existan las publicaciones respectivas, no es obstáculo para que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de la denuncia de posible contradicción de tesis, pues a fin de que se determine su existencia, basta con que se adopten criterios diferentes al resolver sobre un mismo punto de derecho.

13. Ilustra lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J. 27/2001, visible en la página setenta y siete, Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto 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 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."

14. QUINTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

15. Al respecto, el Tribunal Pleno sostiene que una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en ese tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados; por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una discrepancia en el proceso de interpretación, para lo cual, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de determinar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas.

16. De tal suerte que si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación y no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumpla con las siguientes condiciones:

17. 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; y,

18. Que la interpretación gire respecto del mismo problema jurídico y que sobre éste los tribunales adopten criterios jurídicos discrepantes respec-

to de la solución adoptada en la controversia planteada, aunque no se hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales.

19. Ello quedó reflejado en la jurisprudencia P/J. 72/2010, visible en la página siete, Tomo XXXII, correspondiente al mes de agosto de dos mil diez, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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."

20. De igual forma, resulta orientadora la tesis aislada del Tribunal Pleno P. V/2011, visible en la página siete, Tomo XXXIV, correspondiente al mes de julio de dos mil once, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o

juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico."

21. Así, de la lectura de las consideraciones sustanciales adoptadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, se desprende que tuvieron a su consideración un idéntico supuesto consistente en que un Magistrado presidente resolvió dentro de un juicio de amparo directo el incidente de nulidad de notificaciones previsto en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales y, contra esa decisión, se interpuso recurso de reclamación.

22. Luego, los **Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Primero y Quinto**, determinaron que era procedente el recurso de reclamación contra las resoluciones emitidas por sus Magistrados presidentes, respectivamente, en los incidentes de nulidad de notificaciones que se suscitaron dentro de juicios de amparo directo de su conocimiento; sobre la razón toral de que se satisfacían los presupuestos de procedencia contenidos en el artículo 104 de la Ley de Amparo, al tratarse de un acuerdo de trámite y su emisión recayó en el presidente de aquellos órganos jurisdiccionales.

23. Mientras que tanto el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, como el **Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, concluyeron que el recurso de reclamación resultaba improcedente.

24. Esto, porque la resolución dictada por el presidente de ese Tribunal Colegiado no tenía la peculiaridad de un acuerdo de los que se denominan de trámite, en virtud de que éstos resuelven cuestiones secundarias, impulsando el procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución, sino que, en la especie, se decidió el fondo de la situación planteada, por lo que se trata de una resolución interlocutoria con fuerza definitiva.

25. En mérito de lo relatado, se concluye que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, pues lo sustentado por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Primero y Quinto, se opone a lo concluido por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, ya que los dos primeros determinaron que era procedente entrar al estudio de las cuestiones de fondo planteadas en torno a lo

resuelto en el incidente de nulidad de notificaciones por un Magistrado presidente; mientras que los segundos consideraron innecesario ocuparse de los agravios formulados, al estimar que el recurso de reclamación resultaba improcedente, por tratarse de una resolución definitiva y de mero trámite, aun cuando hubiera sido emitida por el Magistrado presidente; de tal suerte que existe una interpretación distinta respecto del mismo punto de derecho sometido a su consideración.

26. Por tanto, el punto de divergencia radica en determinar si, en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, es procedente el recurso de reclamación contra la resolución dictada por los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante la cual resuelven un incidente de nulidad de notificaciones dentro de un juicio de amparo directo.

27. SEXTO.—A efecto de emitir pronunciamiento, conviene establecer ante todo, qué se entiende por "*incidente*" desde la perspectiva jurídica.

28. El *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dispone que por incidentes se entienden los "*procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal.*"

29. Asimismo, en esa línea de conceptualización, sirve de apoyo lo señalado en el *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina Vara, donde se refiere que el "*incidente es el procedimiento legalmente establecido para resolver cualquier cuestión que, con independencia de la principal surja en el proceso. Generalmente (con error) se denomina incidente a la cuestión distinta en la principal.*"

30. Así, podemos aseverar que el incidente se trata de un procedimiento surgido durante el desahogo de un juicio con motivo de la posible irregularidad en cuestiones secundarias que, aunque se tramiten por separado (en algunos casos), están vinculados con el negocio principal y, por ende, deben resolverse —por regla general—, hasta antes del dictado del fallo principal.

31. Tratándose del juicio de amparo, la ley relativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, preveía las cuestiones incidentales en los términos siguientes:

"Artículo 35. En los juicios de amparo no se substanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por esta ley.

"Los demás incidentes que surjan, si por su naturaleza fueren de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano y sin forma de substanciación. Fuera de estos casos, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva, salvo lo que dispone esta ley sobre el incidente de suspensión."

32. Posteriormente, a través del decreto publicado el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se reformó dicho numeral adicionando un párrafo de la manera siguiente:

"Artículo 35. En los juicios de amparo no se substanciarán más artículos de especial pronunciamiento que los expresamente establecidos por esta ley.

"En los casos de reposición de autos, el Juez ordenará la práctica de certificación en la que se hará constar la existencia anterior y la falta posterior del expediente. Queda facultado el juzgador para investigar de oficio la existencia de las piezas de autos desaparecidas, valiéndose para ello de todos los medios que no sean contrarios a la moral o al derecho. Si la pérdida es imputable a alguna de las partes, la reposición se hará a su costa, quien además pagará los daños y perjuicios que el extravío y la reposición ocasionen y quedará sujeta a las sanciones previstas por el Código Penal. Contra la interlocutoria que dicten los Jueces de Distrito en el incidente de reposición de autos, procede el recurso de revisión.

"Los demás incidentes que surjan, si por su naturaleza fueren de previo y especial pronunciamiento, se decidirán de plano y sin forma de substanciación. Fuera de estos casos, se fallarán juntamente con el amparo en la sentencia definitiva, salvo lo que dispone esta ley sobre el incidente de suspensión."

33. De lo que se infiere que desde un principio se reconoció la figura de las cuestiones incidentales dentro del juicio de amparo y, aun cuando se hizo previsión expresa al respecto, sólo se establecía un margen general en relación a la forma de fallarlos, que generaba para los juzgadores la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en términos del artículo 2o. de la propia ley reglamentaria; mientras que la reforma de mil novecientos ochenta y ocho, no modificó trascendentalmente esa remisión al código adjetivo en tanto que sólo se detalló más en relación con la reposición de autos, pero no se profundizó de mayor manera sobre las demás cuestiones incidentales, ni tampoco se estableció, cuando menos, un panorama más preciso que aplicara a todas aquéllas.

34. Ahora, para comprender en mayor medida el incidente que nos ocupa en el presente caso, es decir, el de nulidad de notificaciones, cabe tener en cuenta que la *notificación* —acudiendo a la definición que adopta el *Manual del Justiciable Elementos de Teoría General del Proceso*, publicado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación—, en términos generales se trata del *"medio de comunicación procesal, revestido de ciertas formalidades y ejecutado de diversas maneras, por el que una autoridad judicial jurisdiccional hace saber, a las partes o a terceros, un acto procesal."*

35. Dicho acto adquiere mayor trascendencia, en tanto está vinculado al derecho humano de audiencia reconocido en el artículo 14 constitucional, definido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el consistente en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previa al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación.

36. En tanto que para tener una idea clara de lo que es una *nulidad*, es viable acoger la definición desde el ámbito doctrinario, consistente en que se trata de la *"ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración"* (*Diccionario de Derecho de Rafael de Pina Vara*).

37. Por su parte, al referirse a la nulidad de los actos procesales, el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que se entiende como *"la acción que se concede a las partes en el juicio contra actuaciones judiciales que estiman violatorias de un derecho o contrarias a las normas que rigen el procedimiento, las cuales, aun cuando no ponen obstáculo al curso del juicio, deben plantearse y resolverse antes de que éste termine por sentencia ejecutoria. Incidente mediante el cual las actuaciones judiciales ... y, en general cualquiera actuación del Juez, referentes todas ellas a un procedimiento judicial, pueden ser revocadas o modificadas por existir en ellas un vicio cuya corrección legal procede."*

38. De modo que el incidente de nulidad de notificaciones puede ser entendido como una cuestión secundaria que se suscita durante la tramitación del juicio, derivado de la posible irregularidad de la autoridad jurisdiccional, al hacer del conocimiento de alguna de las partes un acto procesal, a través del cual, la parte afectada puede defenderse de aquella anomalía.

39. Precisado lo anterior, por cuanto hace al juicio de amparo, la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, lo previó de la manera siguiente:

"Artículo 32. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes, serán nulas. Las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad a que se refiere este artículo, antes de dictarse sentencia definitiva en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad.

"Este incidente, que se considerará como de especial pronunciamiento, se substanciará en una sola audiencia, en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una, y se dictará la resolución que fuere procedente. Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa de diez a cincuenta pesos al empleado responsable, quien será destituido de su cargo, en caso de reincidencia.

"Las promociones de nulidad notoriamente infundadas, se desecharán de plano."

40. De lo que se desprendía la posibilidad para que los afectados por una notificación que no se sujetara a las reglas establecidas dentro de la propia legislación reglamentaria, pudieran solicitar a través de un incidente de especial pronunciamiento, su nulidad hasta antes de que se dictara la sentencia definitiva –por regla general–, a efecto de que se repusiera el procedimiento desde el momento en que se tuviera por realizada de manera deficiente aquella diligencia; haciéndose la salvedad de que, en caso de que la promoción de nulidad fuera notoriamente infundada, se desecharía de plano.

41. Asimismo, se estableció que para su desahogo habría que seguir las reglas siguientes:

- Se sustanciaría en una sola audiencia;
- En esa audiencia se recibirían las pruebas de las partes y se oirían sus alegatos, los cuales no excederían de media hora para cada una; y,
- Una vez hecho lo anterior, se emitiría la resolución correspondiente.

42. Especificándose que, en caso de determinar la nulidad de la notificación, la sanción consistiría en una multa de diez a cincuenta pesos al empleado responsable, quien sería destituido de reincidir en ello.

43. Con posterioridad, mediante decreto publicado el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se reformó dicho numeral, para quedar redactado de la manera siguiente:

"Artículo 32. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes, serán nulas. Las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad a que se refiere este artículo, antes de dictarse sentencia definitiva, en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad.

"Este incidente, que se considerará como de especial pronunciamiento, pero que no suspenderá el procedimiento, se sustanciará en una sola audiencia, en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una y se dictará la resolución que fuere procedente. Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa de uno a diez días de salario al empleado responsable, quien será destituido de su cargo, en caso de reincidencia.

"Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano y se impondrá al promovente una multa de quince a cien días de salario."

44. De lo que se advierte que las reglas para el desahogo del incidente de nulidad de notificaciones no variaron sustancialmente, es más, prevalecían totalmente las establecidas en la ley publicada en mil novecientos treinta y seis, pero destacaba el agregado consistente en que su sustanciación no suspendería el procedimiento del juicio de amparo.

45. Además, se modificó la cantidad a que como sanción podría hacerse acreedor el empleado responsable y se agregó una multa para todos aquellos que presentaran promociones notoriamente infundadas, lo que obedeció, en el primer supuesto, a efecto de actualizar los montos de las multas de acuerdo con el valor de nuestra moneda en aquel tiempo y, en el segundo, como una medida de sancionar el comportamiento de mala fe o doloso de las partes que se consideró necesario desalentar; lo anterior, conforme a la propia exposición de motivos que dio origen a esa reforma de la Ley de Amparo.

46. Ese texto del artículo 32 de la Ley de Amparo no sufrió reforma trascendental más y siguió rigiendo en esos términos hasta que la normatividad fue abrogada en términos del artículo segundo transitorio de la ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece.

47. Ahora, a partir del contenido de dicho dispositivo, se generaron algunos problemas en cuanto a su interpretación, pero sobresalían dos, a saber:

48. La naturaleza que atañía a la resolución emitida en el incidente de nulidad de notificaciones, en tanto ¿si se trataba de un mero acuerdo de trámite o resolvía alguna cuestión mayor?

49. Respecto de éste, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver un recurso de reclamación (73/2007-PL), interpuesto contra la determinación del Ministro presidente en un incidente de nulidad de notificaciones, determinó que ahí se decidía una cuestión en cuanto al fondo de la nulidad planteada, por tanto, no podía estimarse como de mero trámite, sino como una resolución que tenía fuerza definitiva y, por ende, en su contra no procedía el recurso de reclamación, previsto en el artículo 103 de la Ley de Amparo abrogada.

50. Ello dio origen a la tesis aislada 1a. CIX/2007, visible en la página seiscientos noventa y ocho, Tomo XXV, correspondiente al mes de mayo de dos mil siete, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.—De la interpretación sistemática de los artículos 103 de la Ley de Amparo y 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, se advierte que el recurso de reclamación es improcedente contra la determinación dictada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelve un incidente de nulidad de notificaciones, ya que no constituye un acuerdo de trámite, pues éste resuelve cuestiones secundarias, impulsando el procedimiento hasta ponerlo en estado de resolución, mientras que la interlocutoria aludida decide la cuestión en cuanto al fondo de la nulidad planteada y, por tanto, dicha determinación no puede considerarse como de mero trámite, sino como una resolución que tiene fuerza definitiva."

51. El anterior criterio constituyó sustento para que tanto el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, como el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, determinaran que eran improcedentes los recursos de reclamación interpuestos contra las determinaciones adoptadas por sus Magistrados presidentes, respectivamente, al resolver sendos incidentes de nulidad de notificaciones.

52. La otra problemática que surgió fue la siguiente: ¿Quién era el facultado para resolver el incidente de nulidad de notificaciones **tratándose**

del amparo directo? (pues en indirecto, evidentemente, sólo podría ser el Juez de Distrito), ya que al conocer, por regla general, de esta incidencia un Tribunal Colegiado de Circuito, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, está integrado por tres Magistrados, dentro de los cuales uno será designado como presidente para representar a dicho tribunal, en términos de los artículos 33 y 40 de la misma legislación, estaba latente la posibilidad de que fuera el órgano jurisdiccional funcionando en Pleno, o su presidencia, quien conociera y resolviera aquel tipo de incidente en el amparo directo.

53. Dicha interrogante generó una disparidad de criterios y resoluciones en sentido adverso por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, que tuvo que ser dilucidada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis **145/2013**, fallada bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por mayoría de siete votos del Tribunal Pleno, en sesión de ocho de abril de dos mil catorce, bajo las consideraciones medulares siguientes:

- El presidente del órgano jurisdiccional es el facultado para resolver el incidente de nulidad de notificaciones **que se formularan erróneamente por el actuario**, tanto de las actuaciones que se dictaran en el amparo directo, con antelación al dictado de la sentencia, como en contra de la notificación de ésta, así como de las actuaciones posteriores a su emisión.

- Ello **a partir de la propia mecánica que la Ley de Amparo establece para este tipo de asuntos**, es decir, una audiencia en la que se reciben pruebas, e inmediatamente se llega a una resolución.

- Que **el tema de una notificación, en la parte que corresponde a un incidente de nulidad de notificaciones, sólo verifica que el trámite se haya llevado precisamente como lo ordena la norma**, lo cual, cabía en la competencia de un presidente quien verificará sencillamente contra el texto de la norma, si es que ésta se practicó, siguiendo todos los pasos que la propia norma establece.

- Que la notificación mal practicada llevaría a que el presidente verificara que se hubieran cumplido los trámites que la ley le establecía al actuario para que practicara una notificación; sin que ello conllevara un análisis de norma alguna ni de encontrar un fondo para resolver, sino sólo se verifica lo anterior; contra esta resolución, procede la reclamación y, entonces, vendría el argumento de quien se siente afectado con la resolución del incidente de nulidad de notificaciones para que el Pleno del tribunal lo resuelva.

- Que además, no sería lógico que el incidente de nulidad de notificaciones realizadas de actuaciones verificadas en el amparo directo, previamente al dictado de la sentencia, fuera resuelto por el presidente del órgano jurisdiccional y la notificación de la sentencia emitida por éste, se resuelva por el Pleno de ese tribunal, pues además de que esa nulidad de notificaciones sería porque el actuario realizó inadecuadamente la notificación en términos de los artículos 32 de la Ley de Amparo y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de manera alguna le otorga esas atribuciones al tribunal.

- Que de la lectura de dicho numeral, se desprendería que Ley de Amparo de ninguna forma le otorgaba al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, la posibilidad de emitir decisiones en el incidente de nulidad de notificaciones, pues de forma clara señalaba que el tribunal conocería del recurso de reclamación previsto en su propio artículo 103 y los que expresamente encomendara la ley y los Acuerdos Generales del Alto Tribunal, funcionando en Pleno o en Salas, y el incidente de nulidad de notificaciones no estaba contemplado en ninguna de esas normas.

54. Lo cual dio origen a la jurisprudencia plenaria P/J. 46/2014 (10a.), visible en la página cinco, Libro 8, Tomo I, correspondiente al mes de julio de dos mil catorce, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, CON MOTIVO DE UNA NOTIFICACIÓN ERRÓNEA DEL ACTUARIO JUDICIAL. CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). De conformidad con los artículos 37, fracción I, y 41, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 32 de la Ley de Amparo abrogada, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los juicios de amparo directo. Asimismo, parte de ese conocimiento se delega a sus presidentes, de ahí que están facultados para dictar los trámites del amparo directo. Ahora, en las notificaciones que en el juicio de amparo se lleven a cabo de forma inadecuada por el actuario respectivo, al incurrir éste en un error en el desahogo de esa diligencia, se podrá solicitar su nulidad, tanto antes de que se dicte la sentencia definitiva en el expediente que le dio origen, como contra la notificación que de ésta se realice. En estas condiciones, al ser el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito quien está facultado para resolver cuestiones de mero trámite, el Pleno de ese órgano jurisdiccional no tiene atribuciones legales para pronunciar resolución en el incidente de nulidad de notificaciones, ni de las actuaciones que se emitan en el juicio de amparo

directo, con antelación al dictado de la sentencia, ni contra la notificación de ésta, así como de las actuaciones posteriores a su emisión. Máxime que el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no otorga esas atribuciones al Tribunal Colegiado de Circuito, pues claramente señala que éste conocerá, entre otros, del recurso de reclamación a que alude el artículo 103 de la Ley de Amparo y los que expresamente le encomiende la ley o los Acuerdos Generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y el incidente de nulidad de notificaciones no está contemplado en alguna de esas normas."

55. Esta jurisprudencia, de manera implícita, rebasó el criterio aislado de la Primera Sala, pues contrario a lo sostenido por ésta, en el sentido de que la determinación alcanzada en un incidente de nulidad de notificaciones decidía una cuestión del fondo de la nulidad planteada, y no podía estimarse por ello de mero trámite (reseñándose lo aquí expuesto); el Pleno señaló que en ese incidente únicamente se verificaba *el trámite* de la notificación, lo cual era competencia del presidente del órgano jurisdiccional quien comprobaría si es que se practicó o no siguiendo los parámetros que la norma establecía.

56. En resumidas cuentas, a juicio del Tribunal Pleno, la determinación emitida en un incidente de nulidad de notificaciones sí constituía una resolución de mero trámite y, por tanto —como se anticipó—, lo sostenido por la Primera Sala había sido rebasado implícitamente.

57. Ejemplifica lo señalado, por analogía, la tesis aislada de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a. XXII/2007, visible en la página quinientos sesenta y uno, Tomo XXV, correspondiente al mes de abril de dos mil siete, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"JURISPRUDENCIA. DEBE MODIFICARSE LA DE UNA SALA SI EL PLENO SUSTENTA UNA TESIS CONTRARIA, AUNQUE SEA AISLADA.—La razón fundamental de la jurisprudencia radica en lograr la seguridad jurídica. Tal situación se ve alterada en los casos en que el Pleno de la Suprema Corte, órgano supremo del Poder Judicial de la Federación, examina un asunto en el que se aborda un punto de derecho sustancialmente semejante al que se resolvió en una jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal. Ahora bien, cuando ese órgano supremo sustenta un criterio opuesto al establecido jurisprudencialmente por la Sala, se produce una situación contraria al valor de seguridad jurídica expresado. En efecto, como se trata de una tesis aislada del Pleno la misma no obliga ni a las Salas, ni a los Tribunales Colegiados de Circuito ni a cualquier otro órgano jurisdiccional. En cambio, la jurisprudencia

de la Sala sí conserva su fuerza vinculante. De ahí se sigue que lo establecido por el Pleno podría indefinidamente no acatarse y a pesar de su carácter supremo se seguirían resolviendo los asuntos conforme a un criterio contrario, establecido por un órgano obligado a acatar la jurisprudencia del Pleno. De lo anterior se infiere que para salvaguardar la seguridad jurídica y por lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, debe considerarse que no obstante no serle obligatoria la tesis aislada, la Segunda Sala debe modificar su jurisprudencia con base en los argumentos expresados por el Pleno en su resolución."

58. Así, en términos del artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo vigente, 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 lo que, tratándose del incidente de nulidad, el criterio imperativo era que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito era el competente para resolver un incidente de nulidad de notificaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Amparo abrogada.

59. Y es bajo esa postura, que los Magistrados presidentes de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito que ahora contienden, resolvieron los incidentes de nulidad de notificaciones en amparo directo, los cuales fueron impugnados a través del recurso de reclamación; no obstante, es relevante considerar que los fallos materia de contradicción, se emitieron en los años de dos mil catorce y dos mil quince, respectivamente, esto es, a la luz de la nueva Ley de Amparo, que entró en vigor el tres de abril de dos mil trece, y no bajo el contexto de la ley abrogada que fue sobre la cual se emitió la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

60. En ese contexto, aun cuando no es propiamente parte del punto de contradicción de tesis, esta Segunda Sala considera que, previamente debe examinarse a la luz de la Ley de Amparo en vigor, quién es el facultado para resolver el incidente de nulidad de notificaciones en un juicio de amparo directo, en tanto que si bien el Tribunal Pleno ya emitió un criterio al respecto, lo cierto es que éste se refiere expresamente a la Ley de Amparo abrogada, por lo cual, ante su existencia y fuerza obligatoria, es necesario alcanzar la certeza de si resulta aplicable bajo los parámetros de la ley publicada el dos de abril de dos mil trece, pues un análisis previo y superficial de las porciones normativas que prevén dicho incidente dentro de la Ley de Amparo abrogada y la vigente, denota diferencias que pudieran ser sustanciales.

61. Lo anterior se justifica, en razón de que el artículo transitorio sexto de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, vigente a partir del tres siguiente, establece:

"Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

62. Sin que obste que ello no sea propiamente materia del punto de contradicción en la especie, y más aún que los Tribunales Colegiados de Circuito fueron coincidentes, en el sentido de que sus respectivos Magistrados presidentes eran los competentes para resolver los incidentes de nulidad de notificaciones (cuestión que, como se analizará más adelante, no es correcta), ya que de pasar por alto esa cuestión, podría generarse incertidumbre jurídica, que es justamente lo contrario que se pretende con la resolución de contradicciones de tesis, pues habría la posibilidad de corroborar la aplicación de un criterio por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito que resulte erróneo y, por consecuencia, traería repercusiones negativas para la impartición de justicia en detrimento de los gobernados que insten la potestad de los Tribunales de la Federación.

63. Corroborar lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P/J. 3/2010, visible en la página seis, Tomo XXXI, correspondiente al mes de febrero de dos mil diez, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se de-

clara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

64. A efecto de comprobar lo referido, es preciso analizar el contenido del artículo 68 de la Ley de Amparo vigente, donde se prevé el incidente de nulidad de notificaciones, el cual, a la letra, establece:

"Sección primera

"Nulidad de notificaciones

"Artículo 68. Antes de la sentencia definitiva las partes podrán pedir la nulidad de notificaciones en el expediente que la hubiere motivado, en la siguiente actuación en que comparezcan. Dictada la sentencia definitiva, podrán pedir la nulidad de las notificaciones realizadas con posterioridad a ésta, en la siguiente actuación que comparezcan.

"Este incidente se tramitará en términos del artículo anterior y no suspenderá el procedimiento."

65. De dicho numeral tenemos que, en el juicio de amparo, las partes podrán solicitar antes del dictado de la sentencia definitiva, la nulidad de notificaciones en el expediente que la genere, en la actuación siguiente en que comparezcan; una vez que se haya emitido la sentencia definitiva, podrán pedir la nulidad de las notificaciones realizadas posteriormente a ésta, también en la siguiente actuación que comparezcan. Y hace remisión expresa para su tramitación a las reglas establecidas en el dispositivo 67 de la Ley de Amparo, precisándose que no suspenderá el procedimiento.

66. Lo que arroja que si bien existe una similitud en la forma en que se concibe al incidente de nulidad de notificaciones a la luz de la ley abrogada, resalta que en el dispositivo de la ley vigente que prevé este incidente, no se detalla la forma cómo se desahogará hasta que sea fallado ni más especificaciones, lo cual queda en mayor medida evidenciado con el cuadro comparativo siguiente (reseñando el contenido de los artículos 32 de la ley abrogada y 68 de la vigente):

Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo vigente
"Artículo 32. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes, serán nulas. Las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad a que se refiere este artículo, antes de dictarse sentencia definitiva, en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad. Este incidente, que se considerará como de especial pronunciamiento, <u>pero que no suspenderá el procedimiento</u>, se substanciará en una sola audiencia, en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una y se dictará la resolución que fuere procedente. Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa de <u>uno a diez días de salario</u> al empleado responsable, quien será destituido de su cargo, en caso de reincidencia. Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano <u>y se impondrá al promovente una multa de quince a cien días de salario.</u>"	"Artículo 68. Antes de la sentencia definitiva las partes podrán pedir la nulidad de notificaciones en el expediente que la hubiere motivado, en la siguiente actuación en que comparezcan. Dictada la sentencia definitiva, podrán pedir la nulidad de las notificaciones realizadas con posterioridad a ésta, en la siguiente actuación que comparezcan. Este incidente se tramitará en términos del artículo anterior y no suspenderá el procedimiento."

67. En esa tesitura, la respuesta al porqué de esa falta de mayores precisiones dentro del artículo 68 de la Ley de Amparo vigente, que prevé el

incidente de nulidad de notificaciones, la encontramos en los preceptos 66 y 67 de la misma legislación que son del tenor siguiente:

"Capítulo IX
"Incidentes

"Artículo 66. En los juicios de amparo se substanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. **El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia.**"

"Artículo 67. En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes. Atendiendo a la naturaleza del caso, **el órgano jurisdiccional determinará** si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

"Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente."

68. De lo que se desprende que resultó innecesario establecer mayores pautas dentro del artículo 68 de la Ley de Amparo vigente, pues ante todo existe una disposición que constituye *una regla previa e ineludible*, a la cual, se deberán sujetar todos los incidentes dentro del juicio de amparo y que está contenida en el dispositivo 66 de la misma ley, pues a partir de éste es que se reconoce la figura de los incidentes en el juicio de amparo y la forma como actuará la autoridad que esté conociendo del asunto donde se susciten.

69. Asimismo, el propio precepto 68 de la Ley de Amparo remite de manera expresa al diverso numeral 67 de la misma normatividad, para realizar el desahogo hasta llegar a la resolución de todas aquellas cuestiones incidentales que surjan en el juicio de amparo o las que la propia legislación reglamentaria indique, fijando una serie de reglas generales consistentes en:

- En el escrito con el cual se inicia el incidente, deberán ofrecerse las pruebas en que se funde.

- Se otorgará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que les convenga y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes.

- A partir de la naturaleza del asunto, el **órgano jurisdiccional** determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

- Una vez que transcurra el plazo de la vista, dentro de los tres días siguientes, se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se escucharán los alegatos y, en su caso, se emitirá resolución.

70. Ahora bien, para efectos de resolver el presente asunto, destaca, de sobre manera, el contenido del artículo 66 de la Ley de Amparo vigente, donde se obtiene que **faculta expresamente al órgano jurisdiccional** para que, tomando en cuenta las circunstancias de cada caso, determine si resolverá de plano, si amerita un especial pronunciamiento, o se reserva para fallar en la sentencia; es decir, de forma expresa erige al órgano jurisdiccional como el único facultado para resolver los incidentes dentro del juicio de amparo.

71. En otras palabras, la interpretación literal del artículo 66 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, resulta suficiente para advertir que la competencia para resolver los incidentes (entre ellos, el de nulidad de notificaciones) que se susciten durante el juicio, quedó depositada en exclusiva al órgano jurisdiccional que conozca de aquéllos (Juez de Distrito en la vía indirecta y Tribunal Colegiado de Circuito en la directa).

72. En efecto, a diferencia del artículo 32 de la Ley de Amparo abrogada, que no hacía precisión en ningún sentido en cuanto a quién podría resolver los incidentes (dentro de ellos, la nulidad de notificaciones), especialmente en el amparo directo; la lectura sistemática de los dispositivos 66 y 68 de la normatividad reglamentaria vigente, pone de manifiesto que existe mandato expreso, en el sentido de que sea el **órgano jurisdiccional** el que tenga la facultad para resolver ese incidente.

73. Esto trasciende en mayor medida, si tomamos en cuenta que fue precisamente ante la falta de esa especificación en la ley anterior, que se generó la problemática en cuanto a quién era el facultado para resolver un incidente de nulidad de notificaciones dentro del juicio de amparo directo, la cual fue dilucidada en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 46/2014 (10a.).

74. En esas condiciones, es relevante precisar qué se entiende por **órgano jurisdiccional**, a efecto de revelar quién es el indicado para resolver el incidente de nulidad de notificaciones, a la luz de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, **dentro de la vía uniinstancial**.

75. Para lo cual, se acude de nueva cuenta al *Manual del Justiciable. Elementos de Teoría General del Proceso*, editado por este Alto Tribunal, de donde se desprende que son aquellos órganos: "... encargados de impartir justicia entre los gobernados. Estos órganos, por regla general, son públicos y pertenecen al Poder Judicial de la Federación, a los Poderes Judiciales Locales, o bien el Poder Ejecutivo, como en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

76. Por lo cual, si la Ley de Amparo está dirigida a reglamentar los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces, es evidente que la referencia de órganos jurisdiccionales que se hace en el dispositivo 68 de la misma norma reglamentaria está dirigida a aquellos que integran el Poder Judicial de la Federación, en tanto que a éste remiten los numerales constitucionales referidos.

77. En ese tenor, el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por: I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. El Tribunal Electoral; III. Los Tribunales Colegiados de Circuito; IV. Los Tribunales Unitarios de Circuito; V. Los Juzgados de Distrito; VI. El Consejo de la Judicatura Federal; VII. El jurado federal de ciudadanos; y, VIII. Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

78. Por su parte, el artículo 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que:

"Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: ..."

79. En ese escenario, de la lectura relacionada de la fracción III del artículo 1o., con la fracción I del dispositivo 37, ambos de la Ley Orgánica del

Poder Judicial de la Federación, se obtiene que los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, a quienes, por regla general, compete conocer de los juicios de amparo directo, son los Tribunales Colegiados de Circuito; en el entendido de que la competencia otorgada para resolver en la vía uniinstancial no puede ser percibida de forma limitativa a la mera emisión del fallo final, sino que también atañe a resolver, salvo excepciones legales expresas, a cuestiones que se susciten en el propio desahogo del juicio.

80. Por otro lado, el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece lo siguiente:

"Artículo 33. Los Tribunales Colegiados de Circuito se compondrán de tres Magistrados, de un secretario de Acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto."

81. Al respecto, importa destacar que cuando el artículo refiere a la palabra *compondrán*, conjuga el verbo *componer*, que en términos de la vigésima tercera edición del *Diccionario de la Lengua Española*, se refiere, entre sus acepciones, a: *1. tr. Formar de varias cosas una ... 2. tr. Dicho de varias partes: Formar o constituir un todo ... 17. Dicho de un todo: Estar formado o constituido por varias partes ...*"

82. De modo que –salvo excepción legal justificada–, la única forma de que el órgano jurisdiccional actúe como tal, es a partir de que esté debidamente integrado, es decir, que se constituya por tres Magistrados (Pleno), pues de lo contrario, estaría incompleto y, por ende, no alcanzaría a formar ese *todo* que le dote de fuerza, así como de personalidad jurídica al momento de dictar sus determinaciones.

83. Así, cuando el artículo 66 de la Ley de Amparo en vigor establece que es el órgano jurisdiccional quien resuelve los incidentes, tratándose del juicio de amparo directo, se refiere al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito; por tanto, quien debe fallar el incidente de nulidad de notificaciones es aquél y no sólo su Magistrado presidente.

84. Con motivo de lo anterior, en automático se actualiza el supuesto de conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito a que se refiere la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativo a: "*Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:*

... IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley o que los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.", en razón de que existe la disposición expresa de la Ley de Amparo (dispositivo 66) para que sea el órgano jurisdiccional quien resuelva las cuestiones incidentales en el juicio de amparo directo.

85. Lo cual, a su vez, repercute indudablemente en la naturaleza de las resoluciones emitidas para resolver un incidente dentro del juicio de amparo, pues al excluir implícitamente al Magistrado presidente de cada Tribunal Colegiado de Circuito, a que se refiere el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para resolver los incidentes que se generen durante la tramitación de la Ley de Amparo; también descarta ese tipo de resoluciones de ubicarse dentro del dispositivo 41, fracción III, de la misma ley orgánica, relativo al dictado de los *trámites* que procedan en los autos de la competencia del tribunal, hasta ponerlos en estado de resolución.

86. Dicha porción normativa es del tenor siguiente:

"Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito:

" ...

"III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente."

87. Al respecto, el *Diccionario de la Lengua Española*, en su vigésima tercera edición, establece que por trámite se entiende: "*1. m. Cada uno de los pasos y diligencias que hay que recorrer en un asunto hasta su conclusión ...*"; mientras que en el ámbito jurídico, doctrinalmente se ha entendido la locución *trámite(s)* como *aquellas diligencias que han de practicarse para la resolución formalmente correcta de un expediente o de un proceso jurisdiccional de acuerdo con las formalidades legales establecidas al respecto*.

88. Sobre esa línea de pensamiento, es posible apuntar que se trata de cuestiones esenciales y necesarias que deben llevarse a cabo para que un asunto pueda ser finalizado, en tanto son propias e inherentes a éste desde su comienzo; es decir, son acciones que legalmente requiere un juicio desde su nacimiento para poder ser fallado.

89. De lo que se desprende una marcada diferencia con las cuestiones incidentales, en tanto estas últimas no son necesarias para que el juicio pueda finalizarse y poner los autos en estado de resolución, sino que pueden o no suscitarse; en otras palabras, a diferencia de los trámites, su presencia no se concibe con el propio asunto y ni siquiera lo requiere, per se, para su terminación.

90. De esta forma, si la interpretación armónica de los artículos 66 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, arroja que la resolución de los incidentes dentro del amparo son competencia del Pleno de los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de la vía uniinstancial, entonces, se erigen como resoluciones dotadas de una jerarquía por encima de un *mero trámite* dictado dentro de los autos del asunto de que se trate por el Magistrado presidente, en razón de que la actuación colegiada del órgano jurisdiccional constituirá ya como un fallo con fuerza determinante dentro del juicio y rebasará la naturaleza de solamente *encauzar* el expediente para que pueda ser resuelto.

91. A partir de lo relatado, esta Segunda Sala concluye que el punto a dilucidar en la presente contradicción de tesis derivó de un actuar jurídicamente incorrecto, consistente en que quienes resolvieron los incidentes de nulidad de notificaciones fueron los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, puesto que como ha quedado de manifiesto, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, no era posible que ello fuera así, en tanto que su artículo 66 sólo faculta para ello al órgano jurisdiccional, entendido como aquel integrado por tres Magistrados y, por ende, que deberá emitir sus resoluciones de forma colegiada, esto es, poniendo el asunto a consideración de todos sus integrantes.

92. Por ende, al ser una resolución que debe ser emitida por el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, no pudiera estar sujeta a su impugnación por medio del recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que dispone en su párrafo primero:

"Artículo 104. El recurso de reclamación es procedente contra los *acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.*"

93. De lo que se infiere que, para la procedencia de dicho recurso, se deben satisfacer dos requisitos ineludiblemente, es decir, no basta con uno de

ellos, sino que ambos se actualicen a la vez, y consisten en: **1)** tratarse de un acuerdo de trámite; y, **2)** ser dictado por los presidentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que si la Ley de Amparo prevé que dicha resolución deberá ser emitida por el órgano jurisdiccional, entendido éste el integrado por tres Magistrados, entonces, no habría posibilidad alguna de que procediera el recurso de reclamación pues se dejaría de cumplir con el requisito relativo a que el auto de trámite fuera dictado por la presidencia de alguno de los órganos de referencia. Máxime que, a partir del otorgamiento expreso de aquella competencia, tampoco se puede considerar como un acuerdo de *mero trámite*.

94. En ese tenor, esta Segunda Sala no pierde de vista que en la jurisprudencia P/J. 46/2014 (10a.), el Tribunal Pleno consideró que la resolución dictada en el incidente de nulidad de notificaciones tenían tintes de mero trámite, en tanto que el presidente sólo revisaría si el actuario se ajustó a los formalidades impuestas en la Ley de Amparo y, además, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno del órgano jurisdiccional no tiene atribuciones legales para pronunciar resolución en ese incidente.

95. En efecto, lo sostenido hasta hora, de ningún modo, tiene como intención trastocar esas consideraciones, pues de inicio ni siquiera aun cuando fueron emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la actual Ley de Amparo, esta Segunda Sala goza de competencia para revisar y menos aún modificar un criterio del Tribunal Pleno; sin embargo, no puede dejarse de lado que en el examen e interpretación llevados a cabo en aquella ocasión, no se contaba con disposición expresa de la Ley de Amparo que señalara quién era el facultado para resolver el incidente de nulidad de notificaciones, como sí sucede con la ley en vigor, por lo que ante la diferencia en sus porciones normativas, en relación precisa con ese aspecto, entonces, aquí se analiza un supuesto diverso que rige a partir del tres de abril de dos mil trece y que de modo alguno colisiona o desobedece al criterio jurisprudencial plenario, en tanto del rubro de éste se destaca que está dirigido concretamente a la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, vigente hasta el dos de abril del mismo año.

96. Esto es, la simple precisión que se realiza en el artículo 66, en relación con el numeral 68, ambos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, que rige de manera general a los incidentes dentro del juicio de amparo, resulta suficiente para imposibilitar la aplicación del criterio del Tribunal Pleno P/J. 46/2014 (10a.), para los incidentes de nulidad de

notificaciones que se fallen en términos de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril, sin que ello implique, de forma alguna, que se prejuzgue sobre el contenido de aquel criterio plenario, sino que únicamente se deja de manifestar que, ante la falta de identidad de regulación de los incidentes entre la actual ley y la abrogada, no es dable utilizarlo cuando el punto de conflicto que precisamente le dio origen, ya fue considerado por la nueva legislación reglamentaria, en el sentido de que corresponde al órgano jurisdiccional resolver el incidente de nulidad de notificaciones.

97. Finalmente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera necesario establecer la salvedad consistente en que, de ser el caso, si el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito resuelve el incidente de nulidad de notificaciones durante la vigencia de la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece, arrogándose competencia que no le otorga esta legislación, entonces, será procedente el recurso de reclamación, pues de lo contrario se dejaría sin defensa a las partes dentro del juicio de amparo directo y se haría inimpugnable un acto que, evidentemente, no goza de esa naturaleza.

98. En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 215, 216, párrafo segundo y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que aquí se sustenta, redactado conforme al título, subtítulo y texto que a continuación se indican:

NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN AMPARO DIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL INCIDENTE RELATIVO, ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). De conformidad con los artículos 66 y 68 de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, corresponde expresamente al órgano jurisdiccional resolver el incidente de nulidad de notificaciones, entendiéndose por éste, en términos del diverso numeral 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tratándose de amparo directo, al Tribunal Colegiado de Circuito funcionando en Pleno. Por ende, contra la resolución emitida en dicho incidente no procede el recurso de reclamación establecido en el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues lo ahí fallado no constituye un acuerdo de trámite sino una resolución que dilucida una incidencia emitida por el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, respecto de la cual no procede recurso alguno. Lo anterior, con la salvedad de que si el Magistrado Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito resuelve el incidente de nulidad de notificaciones bajo la Ley de Amparo vigente, arrogándose competencia que no le otorga esta legislación, será procedente el recurso de

reclamación, pues de lo contrario se dejaría sin defensa a las partes dentro del juicio de amparo directo y se haría inimpugnabile un acto que no goza de esa naturaleza.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la jurisprudencia que se sustenta, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los tribunales aquí contendientes; envíense la 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*, de conformidad con el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y José Fernando Franco González Salas. La Ministra presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. Ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 46/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN AMPARO DIRECTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL INCIDENTE RELATIVO, ES

IMPROCEDENTE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

De conformidad con los artículos 66 y 68 de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, corresponde expresamente al órgano jurisdiccional resolver el incidente de nulidad de notificaciones, entendiéndose por éste, en términos del diverso numeral 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tratándose de amparo directo, al Tribunal Colegiado de Circuito funcionando en Pleno. Por ende, contra la resolución emitida en dicho incidente no procede el recurso de reclamación establecido en el artículo 104 de la Ley de Amparo, pues lo ahí fallado no constituye un acuerdo de trámite sino una resolución que dilucida una incidencia emitida por el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, respecto de la cual no procede recurso alguno. Lo anterior, con la salvedad de que si el Magistrado Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito resuelve el incidente de nulidad de notificaciones bajo la Ley de Amparo vigente, arrogándose competencia que no le otorga esta legislación, será procedente el recurso de reclamación, pues de lo contrario se dejaría sin defensa a las partes dentro del juicio de amparo directo y se haría inimpugnable un acto que no goza de esa naturaleza.

2a./J. 57/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 96/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito y en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito. 13 de abril de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 3/2015, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 4/2015, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 20/2014 y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de reclamación 37/2014.

Tesis de jurisprudencia 57/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TODOS LOS CONCEPTOS RECIBIDOS, DIARIA Y ORDINARIAMENTE, POR EL TRABAJADOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DEBEN INCLUIRSE DENTRO DEL SALARIO BASE PARA SU PAGO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 9/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, SEXTO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y TERCERO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 27 DE ABRIL 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. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: TERESA SÁNCHEZ MEDELLÍN.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, en un tema que corresponde a la materia laboral, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, que dictó una de las resoluciones que participan en la presente contradicción de tesis.

TERCERO.—El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 586/2015, en sesión de doce de febrero de dos mil dieciséis, en la parte que interesa, consideró:

"QUINTO.—Los conceptos de violación hechos valer son parcialmente fundados.

"...

"Precisado lo que antecede, se procede al análisis de los argumentos que, a guisa de conceptos de violación, son dos en el ocurso constitucional; así, la parte quejosa aduce, en el primero de ellos, que el laudo reclamado transgrede en su perjuicio los derechos fundamentales contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en relación con los numerales 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, porque, de conformidad con lo establecido por la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, existen suficientes elementos para acreditar que las prestaciones innominadas o extralegales consistentes en incentivo catorcenal de puntualidad, incentivo de puntualidad anual, incentivo semestral grupal y ropa de trabajo, deben formar parte del salario, por tratarse de percepciones recibidas por el operario de manera diaria y ordinaria con motivo de su trabajo, no obstante sean innominadas; que, por tanto, debieron tomarse en cuenta para cuantificar el pago de la prima legal de antigüedad y el pago de la pensión jubilatoria catorcenal.

"Añade que, contra lo estimado por la Junta responsable, con la prueba de inspección realizada en los archivos de Comisión Federal de Electricidad, concatenada con la prueba documental consistente en diversos recibos de pago de salario, se justificó plenamente que en forma continua y permanente recibió las mencionadas prestaciones.

"No asiste razón al quejoso.

"En primer lugar, debe distinguirse, por una parte, que el derecho a la jubilación en el sector eléctrico constituye una prestación que no tiene su fundamento en la Constitución General de la República, ni en la ley laboral federal, sino en el contrato colectivo de trabajo que suscribieron, por una parte, la Comisión Federal de Electricidad y, por otra, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, por lo que se trata de una prestación extralegal, que constituye un derecho a favor del trabajador, cuyas bases deben buscarse en ese instrumento convencional.

"Apoya las anteriores consideraciones, la jurisprudencia sustentada por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 187-192, Quinta Parte, página setenta y nueve, de rubro y texto siguientes:

"JUBILACIÓN. ES UN DERECHO EXTRALEGAL.' (se transcribe)

"En este sentido, partiendo de la premisa de que la jubilación es un derecho extralegal, por no estar contenido en la Constitución ni en la ley, luego, la integración de su pago debe ajustarse a lo estrictamente pactado en el acuerdo de voluntades colectivo, dado que en éstas es donde se sustenta el derecho a la jubilación y el pago correspondiente.

"Cabe señalar que, si bien la prima de antigüedad constituye una prestación legal, por estar prevista por la Ley Federal del Trabajo, la cual se otorga al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo colaboración durante sus años de servicio; sin embargo, como en el caso en estudio su integración se reclamó con prestaciones extralegales, esto es, en términos de lo dispuesto por la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, aplicable al caso concreto, se estima que no debe escindirse el estudio correlativo como si se tratara de dos prestaciones independientes, de modo tal, que el análisis correspondiente deberá realizarse de manera conjunta, a fin de determinar lo que en derecho proceda.

"Se cita en lo conducente, por compartirse, la tesis I.13o.T.13 L (10a.), emitida por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 2, marzo de dos mil doce, página mil trescientos veintidós, de rubro y texto siguientes:

"PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TRABAJADORES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE TIEMPO EXTRAORDINARIO LABORADO DIARIAMENTE NO FORMA PARTE DEL SALARIO PARA EL PAGO DE LA (INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS 30 Y 69 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO VIGENTE EN EL BIENIO 2006-2008).’ (se transcribe)

"Debe señalarse que este Tribunal Colegiado había sostenido, aun por mayoría de votos de su anterior integración, que la Junta laboral, al resolver estos dos temas, debe realizar un estudio específico respecto del pago de diferencias de la prima legal de antigüedad, por la falta de inclusión de todos los conceptos precisados en su ocurso de ampliación de demanda; inclusive, este tribunal denunció la posible contradicción de tesis sobre este tema, la cual fue radicada en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número 9/2016, el diecinueve de enero del año en curso, pendiente de resolución; sin embargo, conforme a la actual integración de este órgano colegiado, se abandona ese criterio mayoritario (aunque también por mayoría, como habrá de precisarse), para establecer que ambas prestaciones deben integrarse con los mismos conceptos y, por tanto, no existe necesidad de escindir el

análisis; lo anterior, deberá ser oportunamente comunicado a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos legales a que haya lugar en la citada contradicción de tesis.

"...

"Sin que pase inadvertido que en el dictamen de jubilación por años de servicios a que se ha hecho referencia con anterioridad, se aprecia que las partes incluyeron el pago de los aumentos en el inciso c) de la primera conclusión, donde pactaron: 'c) en su oportunidad, cumplirá con las obligaciones consignadas en las fracciones III, IV, V, VII y VIII de la citada cláusula 69 ...'; y, precisamente, en la fracción VII de la citada cláusula, se contemplan los aumentos en las pensiones jubilatorias; sin embargo, ello no constituye una circunstancia que exima a la Junta del conocimiento para pronunciarse congruentemente con lo planteado por el actor y con lo resuelto en el propio laudo.

"En estas condiciones, de acuerdo con lo analizado, se concluye que el laudo aquí reclamado es violatorio de derechos fundamentales en perjuicio del aquí quejoso, en los aspectos destacados y, por ende, procede conceder la protección constitucional solicitada, para el efecto de que la Junta del conocimiento deje insubsistente el laudo combatido y, previos los trámites legales correspondientes, emita uno nuevo en el que:

"a) Reitere todos los aspectos que no son materia de concesión, consistentes en las absoluciones decretadas en relación con la rectificación y debida integración tanto de la pensión de jubilación, como de la prima de antigüedad;

"b) Reitere condena al incremento de pensión jubilatoria y diferencia de prima de antigüedad por compensación por fidelidad; hecho lo anterior,

"c) Se pronuncie expresamente sobre la prestación atinente a los incrementos de la pensión jubilatoria, destacadamente, en relación con los incrementos en la prestación consistente en la compensación por fidelidad, debiendo en su caso, determinar el monto de tales aumentos para ejecución del laudo, por excepción.

"...

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a *****, contra el acto y por la autoridad, precisados en el proemio, para los efectos que se indican en el último considerando, ambos apartados de esta ejecutoria."

CUARTO.—El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 1366/2013, en sesión de cinco de diciembre de dos mil trece, esencialmente, sostuvo:

"QUINTO.—El análisis del único concepto de violación antes transcrito conduce al resultado siguiente:

"...

"Por otra parte, debe decirse que se estima que son fundados los conceptos de violación antes referidos únicamente en cuanto al reclamo del pago de la prima de antigüedad, pues se considera que, en este caso, se deben incluir los conceptos de incentivo de puntualidad y asistencia reclamados para que fueran incluidos en el salario que sirvió de base para el pago de la prima de antigüedad por tratarse de un pago indemnizatorio, toda vez que, si bien como antes se precisó, dichos conceptos se otorgan como un premio a la constancia y puntualidad de los trabajadores al asistir a sus labores, por estar encaminados a otorgar un beneficio para los trabajadores por el trabajo realizado debido a la puntualidad y asistencia a sus labores, al haber acreditado el accionante que los percibió de manera constante y permanente durante el tiempo que laboró para la demandada, como lo demostró en los autos del expediente laboral con los recibos de pago de sus salarios de los periodos del treinta de octubre de dos mil seis al veintiocho de octubre de dos mil siete, donde se desprende que todas las catorcenas que comprenden los recibos de pago, percibió el concepto incentivo por puntualidad, y al tratarse la prima de antigüedad, de una prestación indemnizatoria, que los trabajadores reciben al momento de obtener su jubilación, pues, junto con su jubilación le fue otorgado al actor también el pago de la prima de antigüedad correspondiente, según se aprecia del dictamen de jubilación número ******, de diecisiete de octubre de dos mil siete, glosado a fojas 128 a 130 del expediente laboral, por tanto, al haber acreditado el demandante que percibió el incentivo por puntualidad y asistencia de manera diaria y ordinaria por su constancia y puntualidad al asistir a sus labores hasta el día en que dejó de laborar para la demandada, y conforme a lo establecido en la parte final de la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo, a que se hizo referencia en párrafos anteriores, de la que se desprenden los conceptos que deben integrar el salario de los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, también se contemplan para integrar el salario '... y percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo ...'; por lo cual, debe decirse que al tratarse la prima de antigüedad de una prestación indemnizatoria y por haber acreditado el accionante, hoy quejoso, que percibió el incentivo por puntualidad y asistencia en forma diaria y ordinaria como trabajador de la demandada, tal concepto debió de ser considerado para la integración del salario para el pago de la prima de anti-

güedad, pues tales conceptos, a pesar de no estar incluidos expresamente en la referida cláusula, pueden ser incluidos para la integración del salario para el pago de tal prestación indemnizatoria de mérito, al haberlos percibido de manera diaria y ordinaria y, por ello, lo fundado de los conceptos de violación sólo en cuanto al aspecto referido.

"En las relacionadas condiciones, al resultar parcialmente fundados los argumentos realizados en el concepto de violación hecho valer, lo procedente es conceder el amparo para el efecto de que la responsable deje insubsistente el laudo reclamado, y en su lugar emita otro en el que considere como parte integrante del salario para el pago de la prima de antigüedad del actor, el incentivo de puntualidad y asistencia que se reclama. Sin perjuicio de lo definido.

"...

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a *****', contra el acto de la Junta Especial Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, que hizo consistir en el laudo de veinte de octubre de dos mil once, dictado en el juicio laboral *****', seguido por el propio quejoso, en contra de la Comisión Federal de Electricidad. El amparo se concede para el efecto precisado en la parte final del último considerando de la presente ejecutoria."

QUINTO.—El **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo 206/2015, en sesión de once de mayo de dos mil quince, en esencia, estimó:

"SEXTO.—Resultan ineficaces los conceptos de violación previamente transcritos.

"...

"En principio, resulta pertinente puntualizar que de las constancias que integran al sumario natural, se aprecia que el actor demandó, entre otras prestaciones, la rectificación de la integración del salario que sirvió de base para el cálculo del pago de la prima de antigüedad y de la pensión jubilatoria, bajo el argumento toral de que se le pago menos de lo que le correspondía conforme a lo estipulado en el contrato colectivo de trabajo, desde la fecha de su retiro.

"...

"Lo hasta aquí anotado torna en infundados el cúmulo de conceptos de violación orientados en sentido contrario, esto es, encaminados a establecer

que la Junta responsable debió determinar que los conceptos mencionados en el párrafo que antecede, debieron estimarse como factor integrante del salario base para efectos del pago de la prima de antigüedad y el monto de la pensión jubilatoria, al haber acreditado —dice el quejoso— que la patronal demandada se los venía cubriendo.

"Desestimándose de igual forma los prolijos argumentos que se vierten en el sentido de que, a la luz de lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, el salario se integra con los pagos hechos en efectivo al trabajador por su trabajo; habida cuenta que, como ya se destacó líneas arriba, al tratarse la jubilación de un derecho extralegal, por no encontrarse reconocido en el artículo 123 constitucional, ni en la Ley Federal del Trabajo, su otorgamiento y consecuente fijación de la pensión correspondiente, es de orden contractual y, por lo mismo, la integración del salario que deba tomarse en consideración para la fijación del monto de dicha pensión debe regirse por lo que las partes de la relación laboral convengan, lo que implica que no puedan atenderse a las disposiciones legales que de manera ordinaria existan acerca de la conformación del salario; de ahí que, si en el caso a estudio, en términos del contrato colectivo de trabajo, se enunciaron los rubros que deben incluirse para tal efecto, a éstos deben circunscribirse las partes y, por lo mismo, dada la naturaleza de la jubilación, no puede considerarse que exista renuncia de derechos por no incluirse aquellos conceptos que en forma legal establece la ley de la materia, para fijar el salario; por consecuencia, tampoco puede considerarse que por esto se esté en presencia de una nulidad de convenio, como se destaca en la presente instancia constitucional, aplicando lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal del Trabajo, ya que no puede considerarse que haya existido renuncia de derechos, en la medida que los rubros que en éste se incluyeron, se ajustan a dicho pacto colectivo.

"Por todo lo anterior, cabe concluir que, en el caso, contra lo que se pretende, no existe renuncia de derechos ni mucho menos violación a los derechos fundamentales que reclama el quejoso, ello, porque no se trastoca ningún derecho adquirido por éste, puesto que antes de reunir el requisito para la jubilación, lo que tenía era una expectativa de derecho, sin que se trastoque el principio *in dubio pro operario*, pues, precisamente, ante la existencia de las cláusulas del contrato colectivo debe estarse a ello.

"Así las cosas, contra el sentir del peticionario de amparo, la autoridad responsable se ajustó a derecho al desestimar las pretensiones del actor de incluir para el cálculo de su pensión jubilatoria los diversos rubros pormenorizados en sus escritos de demanda y ampliación a la misma, sin que pueda convenirse con el hecho de que exista contradicción en los dos párrafos de la

cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo, pues de la lectura de ellos se obtiene lo contrario, esto es, son claras al precisar cuáles serán las prestaciones que para el caso de jubilación, entre otras hipótesis, deben integrarse a la pensión.

"En este contexto de ideas, atendiendo a las razones y fundamentos plasmados en el presente considerando, a los que nos remitimos en obvio de repeticiones innecesarias, es dable concluir, en el sentido de que resulta legal que la Junta responsable declarara improcedente la acción instaurada por el aquí quejoso, absolviendo a la Comisión Federal de Electricidad en los resolutivos primero y segundo del laudo que se reclama de las prestaciones destacadas, por lo que son ineficaces los conceptos de violación orientados a poner de relieve lo contrario.

"...

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, contra el acto que reclamó de la Junta Especial Número Veintidós de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en esta ciudad, puntualizado en el proemio de esta ejecutoria."

SEXTO.—El **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo 1332/2013, en sesión de veintiocho de enero de dos mil quince, en la parte que interesa, consideró:

"QUINTO.—Resultan infundados por una parte y fundados y suficientes por otra los conceptos de violación que hace valer la parte quejosa, para concederle la protección federal, debiendo ser analizados en suplencia de la deficiencia de la queja conforme a la fracción V del numeral 79 de la Ley de Amparo, en vigor.

"...

"Asimismo, es fundado el argumento en lo referente al pago de la prima legal de antigüedad, pues la resolución a la que arribó la Junta responsable fue dogmática, aunado a que se advierte que en el laudo reclamado no se estableció con qué conceptos integró el salario para efectos del pago de la prima legal de antigüedad ni los montos que cada uno de ellos comprendía.

"Para ello, conviene traer a colación lo que en cuanto a la prima legal de antigüedad se sostuvo en el laudo impugnado, que a la letra refiere:

"...

"De lo anterior se advierte que respecto a la prima legal de antigüedad la Junta responsable determinó que la misma se encontraba cubierta en base al dictamen de jubilación por años de servicios No. *****; en el que se le cubrieron veinticinco días de salario integrado por cada año de servicio; sin embargo, la responsable fue omisa en precisar con qué conceptos es que se integró el salario para efectos del pago de la prima legal de antigüedad, qué monto corresponde a cada uno, el total que correspondía al actor y, con base en estos datos, razonar por qué estimó se encontraba cubierta la prima de antigüedad.

"Por lo que, con el fin de precisar qué conceptos deben considerarse como integrantes del salario para efectos del pago de la prima legal de antigüedad, la Junta responsable debe someterse a la supracitada jurisprudencia 2a./J. 90/2009, así como el contenido de las cláusulas 30 y 69, fracción VI, del contrato colectivo de trabajo para el bienio 2008-2010, que establecen lo siguiente:

"Cláusula 30. Salario.'(se transcribe)

"Cláusula 69. Jubilaciones.'(se transcribe)

"De las reproducciones anteriores, se observa que cualquier trabajador que cumpla con los requisitos previstos en la cláusula 69, podrá obtener su jubilación con el cien por ciento del salario correspondiente al puesto del que sea titular, a quien también se le entregará el importe de veinticinco días de salario por cada año de servicios, por concepto de prima legal de antigüedad; es decir, la prima legal de antigüedad es una consecuencia de cumplir con los requisitos para poder gozar de una jubilación.

"Ahora, conforme a la definición de 'salario', precisada en la cláusula 30 del pacto laboral, se desprende que:

"a) El salario diario está constituido por las cantidades expresadas en los tabuladores anexos al pacto colectivo y el importe de los niveles que por su desempeño hayan obtenido (salario tabulado), más fondo de ahorro, ayuda de renta de casa, tiempo extra constante, compensación por jornada nocturna, servicio eléctrico, prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de veintisiete domingos al año, porcentaje adicional al pago de vacaciones, aguinaldo anual, cuota de transporte, cuota de arrastre para el personal que la

reciba en forma permanente, ayuda de despensa y fondo de previsión, cuyas percepciones son nominadas.

"b) También refiere las que 'diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo', cuyas prestaciones son genéricas o innominadas, y que han de buscarse en el contrato colectivo de trabajo y que no se identifiquen con el catálogo de las específicas, o incluso, que se hubieran pactado en algún otro instrumento convencional.

"c) En el segundo párrafo se advierte la frase 'expresamente nominados'.

"De ahí que, si en el primer párrafo de la cláusula 30 en mención, se alude al salario, entre otros conceptos, respecto de las 'percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo', pero que no aparecen enumerados en el listado respectivo, y en el segundo párrafo, se establece el salario que servirá de base para cuantificar la pensión jubilatoria con los conceptos 'expresamente nominados', en referencia a los enlistados en el primer párrafo, mismos que deben conformar la cuantía básica respectiva, lo que evidencia la clara intención de las partes de no incluir el rubro de 'percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo', dado que éstas no aparecen identificadas por su nombre, que es a lo que se refieren las nominadas.

"Lo anterior, de acuerdo al criterio establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el tópico que nos ocupa.

"Entonces, se estima que, en virtud de que la prima legal de antigüedad es una consecuencia del cumplimiento de los requisitos para obtener una jubilación (acorde con la fracción VI de la cláusula 69 del contrato colectivo de trabajo), es que el salario para su cálculo debe ser integrado en los mismos términos que el que sirve de base para determinar el monto de la pensión jubilatoria.

"Por tanto, de acuerdo con la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo bienio 2008-2010, suscrito entre la Comisión Federal de Electricidad y su sindicato, el salario base de cuantificación de la prima de antigüedad debe ser integrado con los conceptos expresamente estipulados en su primer párrafo; lo anterior, dado que la misma precisa que 'salario', es la retribución que la comisión paga a sus trabajadores por su trabajo, y que el 'salario diario', se constituye por las cantidades expresadas en los tabuladores anexos al propio contrato y el importe de los niveles que por su desempeño hayan obtenido (salario tabulado), más los siguientes: a) fondo de ahorro; b) ayuda de

renta de casa; c) tiempo extra constante; d) compensación por jornada nocturna; e) servicio eléctrico; f) prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de 27 domingos al año; g) porcentaje adicional al pago de vacaciones; h) aguinaldo anual; i) cuota de transporte; j) cuota de arrastre para el personal que la reciba en forma permanente; k) ayuda de despensa; y, l) fondo de previsión.

"Al caso es aplicable, en su parte conducente, y se comparte el criterio identificado como I.13o.T.13 L (10a.), sostenido por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, de esta Décima Época, visible en la página mil trescientos veintidós, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto:

"PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TRABAJADORES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL PAGO DE TIEMPO EXTRAORDINARIO LABORADO DIARIAMENTE NO FORMA PARTE DEL SALARIO PARA EL PAGO DE LA (INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS 30 Y 69 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO VIGENTE EN EL BIENIO 2006-2008)." (se transcribe)

"En consecuencia, ante lo fundado de los conceptos de violación y conforme al estudio realizado en términos de la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo en vigor, se deberá conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el laudo de veinticinco de octubre de dos mil trece, y en su lugar dicte otro en el que:

"...

"c) Al analizar el reclamo del pago de la prima legal de antigüedad, considere que el salario debe ser integrado con el salario tabulado más los siguientes: 1. Fondo de ahorro; 2. Ayuda de renta de casa; 3. Tiempo extra constante; 4. Compensación por jornada nocturna; 5. Servicio eléctrico; 6. Prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de 27 domingos al año; 7. Porcentaje adicional al pago de vacaciones; 8. Aguinaldo anual; 9. Cuota de transporte; 10. Cuota de arrastre para el personal que la reciba en forma permanente; 11. Ayuda de despensa; y, 12. Fondo de previsión; y con base en las pruebas obrantes en el expediente fije los montos que a cada uno de ellos corresponda, realizando las operaciones aritméticas hasta dilucidar con libertad de jurisdicción, si en el caso fue correcta la fijación de los montos que a cada uno de ellos corresponda procediendo desde luego a realizar las operaciones aritméticas hasta dilucidar –con libertad de jurisdicción– si

en el caso fue correcto el pago ya realizado al operario, o si procede pago alguno en este tópico; ...

"ÚNICO.—Para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta resolución, la Justicia de la Unión ampara y protege a *****", contra el acto que reclamó de la Junta Especial Número Cuarenta de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Ensenada, Baja California, consistente en el laudo de veinticinco de abril de dos mil trece, dictado dentro del expediente laboral *****."

SÉPTIMO.—Como cuestión previa debe establecerse, si en el caso, efectivamente, existe o no la contradicción de tesis denunciada.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226 de la Ley de Amparo, ha establecido que para la existencia de materia sobre la cual debe hacerse un pronunciamiento, esto es, para que se pueda dilucidar cuál tesis debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en un caso determinado de contradicción, debe existir oposición de criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales respecto de una misma situación jurídica.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia P/J. 72/2010, de rubro 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." (Registro digital: 164120. Jurisprudencia. Materia común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7)

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas:

I. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo 586/2015.

Antecedentes del juicio laboral

1. ***** promovió juicio laboral en contra de la Comisión Federal de Electricidad, reclamando, en lo que interesa, la nulidad del convenio de jubilación y el pago de diferencias de la prima de antigüedad.

2. La Comisión Federal de Electricidad, al dar contestación a la demanda negó acción y derecho al actor para demandar las prestaciones reclamadas.

3. La Junta responsable dictó el laudo respectivo en el que absolvió a la demandada de todas y cada una de las prestaciones reclamadas, con excepción del pago de diferencias en la prima de antigüedad, así como al ajuste de la pensión jubilatoria, ello, con motivo del cálculo incorrecto en la prestación denominada compensación por fidelidad, que debía ser calculada sobre la base del 16% (dieciséis por ciento).

4. Inconforme con el laudo anterior, el trabajador promovió juicio de amparo directo.

El Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo:

- Que los conceptos expresamente nominados en la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo de la Comisión Federal de Electricidad, que sirven de base para la integración del salario a efecto del pago de la pensión jubilatoria, también sirven de base para la integración del salario respecto del pago de la prima de antigüedad.

II. El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo 1366/2013.

Antecedentes del juicio laboral

1. ***** demandó de la Comisión Federal de Electricidad, diversas prestaciones para la correcta integración del salario para el cálculo y pago de su pensión jubilatoria, en términos de lo dispuesto por las cláusulas 69 y 30 del contrato colectivo de trabajo, entre ellas, el pago de diferencias por concepto de prima legal de antigüedad sobre el monto del salario diario integrado.

2. La Comisión Federal de Electricidad, al dar contestación a la demanda negó acción y derecho al actor, pues, adujo que el incentivo a la constancia y puntualidad catorcenal y anual, así como las horas extras no son parte integrante del salario diario para efectos de pago de la prima de antigüedad ni de la pensión jubilatoria, ya que el contrato establece los conceptos que sí deben considerarse para el pago de esas prestaciones.

3. La Junta responsable emitió un laudo, en parte condenatorio.

4. Inconforme con la anterior determinación, el trabajador actor promovió demanda de amparo directo.

El Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo:

- Conforme a lo establecido en la parte final de la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo, se desprenden los conceptos que deben integrar el salario de los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, también se contemplan para integrar el salario "... **y percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo** ...", por lo cual, debe decirse que, al tratarse la prima de antigüedad de una prestación indemnizatoria y por haber acreditado el accionante, hoy quejoso, que percibió el incentivo por puntualidad y asistencia en forma diaria y ordinaria como trabajador de la demandada, tal concepto debió ser considerado para la integración del salario para el pago de la prima de antigüedad, pues tales conceptos, a pesar de no estar incluidos expresamente en la referida cláusula, pueden ser incluidos para la integración del salario para el pago de la prestación indemnizatoria de mérito, al haberlos percibido de manera diaria y ordinaria; y, para integrar el salario para el pago de la prima de antigüedad deberá comprender todos los conceptos que percibió el trabajador de manera diaria y ordinaria.

III. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, al resolver el amparo directo 206/2015.

Antecedentes del juicio laboral

1. ***** demandó en contra de la Comisión Federal de Electricidad, entre otras cosas, el pago correcto de su prima de antigüedad.

2. La Comisión Federal de Electricidad, al dar contestación a la demanda negó acción y derecho al actor.

3. La Junta responsable dictó laudo condenatorio.

4. Inconforme el trabajador promovió demanda de amparo directo.

El Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo:

- Sólo los conceptos "expresamente nominados", a que se refiere la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo, deberán tenerse en cuenta para inte-

grar el salario base para efectos de calcular el importe de la pensión jubilatoria, cuya interpretación resulta ser estricta, y que sólo los conceptos mencionados en el párrafo que antecede, debieron estimarse como factor integrante del salario base para efectos del pago de la prima de antigüedad y el monto de la pensión jubilatoria.

IV. El **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el amparo directo 1332/2013.

Antecedentes del juicio laboral

1. ***** demandó de la Comisión Federal de Electricidad, entre otras cosas, la prestación a que se refieren las cláusulas 69, fracción VI, y 30 del contrato colectivo de trabajo vigente, reclamando el pago de 750 días por concepto de prima de antigüedad, a razón del salario a que se refiere la cláusula 30 del precitado pacto colectivo.

2. La Junta responsable dictó el laudo que puso fin a la controversia laboral, absolviendo a Comisión Federal de Electricidad de las prestaciones reclamadas.

3. El trabajador inconforme contra el laudo que antecede, promovió demanda de amparo directo. El Tribunal Colegiado del conocimiento concedió la protección federal al trabajador para que la responsable, en lo que interesa, resolviera nuevamente sobre el pago de la prima de antigüedad.

4. En cumplimiento a la ejecutoria protectora, la Junta responsable emitió un nuevo laudo en el que absolvió a la demandada de las prestaciones reclamadas.

5. Nuevamente inconforme, el trabajador promovió demanda de amparo directo.

El Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo:

- De conformidad con las cláusulas 30 y 69, fracción VI, del contrato colectivo de trabajo, debe entenderse que si la prima de antigüedad es una consecuencia del cumplimiento de los requisitos para obtener una jubilación, el salario para su cálculo debe ser integrado en los mismos términos que el que sirve de base para determinar el monto de la pensión jubilatoria.

Ahora bien, conforme a los datos enunciados habrá que determinar los aspectos jurídicos en que los Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron posturas contradictorias, si es que existen; y, en su caso, delimitar el punto jurídico que esta Segunda Sala debe resolver.

Con esa finalidad deben precisarse, primero, los elementos que son comunes en los juicios laborales:

- Se trata, en los cuatro casos, de trabajadores de Comisión Federal de Electricidad.
- Dentro de las prestaciones que reclaman, se encuentra la cuantificación correcta de la pensión jubilatoria y la prima de antigüedad.
- Inconformes los trabajadores demandantes con la incorrecta cuantificación del monto de la pensión jubilatoria y la prima de antigüedad, promovieron demanda de garantías.

En ese contexto, existe la contradicción de tesis denunciada, pues los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones idénticas con respecto a qué conceptos deberían tenerse en cuenta para calcular el monto de la pensión jubilatoria, y a conclusiones distintas en lo relativo a la prima de antigüedad, por lo que se encuentran satisfechos los requisitos que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado para que exista la contradicción de criterios.

Así es, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, actualmente, sostiene que los conceptos expresamente nominados en la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo de la Comisión Federal de Electricidad, que sirven de base para la integración del salario a efecto del pago de la pensión jubilatoria, también sirven de base para la integración del salario respecto del pago de la prima de antigüedad.

Por otro lado, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** consideró que de la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo entre Comisión Federal de Electricidad y sus trabajadores, se desprenden los conceptos que deben integrar el salario para los trabajadores de la citada comisión, asimismo, que el salario se integra por las percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo, y que para la integración del salario, para efecto del pago de la prima de antigüedad, por tratar-

se de una "prestación indemnizatoria", deben comprender los que percibió el trabajador de manera diaria y ordinaria, a pesar de no estar incluidos expresamente en la referida cláusula.

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito** estableció que los conceptos expresamente nominados en la cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo, que sirven de base para la integración del salario a efecto del pago de la pensión jubilatoria, también sirven de base para la integración del salario respecto del pago de la prima de antigüedad.

Finalmente, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito** consideró que la prima de antigüedad es una consecuencia del cumplimiento de los requisitos para obtener una jubilación, acorde con la fracción IV de la cláusula 69 del contrato colectivo de trabajo, por lo que el salario para su cálculo debe ser integrado en los mismos términos que el que sirve de base para determinar el monto de la pensión jubilatoria.

De lo anterior, se pone de manifiesto que, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** sostiene que la base económica con la que debe cubrirse la prima de antigüedad, comprende el importe de veinticinco días de "salario" (por cada año de servicios) en el momento de la jubilación, que se integra con todas aquellas prestaciones que de manera habitual percibió el trabajador durante su vida laboral, vigentes en la fecha en que tiene lugar la conclusión de la relación laboral (por jubilación); en cambio, los **Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**, así como el **Tercero del Décimo Quinto Circuito** consideran que el salario para el cálculo de la prima de antigüedad debe ser integrado en los mismos términos que el que sirve de base para determinar el monto de la pensión jubilatoria.

Consecuentemente, debe estimarse existente la contradicción de criterios, la cual debe fijarse para determinar, si para integrar el salario para el pago de la prima de antigüedad a los trabajadores de Comisión Federal de Electricidad, deben ser consideradas todas las prestaciones percibidas diaria y ordinariamente; o bien, si únicamente se deben incluir los conceptos expresamente nominados en la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, y que también sirven de base para calcular el monto del salario para el pago de la pensión jubilatoria.

OCTAVO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el que sustenta la presente resolución.

Previamente, es importante destacar que la prima de antigüedad constituye una prestación que se otorga al trabajador al finalizar su vida laboral, como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicios que, en relación con los trabajadores que prestan sus servicios en la Comisión Federal de Electricidad, está prevista en la cláusula 69, fracción VI, del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, de la forma siguiente:

"Cláusula 69. Jubilaciones

"...

"VI. En todos los casos de jubilación a que se refiere esta cláusula, independientemente de la pensión y prestaciones que se establecen, la CFE entregará al trabajador jubilado, en el momento de la jubilación, el importe de 25 días de salario por cada año de servicios, por concepto de prima legal de antigüedad. ..."

En cuanto al tema del salario, la cláusula 30 del citado contrato establece lo siguiente:

"Cláusula 30. Salario.

"Salario es la retribución que la CFE paga a sus trabajadores por su trabajo. El salario diario está constituido por las cantidades expresadas en los tabuladores anexos a este contrato y el importe de los niveles que por su desempeño hayan obtenido (salario tabulado), más fondo de ahorro, ayuda de renta de casa, tiempo extra constante, compensación por jornada nocturna, servicio eléctrico, prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de 27 domingos al año, porcentaje adicional al pago de vacaciones, aguinaldo anual, cuota de transporte, cuota de arrastre para el personal que la reciba en forma permanente, ayuda de despensa, fondo de previsión, y percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo.

"Para el pago de indemnizaciones y compensaciones por riesgos de trabajo y no profesionales, de gastos de sepelio, pensiones jubilatorias, sepa-

raciones por cualquier causa y reajustes, el salario se integra por los conceptos expresamente nominados que se mencionan en el primer párrafo de esta cláusula, ..."

De las disposiciones transcritas, se desprende que:

- La **prima de antigüedad**, constituye una prestación que se otorga al trabajador de Comisión Federal de Electricidad al finalizar su vida laboral.

- Salario, es la retribución que la Comisión Federal de Electricidad paga a sus trabajadores por su trabajo, se integra por las percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo.

- La cláusula 30 del contrato colectivo de trabajo, es aplicable para el pago de indemnizaciones y compensaciones por riesgos de trabajo y no profesionales, de gastos de sepelio, pensiones jubilatorias, separaciones por cualquier causa y reajustes, en cuanto establece que el salario para ello se integra por los conceptos expresamente nominados, siendo aplicable para el pago de la prima de antigüedad, en cuanto se refiere a todas las percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo, esto último está referido a diversos conceptos que no aparecen enumerados en el listado respectivo, pero que se cubren a los trabajadores del sector eléctrico a manera de beneficios contractuales, y cuando su percepción es ordinaria, deben integrar el salario respectivo de aquéllos.

- La Comisión Federal de Electricidad entregará al trabajador jubilado, en el momento de la jubilación, el importe de 25 días de "salario" por cada año de servicios, por concepto de prima de antigüedad.

- En términos del artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, el "salario", se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo, es decir, el ingreso total obtenido por el trabajador como retribución de sus servicios.

Ahora bien, la cláusula 69 del contrato colectivo de trabajo, al establecer un importe superior respecto de la prima de antigüedad que el contemplado en el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo, debe ser de interpretación estricta, teniendo en cuenta que el derecho a la jubilación en el sector eléctrico constituye una prestación que no tiene su fundamento en la Constitución

General de la República, ni en la Ley Federal del Trabajo, sino en el contrato colectivo de trabajo que suscribieron, por una parte, la Comisión Federal de Electricidad y, por otra, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, por lo que se trata de una prestación extralegal, que constituye un derecho a favor del trabajador, cuyas bases deben buscarse en ese ordenamiento, atento al siguiente criterio sustentado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Novena Época

"Registro digital: 190909

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XII, noviembre de 2000

"Materia: laboral

"Tesis: 2a. CXLII/2000

"Página: 354

"CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDAN A LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA EN TAL ASPECTO.—Conforme a lo dispuesto en los artículos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, la regla general es que las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda por falta de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador (principio *in dubio pro operario*); sin embargo, esa regla general admite excepciones, una de las cuales se actualiza precisamente, en los casos de interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo en donde se establecen prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual, esa disposición que amplía los derechos mínimos legales, debe ser de interpretación estricta tal como se desprende del artículo 31 de la Ley Federal del Trabajo, del que también se infiere que en caso de duda con respecto a los alcances del pacto, debe sustituirse la observancia del principio de estar a lo más favorable para el trabajador por 'la buena fe y la equidad' como criterio decisorio.

"Contradicción de tesis 32/2000-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito. 22 de septiembre del año 2000. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero."

Así, en el primer párrafo de la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, se acordó que el salario diario está constituido por las cantidades expresadas en los tabuladores anexos al pacto colectivo (salario tabulado), más:

- 1.1. Fondo de ahorro;
- 1.2. Ayuda de renta de casa;
- 1.3. Tiempo extra constante;
- 1.4. Compensación por jornada nocturna;
- 1.5. Servicio eléctrico;
- 1.6. Prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de 27 domingos al año;
- 1.7. Porcentaje adicional al pago de vacaciones;
- 1.8. Aguinaldo anual;
- 1.9. Cuota de transporte;
- 1.10. Cuota de arrastre para el personal que la reciba en forma permanente;
- 1.11. Ayuda de despensa;
- 1.12. Fondo de previsión; y,

1.13. Percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador
por su trabajo, esto último está referido a diversos conceptos que no aparecen enumerados en el listado respectivo, pero que se cubren a los trabajadores del sector eléctrico a manera de beneficios contractuales, y cuando su percepción es ordinaria, deben integrar el salario respectivo de aquéllos, como pueden ser alimentos, dos días de descanso contractual anual, incentivo grupal, incentivos a la constancia y puntualidad, entre otros.

Conforme a lo anterior, la base económica con la que debe cubrirse la prima de antigüedad a los trabajadores de la Comisión Federal de Electrici-

dad, comprende el importe de veinticinco días de **salario** (por cada año de servicios) en el momento de la jubilación; **salario**, que se integra con todas aquellas prestaciones que de manera diaria y ordinaria percibió el trabajador durante su vida laboral, vigentes en la fecha en que tiene lugar la conclusión de la relación laboral por jubilación, esto es, el ingreso total obtenido por el trabajador como retribución por sus servicios y se integra con los pagos hechos en efectivo por sueldo, gratificaciones, percepciones, habitaciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación entregada a cambio de su trabajo en los términos del contrato siempre y cuando los hubiere obtenido por lo menos en 18 de las 24 quincenas de que se compone el último año de servicios previo a su jubilación.

Tiene aplicación, por similitud de criterio, la jurisprudencia 2a./J. 52/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación, título, subtítulo y texto, son los siguientes:

"Décima Época

"Registro digital: 2006546

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 6, Tomo II, mayo de 2014

"Materia: laboral

"Tesis: 2a./J. 52/2014 (10a.)

"Página: 1056

«*Semanario Judicial de la Federación del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas*»

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. LOS ESTÍMULOS DE ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 91 Y 93 DE SU REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO, INTEGRAN EL SALARIO PARA EFECTOS DEL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD CON MOTIVO DE LA SEPARACIÓN PREVISTA EN LA CLÁUSULA 59 BIS DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. Los estímulos de asistencia y puntualidad regulados en los artículos 91 y 93 del Reglamento Interior de Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, integran el salario para efectos del pago de la prima de antigüedad con motivo de la jubilación por años de servicio, cesantía en edad avanzada o vejez, establecida en la cláusula 59 Bis del contrato colectivo de trabajo que rige en la citada institución, al prever que corresponde al importe de 12 días de salario por cada año efectivo laborado, el cual debe entenderse en términos de las cláusulas 1 y 93 del contrato indicado, como el ingreso

total obtenido por el trabajador como retribución por sus servicios y se integra con los pagos hechos en efectivo por sueldo, gratificaciones, percepciones, habitaciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación entregada a cambio de su trabajo en los términos del contrato, lo cual encuentra justificación, además, en la jurisprudencia 2a./J. 63/95 (*) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual contiene la interpretación de la integración del salario de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social. En esas condiciones, si la prima de antigüedad constituye una prestación que se otorga al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio, debe considerarse que la variabilidad de los estímulos de puntualidad y asistencia, por sí, no impide que sean considerados como parte integrante del salario para efectuar su cálculo, ya que si el trabajador demuestra que los percibió con regularidad durante su vida laboral, es dable sostener que en reconocimiento a su esfuerzo por asistir puntualmente a su centro de trabajo de manera habitual, dichos estímulos deben integrarse al salario para efectos del cálculo de la prima de antigüedad. En la inteligencia de que si por habitual se entiende 'lo que tiene carácter de hábito por su frecuencia o su constancia', para los efectos precisados deben considerarse para calcular su salario integrado siempre y cuando los hubiere obtenido por lo menos en 18 de las 24 quincenas de que se compone el último año de servicios previo a su jubilación, pues sólo así podría estimarse que se cumplió con la finalidad perseguida con el otorgamiento de tales prestaciones, esto es, un hábito que le representa al trabajador un beneficio inmediato y también futuro, pues tal cifra equivale al 75% de las quincenas del año, lo que hace suponer la presencia de una práctica que si bien no es absoluta, sí lo es, por lo menos, regular y constante.

"Solicitud de sustitución de jurisprudencia 16/2013. Magistrados integrantes del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 9 de abril 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: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Enrique Sumuano Cancino."

No se soslaya que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó la cláusula 30 del pacto colectivo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, vigente para el bienio 2000-2002, al resolver la contradicción de tesis 33/2006-SS, en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil seis, la cual dio origen a la siguiente tesis:

"Novena Época
"Registro digital: 175363
"Instancia: Segunda Sala
"Tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XXIII, abril de 2006
"Materia: laboral
"Tesis: 2a./J. 44/2006
"Página: 200

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL TIEMPO EXTRA EN FORMA DIARIA DEBE ESTIMARSE COMO FACTOR INTEGRANTE DEL SALARIO PARA EFECTOS DEL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD Y EL MONTO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA (INTERPRETACIÓN DE LA CLÁUSULA 30 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, EN SU TEXTO VIGENTE HASTA EL 30 DE ABRIL DEL 2002). La cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado por la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, establece el concepto de salario y los elementos que lo integran, precisando entre éstos, conceptos nominados y uno genérico o innominado al señalar 'y percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo', de ahí que la referida cláusula sea enunciativa y no limitativa, de manera que si el trabajador recibe una percepción en forma diaria y ordinaria por su trabajo, ésta debe considerarse en la conformación del salario, independientemente de su denominación. En tal virtud, se concluye que por disposición del propio contrato, tratándose de la jubilación del trabajador y de la prima de antigüedad, si a un trabajador se le paga una percepción por tiempo extra en forma diaria, debe considerarse como integrante del salario para los efectos del pago de dichas prestaciones."

Y más tarde, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó, en otra jurisprudencia, cuál debe ser el salario base para calcular la cuantía de la jubilación para un trabajador de Comisión Federal de Electricidad, al resolver la contradicción de tesis 184/2009, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 90/2009, cuyos datos de identificación, rubro y texto son los siguientes:

"Novena Época
"Registro digital: 166892
"Instancia: Segunda Sala
"Tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XXX, julio de 2009

"Materia: laboral

"Tesis: 2a./J. 90/2009

"Página: 454

"PENSIÓN JUBILATORIA EN LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. SÓLO LOS CONCEPTOS 'EXPRESAMENTE NOMINADOS' DEBEN INCLUIRSE DENTRO DEL SALARIO BASE PARA EFECTOS DE SU CÁLCULO (CLÁUSULA 30 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, CORRESPONDIENTE A LOS BIENIOS 2002-2004 Y 2004-2006). A partir de la vigencia del contrato colectivo correspondiente al bienio 2002-2004, la referida cláusula en su segundo párrafo acotó los conceptos que deben tomarse en cuenta para la base del cálculo de las pensiones jubilatorias. Así, al señalar que dichos conceptos son los 'expresamente nominados' que se mencionan en el primer párrafo de dicha cláusula, sólo deben considerarse para ese efecto las prestaciones siguientes: fondo de ahorro, ayuda de renta de casa, tiempo extra constante, compensación por jornada nocturna, servicio eléctrico, prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de 27 domingos al año, porcentaje adicional al pago de vacaciones, aguinaldo anual, cuota de transporte, cuota de arrastre para el personal que la reciba en forma permanente, ayuda de despensa y fondo de previsión."

Así es, no se soslaya el contenido de las jurisprudencias transcritas, pues resultan trascendentes para resolver la presente contradicción de criterios, ya que esta Segunda Sala, al hacer la interpretación de la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado por la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, estableció los elementos que integran el salario para efectos del pago de la prima de antigüedad y el monto de la pensión jubilatoria, **señalando que son todas aquellas percepciones que diaria y ordinariamente recibe el trabajador por su trabajo**, y concluyó que si a un trabajador se le paga una percepción por tiempo extra en forma diaria, debe considerarse como integrante del salario para los efectos del pago de dichas prestaciones.

En la segunda de las jurisprudencias se precisó, que como la cláusula 30 había cambiado en su redacción en los bienios 2002-2004 y 2004-2006, obligó a resolver que el salario para calcular el monto de la jubilación debía integrarse con los conceptos expresamente nominados, tales como fondo de ahorro, ayuda de renta de casa, tiempo extra constante, compensación por jornada nocturna, servicio eléctrico, prima por trabajo dominical cuando se laboren un mínimo de 27 domingos al año, porcentaje adicional al pago de vacaciones, aguinaldo anual, cuota de transporte, cuota de arrastre para el personal **que la reciba en forma permanente**, ayuda de despensa y fondo de previsión.

La interpretación que realizó esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cláusula 30 del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado por la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, correspondiente a los bienios 2000-2002, 2002-2004 y 2004-2006, es relevante para el caso, en virtud de que tienen en común la integración del salario para efectos del pago tanto de la pensión jubilatoria, como de la prima de antigüedad, y son trascendentes dichas jurisprudencias, pues aunque se tratan, de la interpretación de cláusulas de contratos de los bienios citados, y en las ejecutorias de los asuntos de los tribunales contendientes, en las cuales los trabajadores reclamaron el pago correcto de su pensión jubilatoria y de prima de antigüedad con base en el contrato colectivo de trabajo, correspondiente a los bienios 2008-2010, este es de igual contenido que el de los diversos 2002-2004 y 2004-2006, a que se alude en dichas jurisprudencias.

Ahora bien, dado que en la segunda de las jurisprudencias a que se viene haciendo referencia esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo estableció los conceptos integradores del salario de los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, para el pago de la pensión jubilatoria, entonces, ahora habrá que establecer el relativo para el pago de la prima de antigüedad de los trabajadores de la citada empresa paraestatal.

Y, para ello, es menester partir de la interpretación armónica de las cláusulas 30, primer párrafo, y 69, fracción VI, del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, ya transcritas, de las que se desprende que la base económica con la que debe cubrirse la prima de antigüedad para los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad, comprende el importe de veinticinco días de "salario" (por cada año de servicios) en el momento de la jubilación, que se integra con todas aquellas prestaciones que de manera habitual percibió el trabajador durante su vida laboral, vigentes en la fecha en que tiene lugar la conclusión de la relación laboral por jubilación, esto es, el ingreso total obtenido por el trabajador como retribución por sus servicios y se integra con los pagos hechos en efectivo por sueldo, gratificaciones, percepciones, habitaciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación entregada a cambio de su trabajo en los términos del contrato.

En esas condiciones, si la prima de antigüedad constituye una prestación que se otorga al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio, y si demuestra que

todos esos conceptos los percibió con regularidad durante su vida laboral, esto es, diario y ordinariamente, por lo menos en 18 de las 24 quincenas de que se compone el último año de servicios previo a su jubilación, entonces, se le deben cubrir para efectos del pago de dicha prestación al momento de su retiro definitivo de la Comisión Federal de Electricidad.

Por lo anterior, esta Segunda Sala considera que el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TODOS LOS CONCEPTOS RECIBIDOS, DIARIA Y ORDINARIAMENTE, POR EL TRABAJADOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DEBEN INCLUIRSE DENTRO DEL SALARIO BASE PARA SU PAGO. Conforme a la interpretación armónica de las cláusulas 30, primer párrafo y 69, fracción VI, del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, se advierte que la base económica con la cual debe cubrirse la prima de antigüedad para los trabajadores de aquélla comprende el importe de 25 días de "salario" por cada año de servicios en el momento de la jubilación, que se integra con todas las prestaciones que de manera habitual percibieron durante su vida laboral, vigentes en la fecha en que tiene lugar la conclusión de la relación de trabajo por jubilación, esto es, el ingreso total obtenido como retribución por sus servicios y se integra con los pagos hechos en efectivo por sueldo, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación entregada a cambio de su trabajo en los términos del contrato. En esas condiciones, si la prima de antigüedad constituye una prestación otorgada al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio, y si éste demuestra que todos esos conceptos los percibió con regularidad durante su vida laboral, esto es, diaria y ordinariamente, por lo menos en 18 de las 24 quincenas de que se compone el último año de servicios previo a su jubilación, entonces deben cubrirse para efectos del pago de dicha prestación al momento de su retiro definitivo de la Comisión Federal de Electricidad.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase la tesis de jurisprudencia aprobada al Pleno y a la Primera Sala de este Alto Tribunal, a los Tribunales Colegiados de Circuito, a los Juzgados de Distrito y a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y remítanse testimonios de esta resolución a los órganos colegiados que sostuvieron los criterios contradictorios 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.

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 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRIMA DE ANTIGÜEDAD. TODOS LOS CONCEPTOS RECIBIDOS, DIARIA Y ORDINARIAMENTE, POR EL TRABAJADOR DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD DEBEN INCLUIRSE DENTRO DEL SALARIO BASE PARA SU PAGO.

Conforme a la interpretación armónica de las cláusulas 30, primer párrafo y 69, fracción VI, del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Comisión Federal de Electricidad y el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, se advierte que la base económica con la cual debe cubrirse la prima de antigüedad para los trabajadores de aquella comprende el importe de 25 días de "salario" por cada año de servicios en el momento de la jubilación, que se integra con todas las prestaciones que de manera habitual percibieron durante su vida laboral, vigentes en la fecha en que tiene lugar la conclusión de la relación de trabajo por jubilación, esto es, el ingreso total obtenido como retribución por sus servicios y se integra con los pagos hechos en efectivo por sueldo,

gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación entregada a cambio de su trabajo en los términos del contrato. En esas condiciones, si la prima de antigüedad constituye una prestación otorgada al trabajador al finalizar su vida laboral como un reconocimiento a su esfuerzo y colaboración durante sus años de servicio, y si éste demuestra que todos esos conceptos los percibió con regularidad durante su vida laboral, esto es, diaria y ordinariamente, por lo menos en 18 de las 24 quincenas de que se compone el último año de servicios previo a su jubilación, entonces deben cubrirse para efectos del pago de dicha prestación al momento de su retiro definitivo de la Comisión Federal de Electricidad.

2a./J. 63/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 9/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, Sexto en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Primero en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y Tercero del Décimo Quinto Circuito. 27 de abril 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. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 586/2015, el sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1366/2013, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 206/2015, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 1332/2013.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 1366/2013, resuelto por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, derivó la tesis aislada I.6o.T.89 L (10a.), de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL INCENTIVO DE PUNTUALIDAD PAGADO EN FORMA DIARIA DEBE ESTIMARSE COMO INTEGRANTE DEL SALARIO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE ANTIGÜEDAD (INTERPRETACIÓN DE LA CLÁUSULA 30 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO VIGENTE HASTA EL 30 DE ABRIL DE 2002).", 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 III, febrero de 2014, página 2296.

Tesis de jurisprudencia 63/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN FISCAL. EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS ADSCRITA A LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER ESE RECURSO CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARÓ LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR AQUÉL EN UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 343/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 13 DE ABRIL DE 2016. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año, y vigente a partir del veintidós siguiente, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis en materia administrativa, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—El oficio de denuncia proviene de parte legítima, ya que lo signó uno de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, órgano colegiado que emitió una de las ejecutorias que participan de la presente contradicción, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que establece que podrán denunciar la contradicción de tesis

sustentada 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, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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.

TERCERO.—Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es preciso conocer los criterios emitidos por los órganos colegiados en cuestión.

**Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la
Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**
(Revisión fiscal 299/2015, cuaderno auxiliar 1029/2015)

- El recurso de revisión fue hecho valer por parte legítima, ya que lo interpuso el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su carácter de unidad encargada de la defensa jurídica de sus propios intereses, de conformidad con los siguientes artículos: *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Artículo 86 y Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en sus artículos 16 y 35.*

- De los anteriores ordenamientos se advierte que la Dirección General de Responsabilidades de la Auditoría Superior de la Federación, se encuentra adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos, que tiene la facultad de representar a la Auditoría Superior de la Federación en el ejercicio de las acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y, sobre todo, que se encuentra facultada para interponer toda clase de recursos, por lo que debe entenderse que el titular de la mencionada dirección se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal.

- No es óbice que, en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el citado remedio procesal debe interponerse por las autoridades demandadas, por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 37/2001-SS, emitió la jurisprudencia 59/2001, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN

DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).", ni que los artículos 2o. y 13, fracciones I y VI, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, establezcan lo siguiente: "**Artículo 2o.** Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas adscritas a los mismos: ... Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.". "**Artículo 13.** Al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos le corresponde: I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los Tribunales de la República y ejercer las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría Superior de la Federación, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe; ... VII. Coordinar a las direcciones generales encargadas de los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias.". Sin embargo, el tribunal considera que si conforme a la propia regulación legal que rige la actuación de la autoridad recurrente (demandada en el juicio de nulidad), ésta se encuentra adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y tiene la facultad expresa para interponer toda clase de recursos; no existe razón legal para considerar que sólo tiene legitimación el titular de la mencionada unidad, y no el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, sobre todo, tomando en cuenta que se está ante la presencia de una facultad concurrente que deriva de la misma norma y que, por disposición de ésta, se entiende que la mencionada dirección también cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el remedio procesal se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos. Tan es así, que el artículo 35, fracción VI, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, expresamente dispone: "La Dirección General de Responsabilidades ... estará adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y su titular tendrá las siguientes atribuciones: ... VI. Representar a la Auditoría Superior de la Federación en el ejercicio de las acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como, en los juicios y procedimientos en que sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación, dando seguimiento a los procesos y juicios en que actúe.". No se inadmite que los asuntos que constituyen la materia de debate en los recursos de revisión fiscal obedecen a una importancia y trascendencia excepcional, al no constituir un medio ordinario de defensa que tenga como único presupuesto el dictado de una sentencia adversa a los intereses de la autoridad administrativa; sin embargo, la excepcionalidad del citado procesal se da en función de la materia de fondo debatida en el juicio, mas no guarda vinculación con un aspecto procesal, como

lo es la legitimación de la autoridad recurrente. Por tanto, se concluye que si bien el recurrente fue la autoridad que emitió el acto administrativo impugnado en el juicio de nulidad de origen, lo que implica que fue la parte demandada; lo cierto es que, en la especie, sí se encuentra legitimado para interponer el medio procesal.

- De conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, constituye un hecho notorio que, en sesión del diecinueve de marzo de dos mil quince, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito resolvió el recurso de revisión fiscal 3/2015, interpuesto por el recurrente *****, en su carácter de director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, concluyendo que el recurrente carecía de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal, en razón de que constituyó la autoridad demandada en el juicio de nulidad y, sobre todo, porque el único legitimado para hacer valer tal medio de defensa era el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación, al ser el encargado de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica; mientras que en esta ejecutoria se sostiene un criterio opuesto, con base en el examen del artículo 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y de los diversos 16 y 35 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, que también fueron analizados por el Tribunal Colegiado antes mencionado.

- En el presente fallo se afirma, a diferencia de aquel criterio, que con independencia de que la propia autoridad hubiese figurado como parte demandada, al estar adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos, y existir disposición normativa que le permite la interposición de toda clase de recursos, el director sí tiene legitimación para hacer valer el recurso de revisión fiscal, conforme lo establece el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito (Revisión fiscal 3/2015)

- En el caso, se impugna una sentencia definitiva dictada en un juicio de nulidad por una Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Del análisis del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se llega al conocimiento de que el recurso de revisión

fiscal se estableció como un medio de control de legalidad en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad, para las cuales, el resultado de la sentencia no fuera favorable, y establece un requisito de legitimación para la interposición de dicho recurso, puesto que señala que debe hacerse valer por la autoridad demandada, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

- Del oficio que remite la presidenta de la Quinta Sala Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en Celaya, Guanajuato, el cual contiene el recurso de revisión fiscal, se desprende que quien lo suscribe es el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, dependiente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de autoridad demandada.

- De la lectura de la parte conducente del oficio, a través del cual, la autoridad inconforme interpuso el presente recurso de revisión, se hizo constar lo siguiente: "Legitimidad del promovente: Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2 y 35, fracción VI, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril del 2013, el suscrito director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, cuenta, entre sus facultades reglamentarias, con las relativas a interponer toda clase de recursos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación; y emitió la resolución administrativa que puso fin al procedimiento resarcitorio número GRRFEMIB/05/2013/08/062, así como el Pliego Definitivo de Responsabilidad Número PDR115/2013, de fechas 22 y 25 de noviembre de 2013, respectivamente, que constituyeron la materia del juicio contencioso administrativo número 384/14-10-01-7-0T, instrumentado por la Sala Regional del Centro /JI y resuelta por la Quinta Sala Auxiliar en el diverso 337/14-QSA 9, ambas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

- En los preceptos legales en que se sustenta la autoridad recurrente, se advierte que la representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo, o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas, y que la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales Estados y Municipios se encuentra adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y que tiene como atribuciones, entre otras, representar a la auditoría en el ejercicio de las acciones derivadas del procedimiento

para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como en los juicios y procedimiento en que sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación, dando seguimiento a los procesos y juicios en que actúe.

- Derivado de lo anterior, se advierte que si bien, en principio, pareciera que se otorgan facultades a la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios a interponer el recurso de revisión fiscal, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ello no legitima a la autoridad recurrente para acudir a la presente vía.

- El artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que compete a la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, interponer el recurso de revisión fiscal, por ser ésta la que cuenta con el personal capacitado y con los elementos necesarios para tal efecto, además de que, en el caso, no se está en el supuesto de que la resolución reclamada en el juicio de nulidad hubiera sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales en la que, en esos casos, el recurso de revisión deberá interponerse por el secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en caso de ausencia.

- Si se atiende a lo dispuesto en los párrafos transcritos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que el legislador ordinario estableció el recurso de revisión fiscal como un mecanismo de defensa excepcional a favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad que obtuvieron un fallo adverso, cuya procedencia se condicionó a la satisfacción de ciertos requisitos formales, como el relativo a la legitimación, facultad que se dio a la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, por ser la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el citado medio de impugnación se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos, a fin de asegurar la adecuada defensa de dichas autoridades, estableciendo, por lo menos, dos reglas tocantes a los órganos competentes y a los supuestos de impugnación de las resoluciones o sentencias definitivas dictadas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales.

- Si en el caso particular el recurso de revisión fiscal lo interpone ******, en su carácter de director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, como autoridad demandada en

el juicio de origen, debe concluirse que dicho director carece de legitimación procesal para interponer el citado recurso, en virtud de que este medio de defensa sólo lo puede interponer la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio de nulidad respectivo, que es el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación. Y aun cuando el referido director también se ostenta como encargado de la defensa jurídica, cierto es que conforme a los preceptos transcritos en los párrafos que preceden, dicho director es dependiente de la unidad encargada de la defensa jurídica, pero no tiene ese carácter para efectos de la interposición del presente recurso. Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 59/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 37/2001-SS, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, página trescientos veintiuno, cuyo rubro dice: "REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)."

CUARTO.—Atento a las decisiones de los órganos colegiados de que se trata, se advierte que existe la contradicción de tesis, pues en realidad se pronunciaron respecto de la misma problemática, es decir, analizaron situaciones jurídicas idénticas, pues en ambos casos se promovió juicio de nulidad contra la resolución emitida por el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación y el pliego definitivo de responsabilidades, en la que se determinó que existía responsabilidad resarcitoria del promovente, por irregularidades imputadas en su desempeño en un cargo público.

En los respectivos juicios se declaró la nulidad de los actos impugnados.

Contra dicho fallo, en los dos asuntos, el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación interpuso recurso de revisión fiscal.

Como puede apreciarse, los antecedentes en dichos asuntos fueron iguales; sin embargo, mientras el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla**, consideró que, pese a que el recurrente fue la autoridad que emitió el acto administrativo, tenía legitimación para hacer valer ese medio de defensa, en su carácter de unidad encargada de la defensa

jurídica de sus propios intereses; el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** determinó lo contrario, esto es, que el recurrente no estaba legitimado para acudir a esa vía, pues la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, residía en el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos.

Además, los Tribunales Colegiados de Circuito analizaron las mismas disposiciones legales: artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como numerales 2o., 13, fracciones I y VI, y 35, fracción VI, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, arribaron a posturas discrepantes.

En esas condiciones, es evidente la existencia de una contradicción de tesis, cuya problemática **consiste en dilucidar si el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación, está legitimado para interponer recurso de revisión fiscal contra la sentencia que declaró la nulidad de una resolución emitida por éste, en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.**

QUINTO.—Antes de hacer un pronunciamiento al respecto, es indispensable tener presente que los Tribunales Colegiados de Circuito sustentaron sus resoluciones en la premisa relativa a que la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación constituye la unidad encargada de la defensa jurídica de dicho órgano fiscalizador; sin embargo, discreparon en lo referente a si el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, dependiente de esa unidad, está o no legitimado para interponer revisión fiscal en defensa de los intereses de la Auditoría, tomando en cuenta que el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las sentencias definitivas que emitan el Pleno, las secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente "podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica".

Para emitir un criterio sobre el particular, es preciso analizar los artículos en los que se fundó el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios de la Auditoría Superior de la Federación para interponer la revisión fiscal, contra la sentencia dictada por una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que declaró la nulidad de un fallo dictado en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria, así como los preceptos relacionados, a saber:

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

"Artículo 79. Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un auditor superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo cuarto del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara."

"Artículo 83. Durante el receso de la Cámara, el auditor especial que corresponda conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, ejercerá el cargo hasta en tanto dicha Cámara designe al auditor superior de la Federación en el siguiente periodo de sesiones.

"El auditor superior de la Federación será suplido en sus ausencias temporales por los auditores especiales, por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y por el titular de la Unidad General de Administración en el orden que señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. En caso de falta definitiva, la comisión dará cuenta a la Cámara para que designe, en términos del artículo 80 de esta ley, al auditor que concluirá el encargo."

"Artículo 85. El auditor superior de la Federación tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta ley y hacerlo del conocimiento de la comisión, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Diario Oficial de la Federación;

"...

"XVI. Resolver el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias previsto en esta ley;

"...

"De las atribuciones previstas a favor del auditor superior de la Federación en esta ley, sólo las mencionadas en las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII,

XIII, XIV, XV, XVIII, XX y XXI de este artículo son de ejercicio exclusivo del auditor superior y, por tanto, no podrán ser delegadas."

"Artículo 86. El auditor superior de la Federación será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el presupuesto autorizado. En dicho reglamento se asignarán las facultades y atribuciones previstas en esta ley."

"Artículo 88. Sin perjuicio de su ejercicio por el auditor superior de la Federación o de cualquier otro servidor público, conforme al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, corresponde también a los auditores especiales las facultades siguientes:

"...

"IX. Participar en los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, en los términos que establezca el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación;

"...

"XV. Las demás que señale la ley, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 89. La Auditoría Superior de la Federación contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"III. Ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría Superior de la Federación, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe;

"...

"VII. Participar en los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias, en los términos que establezca el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación;

"...

"XI. Las demás que señale la ley y otras disposiciones aplicables."

De los preceptos legales reproducidos se advierte, en lo que interesa al presente estudio, que el auditor superior de la Federación está al frente de la Auditoría Superior de la Federación; que sus ausencias temporales serán suplidas, entre otros, por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos; que dicho auditor superior tiene como atribuciones distribuir las funciones a las unidades administrativas a través del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, estableciendo la forma en que deben ser suplidas las ausencias de los titulares de dichas unidades administrativas; que **el auditor superior de la Federación será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de las unidades y directores generales**, entre otros, **en términos de lo que prevea el reglamento** antes referido, donde se asignarán sus facultades y atribuciones; y que la Auditoría Superior de la Federación contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos, cuyo titular tiene dentro de sus funciones ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la auditoría sea parte, actuando en defensa de los intereses de ésta.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación dispone:

"Artículo 2o. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Auditoría Superior de la Federación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas adscritas a los mismos:

"...

"Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos

...

"Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios. ..."

"Artículo 12. Corresponde a los titulares de las unidades, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de este reglamento, las siguientes atribuciones generales:

" ...

"Los titulares de las unidades para el despacho de los asuntos de su competencia, serán auxiliados por los directores generales, directores, sub-directores, jefes de departamento y auditores señalados en el artículo 2o. de este reglamento; así como por los grupos de asesores, secretarios técnicos y demás personal de apoyo especializado para el mejor desempeño de sus funciones. ..."

"Artículo 13. Al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos le corresponde:

"I. Representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los tribunales de la República y ejercer las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría Superior de la Federación, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe; ..."

"Artículo 16. Los titulares de las direcciones generales tendrán, sin perjuicio de lo dispuesto en otros artículos de este reglamento, las siguientes atribuciones generales:

" ...

"LV. Las demás que en el ámbito de sus respectivas competencias les otorguen las disposiciones jurídicas aplicables y las que les confieran sus superiores jerárquicos. ..."

"Artículo 35. La Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios estará adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y su titular tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas auditoras en la formulación de los pliegos de observaciones, así como proceder a su notificación;

"II. Asesorar jurídicamente, a petición de las unidades administrativas auditoras, sobre los dictámenes técnicos para solventar pliegos de observaciones; solventación previa a la formulación del pliego de observaciones o, en su caso, para iniciar el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

"III. Instruir por sí o a través de sus directores de área, los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos o las personas físicas o morales, públicas o privadas, por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, que afecte a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, siempre y cuando se cuente con el dictamen y expediente técnico debidamente elaborados por los titulares de las unidades administrativas auditoras y soportados con las evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que acrediten las irregularidades detectadas en las auditorías, derivadas de la revisión y fiscalización de la cuenta pública; y resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades o de abstención de sanción y, en su caso, fincar a los responsables el pliego definitivo de responsabilidades a que se refiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

"IV. Devolver al titular de la unidad administrativa auditora correspondiente, el dictamen y expediente técnico por falta de solventación del pliego de observaciones, formulando consideraciones y observaciones, para el efecto de que integre los elementos faltantes o inicie los trámites para proceder a la solventación del pliego de observaciones, cuando no se cuente con las evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes que acrediten el monto del daño o perjuicio, o ambos, causados a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, derivadas de la fiscalización de la cuenta pública;

"V. Proceder a instruir el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, cuando el titular de la unidad administrativa auditora reitere su solicitud de instruir dicho procedimiento, incorporando total o parcialmente las consideraciones y observaciones a las que se refiere la fracción IV de este artículo, o sin incorporarlas al considerar que no es posible atenderlas;

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

"VII. Preparar y tramitar los informes previo y justificado que deba rendir la Auditoría Superior de la Federación en los juicios de amparo derivados de la aplicación del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como intervenir en representación de la Auditoría Superior de la Federación cuando ésta tenga el carácter de tercero perjudicado y, en general, formular todas las promociones que se refieran a dichos juicios;

"VIII. Representar a la Auditoría Superior de la Federación, ante los tribunales federales, con motivo de las impugnaciones que presenten los afectados derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

"IX. Tramitar, instruir y resolver los recursos de reconsideración interpuestos en contra de sus resoluciones;

"X. Asesorar, a petición de las unidades administrativas auditoras, sobre aspectos legales en los oficios de promoción de responsabilidades administrativas diversas a las del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias;

"XI. Asesorar, a petición de las unidades administrativas auditoras, sobre aspectos legales en la elaboración de los documentos en los que se den por concluidos los pliegos de observaciones por solventación o solventación previa a la emisión de los mismos;

"XII. Llevar un registro público de los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, sancionados por resolución definitiva firme, a través del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que hace referencia la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para hacerlo del conocimiento de las instancias de control competentes. Dicho registro deberá actualizarse cada tres meses y se publicará en la página de Internet de la Auditoría Superior de la Federación;

"XIII. Asesorar a las unidades administrativas auditoras para verificar si se cuenta con los elementos jurídicos en sus determinaciones para la cuantificación del daño o perjuicio, o ambos, causados a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales, o de las entidades paraestatales federales y la indemnización correspondiente, con base en la información proporcionada por las mismas unidades administrativas auditoras;

"XIV. Llevar el registro y seguimiento del cobro de los resarcimientos derivados del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias;

"XV. Solicitar a la Tesorería de la Federación que proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, a efecto de garantizar el cobro de las sanciones resarcitorias impuestas, en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;

"XVI. Recibir semestralmente el informe que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de los trámites realizados para la ejecución de los cobros y montos recuperados;

"XVII. Solicitar, en el ámbito de su competencia, información y documentación a las entidades fiscalizadas, así como a servidores públicos, proveedores, contratistas y prestadores de servicios que tengan relación con las operaciones celebradas con aquéllos, para contar con los elementos de juicio durante el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias;

"XVIII. Realizar estudios y emitir opiniones en materia de responsabilidades resarcitorias sobre la normativa que le sea aplicable;

"XIX. Solicitar a las unidades administrativas auditoras la opinión técnica que se requiera en el desarrollo del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias;

"XX. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en sus archivos, con las limitaciones que señalan los ordenamientos jurídicos en materia de reserva, confidencialidad, secrecía y de acceso a la información pública gubernamental, y

"XXI. Las demás que en el ámbito de su competencia le otorguen las disposiciones jurídicas aplicables o le encargue el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos."

"Artículo 48. Las ausencias temporales de los auditores especiales y titulares de las unidades, serán suplidas por el titular de la dirección general que corresponda a su adscripción, según el orden señalado en el artículo 2o. de este reglamento. ..."

Como puede apreciarse, del análisis de esas disposiciones reglamentarias se evidencia que, para el despacho de sus asuntos, la Auditoría Superior

de la Federación cuenta, entre otras unidades administrativas, con la Unidad de Asuntos Jurídicos, dentro de la cual, se encuentra la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios; que dichas unidades serán auxiliadas para el mejor desempeño de sus funciones, por los directores generales, entre otros servidores públicos; que corresponde al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los tribunales de la República y ejercer las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los que ésta sea parte; que los titulares de las direcciones generales tienen dentro de sus atribuciones, las que les confieran sus superiores jerárquicos y las demás que, en el ámbito de sus respectivas competencias, les otorguen las disposiciones jurídicas aplicables; que el titular de la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios tiene dentro de sus funciones representar a la Auditoría Superior de la Federación en el ejercicio de las acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como en los juicios y procedimientos en que sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación; que el titular de la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios tiene dentro de sus atribuciones representar a la Auditoría Superior de la Federación ante los tribunales federales, con motivo de las impugnaciones que presenten los afectados derivados del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como las demás que, en el ámbito de su competencia, le otorguen las disposiciones jurídicas aplicables o le encargue el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos; y que las ausencias de los auditores especiales y titulares de las unidades, serán suplidas por el titular de la dirección general que corresponda a su adscripción.

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, en torno a los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo siguiente:

"Artículo 1o. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea Parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta ley.

"Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso

administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

"Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso."

"Artículo 5o. Ante el tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

"La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

"La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las entidades federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

"Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo."

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio

de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha

en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

De los preceptos citados se advierte que los juicios que se promovieron ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se regirán por las disposiciones de dicho ordenamiento y que la representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su reglamento o decreto respectivo.

Asimismo, de la fracción IV del artículo 63 de la ley en cita se aprecia, como ya se mencionó, que las resoluciones emitidas por el Pleno o por las Salas del citado tribunal podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, entre otros, interponiendo al efecto el recurso de revisión.

Esto es, el citado numeral establece el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, a su vez, prevé quién es el ente legitimado para interponer el citado medio de defensa.

Cabe señalar que la regulación de la legitimación procesal para interponer el recurso de revisión fiscal, prevista en este numeral, ya se encontraba establecida en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, cuyo alcance fue fijado en la jurisprudencia de la Segunda Sala que lleva por rubro, texto y datos de identificación:

"REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).—De la interpretación causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se advierte que el recurso de revisión se estableció como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales y por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad. Sin embargo, con el objeto de que dicho medio de impugnación se interpusiera

con la formalidad y exhaustividad que requerían los asuntos respectivos y con el fin de asegurar la adecuada defensa de las referidas autoridades, el legislador ordinario estimó necesario que fuera la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la que promoviera el citado medio de impugnación, por ser ésta la que cuenta con el personal capacitado y con los elementos necesarios para tal efecto, salvo que la resolución reclamada en el juicio de nulidad hubiera sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales pues, en estos casos, el recurso de revisión deberá promoverse por el secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Por tanto, es inconcuso que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación procesal para interponerlo, dado que la facultad que les fue conferida para impugnar la legalidad de las resoluciones definitivas emitidas por las Salas del citado tribunal, necesariamente deben ejercerla por conducto del órgano administrativo encargado de su defensa jurídica." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, tesis 2a./J. 59/2001, página 321)

Tomando en cuenta este criterio, debe estimarse que el sistema de legitimación procesal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo implica que las autoridades demandadas en un juicio de nulidad únicamente pueden interponer el recurso de revisión fiscal contra las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

En ese tenor, la Segunda Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre cuál es la unidad encargada de la defensa jurídica de diversas autoridades demandadas en un juicio de nulidad seguido ante el referido tribunal administrativo, destacando las que llevan por rubro, texto y datos de identificación:

"REVISIÓN FISCAL. LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS, ÓRGANOS DESCONCENTRADOS, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA.—De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 59/2001 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 321, así como de las consideraciones en las cuales se sustentó, se desprende que el

recurso de revisión fiscal se instituyó como un mecanismo de defensa excepcional en favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad que obtuvieron un fallo adverso, cuya procedencia está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos formales como el relativo a la legitimación, en tanto que, en un principio, ésta se otorgó al titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado a que el asunto correspondiera y no a la propia autoridad que dictó la resolución impugnada y, posteriormente, con motivo de las reformas constitucionales acaecidas en 1987, dicha legitimación se le dio a la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las indicadas Secretarías de Estado, departamentos administrativos y organismos descentralizados, por ser la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el citado medio de impugnación se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos a fin de asegurar la adecuada defensa de dichas autoridades. Atento lo antes expuesto, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República y entidades de la administración pública federal, así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, carecen de legitimación procesal para interponer el recurso citado, pues aun cuando en términos de lo previsto en el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran facultados para defender las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependen jerárquica y funcionalmente, por disposición expresa de la ley que las regula, el órgano facultado para interponer toda clase de recursos y medios de impugnación en los juicios en que dicha secretaría sea parte, es su Unidad de Asuntos Jurídicos, lo cual es acorde con lo que dispone el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto señala que las autoridades podrán impugnar, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que les sean adversas." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, junio de 2003, tesis 2a./J. 46/2003, página 284)

"REVISIÓN FISCAL. LOS DELEGADOS DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA.—El procurador federal de Protección al Ambiente, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2004, otorgó facultades a las citadas autoridades para representarlo legalmente e interponer los recursos correspondientes ante el Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenamiento de carácter meramente administrativo que no puede contrariar al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, el cual prevé que la única autoridad que puede interponer recurso de revisión fiscal es la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio fiscal, que en la especie, de acuerdo con el artículo 132, fracciones III y IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de esa dependencia. En consecuencia, si el medio de impugnación citado es interpuesto por los delegados en las entidades federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dicho recurso debe desecharse por carecer de legitimación procesal activa." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, tesis 2a./J. 100/2007, página 337)

"REVISIÓN FISCAL. LOS ADMINISTRADORES LOCALES JURÍDICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS AUTORIDADES FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES.—De los artículos 63, párrafos primero y segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hasta el 31 de diciembre de 2006 y 24, fracción III, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se advierte una regulación confusa e incongruente respecto de la actuación de las autoridades hacendarias federales para impugnar las sentencias definitivas dictadas por el tribunal citado en los juicios mencionados, pues mientras el primero establece la legitimación del Servicio de Administración Tributaria para interponer la revisión fiscal, el segundo dispone que la promoción del indicado medio de defensa corresponde a los administradores locales jurídicos, en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público y del jefe del Servicio de Administración Tributaria. Así las cosas, debe atenderse a la voluntad del legislador ordinario, en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto remite a 'los casos que señalen las leyes', y no a lo previsto por el precepto reglamentario, de manera que como expresamente lo establece el invocado artículo 63, en los juicios de nulidad que versen sobre las resoluciones de mérito el recurso sólo puede interponerse por el Servicio de Administración Tributaria, a través del Jefe de dicho órgano desconcentrado o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Además, los administradores locales jurídicos dependientes del referido Servicio no están legitimados para promover el recurso de revisión fiscal en el

supuesto aludido, en primer lugar, porque el citado órgano desconcentrado no está facultado para representar al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunado a que tampoco es factible la representación por conducto de uno de sus órganos integrantes; y en segundo, debido a que conforme a los artículos 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, 19 de la Ley de Amparo y a los criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no procede la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, cuyas reglas son aplicables al trámite de la revisión fiscal." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, tesis 2a./J. 119/2007, página 367)

"REVISIÓN FISCAL. EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN DIVISIONAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONER ESE RECURSO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2005).—Con motivo de las reformas constitucionales de 1987, la legitimación para interponer el recurso se dio a la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las Secretarías, Departamentos u Organismos, por ser la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para que el citado medio de impugnación se interponga con la formalidad que requieren los asuntos respectivos a fin de asegurar la adecuada defensa de dichas autoridades. Atento a lo expuesto, el titular de la Dirección Divisional de Asuntos Jurídicos, como órgano interno del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, al ser el encargado de su defensa jurídica, puede realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de sus derechos, por tanto, tiene legitimación procesal activa para interponer el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2005, en términos de los artículos 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5o., 24, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, así como 3o. y 20, fracción I, del reglamento del propio instituto, lo cual es acorde con el propósito del legislador de que la facultad para la defensa de las autoridades se ejerza debidamente, en tanto que dicha Dirección Divisional cuenta con el personal y los elementos necesarios para ello, además de que es congruente con el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto señala que las autoridades podrán impugnar, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que les sean adversas." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, tesis 2a./J. 94/2007, página 1177)

La jurisprudencia citada en último lugar derivó de la contradicción de tesis 55/2007-SS, resuelta el dos de mayo de dos mil siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas, siendo ponente el último de los Ministros nombrados, a cuya ejecutoria es conveniente remitirse, atento a la problemática que ahora se presenta, a saber:

"Del criterio jurisprudencial antes transcrito, así como de las consideraciones que le dieron origen, se desprende que los aspectos fundamentales que llevaron a esta Segunda Sala a determinar que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación procesal para interponer el recurso de revisión a que alude el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente en esa época, son los siguientes:

"• Que el Poder Revisor de la Constitución General de la República creó a favor de la autoridad que obtuvo un fallo adverso de los tribunales contenciosos administrativos, un medio de defensa de la legalidad de las resoluciones que emitan, dejando en manos del legislador ordinario el establecimiento de los supuestos de procedencia del mismo, según deriva del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en cuanto señala que corresponde a los tribunales de la Federación conocer 'de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e), del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. ...'

"• Que en relación con lo anterior, el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente en esa época, expresamente señalaba que las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas 'podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva. ...'

"• Que por cuanto se refiere a que sea la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el juicio de nulidad, la que interponga el recurso de mérito y no la propia autoridad, destaca que tal exigencia deriva de la necesidad que advirtió el legislador ordinario de eliminar el escollo procesal 'de que sea el secretario de Estado, jefe del departamento administrativo o director del organismo descentralizado, según corresponda, o por quien

legalmente deba sustituirlo, el que interponga el recurso', tal como acontecía hasta antes del catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho, y de asegurar que el 'ejercicio de dicha facultad tan importante para la defensa de las autoridades se realice con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten', en tanto que dicha unidad cuenta con el personal y los elementos necesarios para tal efecto.

"• Que lo antes expuesto permite concluir que el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal Federal vigente en esa época para impugnar ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, las resoluciones definitivas dictadas por el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se instituyó como un mecanismo de defensa excepcional en favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad que obtuvieron un fallo adverso, cuya procedencia, desde siempre, se ha condicionado a la satisfacción de ciertos requisitos formales como lo es el relativo a la legitimación, pues no debe soslayarse que en un principio ésta se otorgó al titular de la secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a que el asunto correspondiera, y no a la propia autoridad que dictó la resolución impugnada y que con motivo de las reformas constitucionales acaecidas en el año de mil novecientos ochenta y siete, a fin de que el citado medio de impugnación se formule con la formalidad y exhaustividad que requieren los asuntos respectivos, y con el objeto de asegurar la adecuada defensa de las autoridades que obtuvieron un fallo adverso del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el legislador ordinario estimó conveniente que fuera la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la que promoviera el citado medio de defensa legal, por ser ésta la que cuenta con el personal y los elementos necesarios para tal efecto, salvo que la resolución reclamada en el juicio de nulidad haya sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales, pues en estos casos, el recurso de revisión necesariamente deberá promoverse por el secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en los casos de ausencia; y

"• Que en tal sentido, resulta claro que aun cuando en términos de lo previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se resolvió la citada contradicción de tesis 37/2001-SS, las autoridades demandadas en el juicio de nulidad, tenían la facultad de impugnar las resoluciones definitivas dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que fueran adversas a sus intereses; lo cierto es que por disposición expresa de la ley, dicha facultad la debían ejercer, necesariamente, por conducto del órgano encargado de su defensa jurídica o, en su caso, por conducto del secretario de Hacienda y Crédito Público o por quien

debía suplirlo en los casos de ausencia, dado que en atención al principio de legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

"...

"Por otra parte, conviene atender a lo previsto en los artículos 5o., 24, fracción I, del Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y 3o. y 20, fracción I, del reglamento del propio instituto, que son del tenor siguiente:

"Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

"Artículo 5o. Para el despacho de los asuntos competencia del instituto, éste contará con las siguientes áreas administrativas:

"...

"Dirección Divisional de Asuntos Jurídicos.'

"Artículo 24. Compete a la Dirección Divisional de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar al instituto en los actos jurídicos en los que intervenga.'

"Reglamento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

"Artículo 3o. Para el despacho de los asuntos competencia del instituto, éste contará con los órganos siguientes:

"...

"V. Direcciones divisionales y sus correspondientes subdirecciones divisionales y coordinaciones departamentales de:

"...

"i) Asuntos jurídicos.'

"Artículo 20. Compete a la Dirección Divisional de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar al instituto en los actos jurídicos en los que intervenga.'

"Los artículos transcritos con antelación ponen de manifiesto que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, cuenta con una Dirección Divi-

sional de Asuntos Jurídicos, que entre otras facultades, tiene la de representarlo en los actos jurídicos en que intervenga.

"Luego, si la Dirección Divisional de Asuntos Jurídicos es el órgano interno del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial facultado para representarlo en los actos jurídicos en que intervenga, resulta claro que esa representación, al provenir de una disposición expresa de la ley, debe entenderse en el sentido de realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del instituto, lo que entraña una diversidad importante de facultades de representación, por tanto, la legítima procesalmente para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación (vigente en la época en que los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron los asuntos que motivaron esta contradicción), cuestión tal que, inclusive, es acorde, por una parte, con el propósito del legislador de que el ejercicio de esa facultad tan importante para la defensa de las autoridades se realice con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten, en tanto que dicha dirección divisional cuenta con el personal y los elementos necesarios para tal efecto y, por otra parte, con lo que dispone el precepto legal arriba citado, en cuanto señala que las autoridades podrán impugnar, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que les sean adversas.

"Lo anterior cobra relevancia, si se toma en consideración que en párrafos precedentes quedó establecido que, al resolver la diversa contradicción de tesis 37/2001-SS, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, esta Segunda Sala determinó que de la interpretación causal y teleológica del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se advertía que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecían de legitimación procesal para interponer el recurso de revisión administrativa, en tanto que si bien es cierto que el referido numeral las faculta para impugnar las resoluciones definitivas dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sean adversas a sus intereses, también lo es que por disposición expresa de la ley, dicha facultad la deben ejercer, necesariamente, por conducto del órgano encargado de su defensa jurídica o, en su caso, por conducto del secretario de Hacienda y Crédito Público o por quien deba suplirlo en los casos de ausencia, dado que en atención al principio de legalidad, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

"En ese orden de ideas, no cabe sino concluir que la Dirección Divisional de Asuntos Jurídicos del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

está legitimada para interponer el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación vigente en el año dos mil cinco, como titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del referido instituto, lo que es acorde al verdadero espíritu del legislador, consistente en que dicho medio de impugnación se formule con la formalidad y exhaustividad que requieren los asuntos respectivos, a fin de asegurar la adecuada defensa de las autoridades que obtuvieron un fallo adverso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. ..."

El análisis de los criterios reproducidos y de la ejecutoria reproducida evidencia que la legitimación para interponer el recurso de revisión contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa corresponde en exclusiva a la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada en el respectivo juicio de nulidad y, para determinar cuál es la unidad encargada de la defensa jurídica de una autoridad demandada en un juicio de esa naturaleza, debe atenderse, en primer lugar, a lo determinado en la ley que la regula y, en segundo lugar, a su reglamento interior o al diverso ordenamiento que establece su organización interna.

Incluso, como sucedió en el caso del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, para determinar cuál es la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de una autoridad demandada en un juicio de nulidad se destacó la necesidad de analizar cuál es el órgano encargado de actuar dentro del juicio.

En ese contexto, tratándose de la Auditoría Superior de la Federación, es indudable que su Unidad de Asuntos Jurídicos tiene dentro de sus atribuciones ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría Superior de la Federación, dando el debido seguimiento a los procesos y juicios en que actúe; sin embargo, atendiendo a lo previsto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como en el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en los preceptos transcritos en párrafos precedentes, resulta incuestionable que la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos, por disposición expresa, puede acudir en defensa de los intereses de la Auditoría Superior de la Federación, en tratándose de acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como en los juicios y procedimientos en que sea parte.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y 13 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con una Unidad de Asuntos Jurídicos para actuar en defensa de los intereses jurídicos de aquélla, máxime que dicha unidad está facultada para suplir al auditor superior de la Federación en sus ausencias temporales, acorde al diverso numeral 83 de la ley citada, lo que evidencia que se trata de la unidad jurídica encargada de su defensa; sin embargo, eso no implica que el recurso de revisión a que alude el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo deba, indefectiblemente, ser interpuesto exclusivamente por el titular de dicha Unidad de Asuntos Jurídicos, pues acorde a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y al Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, en el cual, el auditor superior de la Federación delega atribuciones a sus unidades administrativas y a sus titulares, dicho auditor es auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, titulares de unidades, directores generales y demás servidores públicos.

Además, importa mencionar que en el artículo 35, fracciones VI y VIII, del reglamento en comento, se establece **en forma expresa**, que la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios estará adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos y que su titular tiene la atribución de *representar a la Auditoría Superior de la Federación en el ejercicio de las acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, así como en los juicios y procedimientos en que sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, interponer toda clase de recursos y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación, dando seguimiento a los procesos y juicios en que actúe, así como representar a dicha Auditoría ante los Tribunales Federales, con motivo de impugnaciones que presenten los afectados derivados del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.*

De esta manera, es innegable que si, acorde a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, el auditor superior de la Federación es auxiliado en sus funciones, por los titulares de las unidades y directores generales, en términos de las funciones que les indique el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, como encargado de ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilia por el director general de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios;

y este último tiene como atribución representar a dicha auditoría actuando en defensa de sus intereses jurídicos; resulta claro que esa representación, al provenir de una disposición expresa, debe entenderse en el sentido de realizar cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos de la Auditoría Superior de la Federación, lo que entraña una diversidad importante de facultades de representación; por tanto, lo legitima procesalmente para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Esa conclusión, inclusive, es acorde, por una parte, con el propósito del legislador de que el ejercicio de esa facultad tan importante para la defensa de las autoridades se realice con la seriedad y profundidad que exijan los casos que así lo ameriten, en tanto que dicha dirección general, por ser la que participa directamente en los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos o las personas físicas o morales, públicas o privadas, por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable en dinero que afecte a la hacienda pública federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, cuenta con el personal y los elementos necesarios para tal efecto y, por otra parte, con lo que dispone el precepto legal citado, en cuanto señala que las autoridades podrán impugnar, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que les sean adversas.

Recapitulando, si bien el recurso de revisión fiscal se estableció como un medio de control de la legalidad en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a favor de las autoridades demandadas en el juicio de nulidad, para las cuales el resultado de la sentencia no fuera favorable, estableciéndose como requisito de legitimación para su interposición hacerlo valer a través de la unidad administrativa encargada de su defensa, no menos cierto es que se facultó a la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación, a representar a esta última en las acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias en defensa de los intereses de la entidad de fiscalización superior de la Federación ante los tribunales federales, contestando demandas, presentando pruebas y alegatos e interponiendo toda clase de recursos; por consiguiente, resulta innegable que el titular de dicha dirección, por disposición expresa, está legitimado para interponer revisión fiscal contra una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que declaró la nulidad de actos derivados de un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

En mérito de lo expuesto, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis que sustenta la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

REVISIÓN FISCAL. EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS ADSCRITA A LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER ESE RECURSO CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARÓ LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR AQUÉL EN UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. Conforme a los artículos 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las autoridades demandadas en un juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente pueden interponer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas en esos juicios por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, atendiendo a la ley que regula a la dependencia o entidad respectiva y a su reglamento interior, y considerando que dicha función corresponde al órgano encargado de actuar dentro de juicio en nombre de aquélla. Por consiguiente, acorde con los artículos 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 2o., 13 y 35, fracciones VI y VIII, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, se concluye que tratándose de acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, la defensa jurídica de la Auditoría Superior de la Federación corresponde tanto al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, como al de la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, al ser los competentes para el ejercicio de las acciones derivadas de procedimientos de esa naturaleza en juicios seguidos ante tribunales federales contra resoluciones de la citada Auditoría, así como para contestar demandas, presentar pruebas y alegatos e interponer toda clase de recursos, actuando en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación, por lo que resulta innegable que el titular de dicha Dirección está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal contra la sentencia que declaró la nulidad de una resolución emitida por él, en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encuentra redactado en el último considerando de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y presidenta en funciones Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán estuvo ausente.

En términos de lo determinado 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 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN FISCAL. EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDADES A LOS RECURSOS FEDERALES EN ESTADOS Y MUNICIPIOS ADSCRITA A LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER ESE RECURSO CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARÓ LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR AQUEL EN UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD RESARCITORIA. Conforme a los artículos 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las autoridades demandadas en un juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente pueden interponer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas en esos juicios por conducto de la unidad administra-

tiva encargada de su defensa jurídica, atendiendo a la ley que regula a la dependencia o entidad respectiva y a su reglamento interior, y considerando que dicha función corresponde al órgano encargado de actuar dentro de juicio en nombre de aquélla. Por consiguiente, acorde con los artículos 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y 2o., 13 y 35, fracciones VI y VIII, del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, se concluye que tratándose de acciones derivadas del procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, la defensa jurídica de la Auditoría Superior de la Federación corresponde tanto al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, como al de la Dirección General de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios, al ser los competentes para el ejercicio de las acciones derivadas de procedimientos de esa naturaleza en juicios seguidos ante tribunales federales contra resoluciones de la citada Auditoría, así como para contestar demandas, presentar pruebas y alegatos e interponer toda clase de recursos, actuando en defensa de los intereses jurídicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación, por lo que resulta innegable que el titular de dicha Dirección está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal contra la sentencia que declaró la nulidad de una resolución emitida por él, en un procedimiento de responsabilidad resarcitoria.

2a./J. 54/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 343/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 13 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver la revisión fiscal 3/2015, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver la revisión fiscal 299/2015 (cuaderno auxiliar 1029/2015).

Tesis de jurisprudencia 54/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CONTRA SENTENCIAS QUE, POR VIRTUD DE UNA DECLARACIÓN DE NULIDAD POR ASPECTOS FORMALES, ORDENEN LA DEVOLUCIÓN DE MERCANCÍAS AFECTAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA CON EMBARGO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 264/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO. 27 DE ABRIL DE 2016. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. DISIDENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferentes circuitos, además de que el asunto es del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, porque el denunciante –Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito–, es integrante de uno de los órganos, cuyos asuntos dieron lugar a los criterios materia de la contradicción de tesis, a saber, el recurso de revisión fiscal ***** del índice de dicho tribunal.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** El denunciante indicó que el problema jurídico a resolver es:

"... ¿La orden de devolver mercancías embargadas en el procedimiento administrativo hace procedente el recurso de revisión fiscal? ..."

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal *****, dictó el fallo de veintiuno de mayo de dos mil quince y, en lo que interesa, establece:

"CUARTO.—El presente recurso de revisión es procedente, de acuerdo con el artículo 63, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puesto que tal hipótesis contempla la procedencia de tal medio de impugnación, cuando se trata de una resolución dictada en materia de comercio exterior, lo cual, se surte en la especie.

"Lo anterior, en virtud de que la resolución impugnada en el contencioso administrativo es la contenida en el oficio *****, de veinticinco de agosto de dos mil catorce, por medio de la cual, el director general de Verificación al Comercio Exterior, de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, determinó un crédito fiscal en cantidad de *****, por concepto del impuesto general de importación e impuesto al valor agregado, recargos y multas a cargo de *****.

"Aunado a que, tampoco opera la excepción a esa regla que deriva de la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 88/2011 de rubro: 'REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).', conforme al cual, **el recurso es improcedente en todos los supuestos previstos en el numeral 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con independencia de la materia, cuando las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declaren la nulidad del acto administrativo impugnado, por vicios meramente formales, debido al carácter excepcional de ese medio de defensa.**

"La improcedencia del recurso de revisión referido obedece a que en ese tipo de sentencias, la Sala Fiscal no emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo

acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.

"En el caso, como se dijo, **el presente recurso de revisión fiscal es procedente, porque la Sala no sólo decretó la nulidad de la resolución impugnada por un vicio en la notificación de la orden de verificación, sino que además, se pronunció sobre el reconocimiento del derecho a la devolución del vehículo de procedencia extranjera, al condenar a la demandada a su devolución a quien acredite ser su propietario; por ende, es inconcuso que lo resuelto en esos términos impacta en materia de comercio exterior que el legislador consideró de importancia, para la procedencia del recurso.**

"Por ello, se sostiene tal procedencia, al no actualizarse la hipótesis a que se refiere la jurisprudencia número 2a./J. 88/2011, antes invocada. ..."

II. El Pleno del Decimoquinto Circuito, al resolver la contradicción de tesis *********, analizó recursos de revisión fiscal interpuestos en contra de sentencias de nulidad en las que se ordenó devolver la mercancía en aduana *"a quien tenga el derecho subjetivo del vehículo objeto del procedimiento administrativo en materia aduanera"*, dictando la resolución de veinticuatro de noviembre de dos mil catorce y, en lo que interesa, establece:

"... En principio se destaca que en cuanto a la procedencia del recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha analizado profusamente el tema principalmente al resolver las contradicciones de tesis *********, ********* y *********, mismas que dieron origen a las jurisprudencias 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011 y 2a./J. 118/2012, las que son de contenido literal siguiente:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." (transcribe texto)

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).' (transcribe texto)

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.' (transcribe texto)

"...

"Conviene destacar que en las ejecutorias que dieron origen a los criterios insertos párrafos arriba –en lo que a esta contradicción interesa– medularmente se determinó: (reproduce texto)

"También ha quedado establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en los casos en que la nulidad de los actos motivo del juicio contencioso haya sido decretada por vicios formales en los mismos, esta determinación no entraña un pronunciamiento de fondo; por tanto, no se está ante un caso importante y trascendente, para que sea procedente el excepcional medio de defensa.

"Ahora bien, debe precisarse que los órganos colegiados contendientes son coincidentes en que la sentencia que declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado –cuyo origen remoto es un procedimiento administrativo en materia aduanera–, bajo el argumento de que las autoridades demandadas en el juicio natural infringieron los artículos 46 y 150 de la Ley Aduanera al levantar las actas en momentos diversos al en que se conocieron los hechos, participa de la naturaleza de una violación de carácter formal y que, por ende, no implica un pronunciamiento de fondo en el asunto.

"A pesar de lo anterior, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región sostuvo en la resolución motivo de contradicción que el solo hecho de que en la sentencia de nulidad se haya ordenado la devolución de las mercancías afectas, hace que per se resuelva el contenido material de la pretensión planteada y, por ende, la restitución del derecho violentado, lo que de suyo hace procedente el recurso de revisión fiscal intentado.

"Determinación la anterior que este Pleno de Circuito estima inexacta, pues si bien en ambos casos en el juicio de nulidad subyacente a los recursos de revisión fiscal se ordenó la devolución de mercancías, esto atiende a una consecuencia jurídica derivada de la nulidad lisa y llana que fue concedida

por vicios formales pero no porque en el juicio contencioso se haya entrado al fondo del asunto (pues no se declaró la nulidad en atención a las irregularidades contenidas en la resolución determinante del crédito fiscal), lo que en todo caso constituye un aspecto fáctico ajeno al análisis de los motivos que originaron la nulidad de los actos impugnados en el juicio contencioso.

"Para evidenciar la anterior información conviene traer a colación el contenido literal de los artículos 51, fracción III, y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los que establecen: (transcribe texto)

"De las transcritas hipótesis normativas, es posible extraer –en lo que a este estudio interesa– que del sistema de nulidades creado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (en cuanto a los efectos de las sentencias), se advierte que los tipos de nulidades estatuidos son los denominados como 'nulidad lisa y llana o absoluta' y 'nulidad para efectos o relativa'.

"Entonces, en cuanto a la denominada lisa y llana, ésta puede declararse –entre otros– en los siguientes supuestos:

- "a) Vicios de competencia;
- "b) Vicios de forma;
- "c) Vicios de procedimiento; y,
- "d) Falta de fondo;

"Debe tenerse presente que tanto la nulidad lisa y llana o absoluta como la nulidad para efectos o relativa, invalidan la resolución o acto impugnado, pero difieran en sus efectos según sea la causa de anulación.

"En esta línea conviene destacar que cuando se decreta la nulidad por un vicio formal –como en el caso aconteció en ambos juicios administrativos subyacentes a las revisiones fiscales–, no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo sometido a escrutinio de legalidad, pues precisamente sobre el mismo no existió pronunciamiento alguno al decretarse la nulidad, si bien lisa y llana, pero por vicios intraprocesales.

"Es decir, no debe pensarse que la nulidad lisa y llana en todo momento implica un pronunciamiento del fondo del asunto, pues sólo será así si en el caso particular se emprendió tal estudio y, en esa hipótesis, sí sería procedente el recurso de revisión fiscal, por lo menos por lo que hace al requisito de importancia y trascendencia.

"Al caso –respecto al tópico de la nulidad y sus efectos– es aplicable la tesis P. XXXIV/2007, sustentada durante la Novena Época, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido literal siguiente:

""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." (transcribe texto)

"En esta línea argumentativa, si en los asuntos sometidos a consideración de los Tribunales Colegiados, cuyos criterios divergen, en ambos se declaró la nulidad en virtud de que no se habían respetado las formalidades del procedimiento administrativo en materia aduanera, esto constituye, como señalan ambos Tribunales Colegiados, un vicio de forma, lo que conlleva a la declaratoria de nulidad lisa y llana de los actos impugnados; sin embargo, ese tipo de nulidad no encuentra sustento en cuestiones de fondo sino de forma.

"Se sostiene de este modo, porque al decretarse la nulidad en sede administrativa no se resolvió respecto del contenido materia de la pretensión planteada en el juicio contencioso, ya que en la sentencia que decreta la nulidad no se examina de manera destacada y en cuanto al fondo, la validez de la resolución determinante del crédito fiscal, sino que, por vicios propios de las actas que le daban sustento a dicha resolución es que se determinó la nulidad; de modo que la devolución de las mercancías tan sólo es una consecuencia.

"En abono a lo expresado en el párrafo anterior, se cita –en lo que a este estudio es relevante– la sentencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 12/2011, el quince de junio de dos mil once, en la que determinó: (transcribe texto)

"De lo inserto es posible extraer que incluso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha fijado postura en cuanto a que para la procedencia del recurso de revisión fiscal debe atenderse únicamente a si la nulidad en el juicio contencioso administrativo fue declarada por cuestiones de forma o por cuestiones de fondo, sin que pueda atenderse a situaciones fácticas consecuencia de la nulidad decretada, para lo que citó varios ejemplos, entre ellos:

"i. Que no se le pueda obligar a la autoridad administrativa a emitir una nueva resolución en la que subsane los vicios detectados; o bien,

"ii. Cuando en virtud de la declaratoria de nulidad por falta de fundamentación y motivación de la resolución primigenia pudieran haber caducado las facultades de comprobación de la autoridad administrativa.

"En este tenor, **el hecho de que en los asuntos resueltos por los órganos colegiados contendientes se haya ordenado la devolución de las mercancías afectas al procedimiento administrativo en materia aduanera, no hace per se procedente el recurso de revisión fiscal, pues esto es una consecuencia de la nulidad lisa y llana decretada al detectarse un vicio formal sin emitirse pronunciamiento en cuanto al fondo del asunto (atento a que no se resolvió respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso)**; por tanto, la devolución de mercancías redundará en una situación fáctica en los términos expresados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"En mérito de lo razonado se concluye que **es improcedente el recurso de revisión fiscal cuando en una sentencia dictada en un juicio contencioso administrativo (en la que se declare la nulidad lisa y llana por un vicio formal en los actos impugnados), se ordene la devolución de mercancías afectas al procedimiento administrativo en materia aduanera, pues esta circunstancia no constituye la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, al no resolver de fondo si el crédito fiscal como acto autónomo había sido legalmente emitido**; es decir, no se resolvió respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso; y si bien se ordenó la devolución de las mercancías afectas al procedimiento esto obedece a cuestiones fácticas que son, en todo caso, consecuencia, de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio.

"En mérito de lo razonado, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

"**REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD LISA Y LLANA POR ASPECTOS FORMALES (SIN EMITIR PRONUNCIAMIENTO EN CUANTO AL FONDO DEL ASUNTO), NO OBSTANTE QUE SE ORDENE LA DEVOLUCIÓN DE LAS MERCANCÍAS AFECTAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**—Del contenido de las jurisprudencias 2a./J.150/2010, 2a./J.88/2011 y 2a./J.118/2012 y sus respectivas ejecutorias, es posible advertir que para la procedencia del recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Proce-

dimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter de excepcional que le reviste a este medio de defensa, es menester que se justifique la importancia y trascendencia de la interposición del recurso, lo que no acontece en los casos en que la nulidad de los actos motivo del juicio contencioso haya sido decretada por vicios formales en los mismos, pues esto no entraña un pronunciamiento de fondo en el que se haya resuelto respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso. En este sentido si la autoridad después de declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas, en vía de consecuencia ordena la devolución de las mercancías afectas al procedimiento administrativo en materia aduanera, eso de ninguna manera constituye la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, pues no se resolvió de fondo si el crédito fiscal como acto autónomo había sido legalmente emitido; es decir, no resolvió en vía directa el contenido materia de la pretensión planteada, sino que al advertirse un vicio en su proceso de creación (en cuanto al levantamiento de actas) se declaró su nulidad lisa y llana. Por tanto, la orden de tal devolución no hace procedente el recurso de revisión fiscal, pues esto es una consecuencia de la nulidad lisa y llana decretada, lo que redundaría en una situación fáctica en los términos expresados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 12/2011, ... '."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis

se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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."

Conforme al criterio jurisprudencial aquí reproducido, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Así, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, sino que basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 94/2000 de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice:

"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."

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que, en el caso, fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción de tesis, a saber:

I. Recurso de revisión fiscal ***, fallado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito:**

1. El particular promovió juicio de nulidad en contra de la resolución de veinticinco de agosto de dos mil catorce, a través de la cual el director general de Verificación al Comercio Exterior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, determinó un crédito fiscal en cantidad de *****, por concepto de incumplimiento de obligaciones en materia de impuesto general de importación e impuesto al valor agregado, además de actualización, multas y recargos.

2. Sustanciado el juicio de nulidad, la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictó la sentencia de nueve de enero de dos mil quince, mediante la cual declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, habida cuenta de que:

- La notificación de la orden de verificación del vehículo de procedencia extranjera que dio lugar al procedimiento administrativo en materia aduanera en el que se dictó la resolución impugnada, fue ilegalmente practicada por estrados, dado que, no se actualiza el supuesto que al efecto establece el artículo 134, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, esto es, que la persona no sea localizable, se ignore su domicilio, desaparezca, se oponga a la diligencia o desocupe su domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente.

- La autoridad fiscal no solicitó a la dependencia pertinente, a saber, la Agencia Primera Investigadora del Ministerio Público de la Federación en

Celaya, Guanajuato –que levantó el acta de entrega recepción del vehículo involucrado en una averiguación previa–, el domicilio del particular, por lo que no agotó los medios a su alcance para obtenerlo ni, por ende, para justificar la práctica de la notificación por estrados.

- Al no haberse notificado legalmente la orden de verificación, el particular no estuvo en aptitud de estar presente en el levantamiento del acta correspondiente, en transgresión al artículo 150 de la Ley Aduanera, lo que constituye un vicio en el procedimiento que repercutió en el sentido de la resolución impugnada.

- Ordenó a la autoridad demandada, en virtud de la declaración de nulidad, a devolver el vehículo materia del procedimiento administrativo en materia aduanera a quien demuestre tener un derecho sobre él, de conformidad con la jurisprudencia 57/2009 de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de dos mil nueve, página ciento cuarenta y uno, de rubro: "EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCÍAS CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. SU DEVOLUCIÓN O EL PAGO DE SU VALOR PROCEDE A FAVOR DE QUIEN COMPRUEBE TENER UN DERECHO SUBJETIVO SOBRE ELLAS."

3. Inconforme con la sentencia de nulidad, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión fiscal resuelto mediante fallo de veintiuno de mayo de dos mil quince, bajo las decisiones siguientes:

- Fue considerado procedente con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con base en las consideraciones siguientes:

- La resolución impugnada determinó un crédito fiscal en materia de impuesto general de importación e impuesto al valor agregado, lo que revela que se trata de un acto en materia de comercio exterior.

- Si bien, la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

(APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", dispone que el recurso de revisión fiscal es improcedente, aun cuando se ubique en alguno de los supuestos del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando la nulidad del acto impugnado haya sido declarada por vicios meramente formales; lo cierto es que esto obedece a que en ese tipo de sentencias no se emite pronunciamiento alguno que implique el reconocimiento de un derecho ni la exigibilidad de una obligación, por no resolver el contenido material de la pretensión planteada en el juicio, sino que se limita a analizar la posible carencia de determinadas formalidades elementales.

- La sentencia decretó la nulidad por un vicio formal (indebida notificación de la orden de verificación), pero, además, se pronunció sobre el reconocimiento del derecho a la devolución del vehículo de procedencia extranjera objeto del procedimiento administrativo en materia aduanera, lo que revela que impacta en materia de comercio exterior, considerándolo el legislador de importancia para la procedencia del recurso.

- Decidió confirmar la sentencia recurrida dictada por la Sala Fiscal.

II. Contradicción de tesis *** , fallada por el Pleno del Decim Quinto Circuito:**

1. Por oficio presentado el veintiocho de noviembre de dos mil trece, el presidente del Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el referido órgano colegiado, al resolver el expediente auxiliar derivado del recurso de revisión fiscal ***** del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, y por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Los Mochis, Sinaloa, al resolver el expediente auxiliar derivado del recurso de revisión fiscal ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

2. Admitida la contradicción de tesis y seguido el procedimiento, fue fallada mediante resolución de veinticuatro de noviembre de dos mil catorce, conforme a las consideraciones siguientes:

- Existe la contradicción de tesis, porque los órganos contendientes sostuvieron decisiones discordantes en cuanto a la procedencia del recurso de revisión, aun cuando analizaron similares cuestiones jurídicas, a saber, la

impugnación de sentencias de Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que declararon la nulidad de las resoluciones impugnadas por violación a los artículos 46 y 150 de la Ley Aduanera –que dispone que el acta de irregularidades debe levantarse en la misma fecha en que se conozcan los hechos– y, en ese tenor, ordenaron la devolución de las mercancías sujetas al procedimiento aduanero.

- El punto de derecho a dilucidar consiste en determinar si es procedente o no el recurso de revisión fiscal cuando una sentencia en un juicio administrativo declare la nulidad por un vicio formal en las resoluciones impugnadas y, en ese tenor, ordene la devolución de mercancías afectas al procedimiento administrativo de origen.

- Conforme a las jurisprudencias 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011 y 2a./J.118/2012 (10a.), de rubros: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", y "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.", las sentencias que declaren la nulidad de la resolución impugnada por un vicio formal, no entrañan un pronunciamiento de fondo que amerite una calificación de importante y trascendente para la procedencia del recurso de revisión fiscal.

- En la jurisprudencia 2a./J. 12/2011, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para la procedencia del recurso de revisión fiscal, debe calificarse el tipo de violación que dio lugar a la declaración de nulidad –formal o de fondo–, sin que pueda atenderse a situaciones fácticas consecuencia de la nulidad decretada.

- La declaración de nulidad con base en un vicio formal en el procedimiento administrativo en materia aduanera, no implica un estudio de fondo del asunto; por lo que, en estos casos, la orden de devolución de la mercancía

materia de ese procedimiento es consecuencia de esa nulidad formal, mas no implica que exista algún pronunciamiento sobre el derecho material aplicado por la autoridad administrativa.

- Es improcedente el recurso de revisión fiscal en contra de una sentencia que declare la nulidad lisa y llana por un vicio formal en los actos impugnados, aun cuando se ordene la devolución de mercancías afectas al procedimiento administrativo en materia aduanera, pues esta circunstancia no constituye la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, al no resolver sobre el contenido material de la resolución impugnada –crédito fiscal–.

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, habida cuenta de que:

A. En los fallos dictados por los tribunales contendientes se abordó el mismo punto jurídico, a saber, si conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, procede o no el recurso de revisión fiscal en contra de sentencias dictadas en el juicio administrativo federal que declaren la nulidad de la resolución impugnada por vicios formales en el procedimiento de origen (en materia aduanera), ordenando la devolución de las mercancías embargadas, por consistir esta orden un pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de un derecho o la exigibilidad de una obligación.

Sin que sea óbice que la violación formal analizada en el procedimiento por los órganos contendientes no sea idéntica –en tanto que la detectada por el Tribunal Colegiado se hizo consistir en la indebida notificación de la orden de verificación, mientras que el Pleno de Circuito analizó asuntos en los que el acta de irregularidades no se levantó el mismo día de la verificación–, toda vez que esa variación fáctica no incide en el criterio adoptado en cada caso, pues lo que subyace es que en ambas situaciones se valoró una declaración de nulidad basada en el estudio de una cuestión de forma, que dio lugar a que se ordenara la devolución de mercancías a quien demostrara tener un derecho sobre ella.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito sostuvo que el recurso de revisión fiscal es procedente, porque la orden de devolución de la mercancía implica la existencia de un pronunciamiento

sobre la declaración de un derecho o la exigibilidad de una obligación; mientras que el Pleno del Decimoquinto Circuito afirmó que tal medio de defensa es improcedente, toda vez que la orden de devolución de la mercancía es consecuencia del vicio formal detectado, pero no implica un pronunciamiento sobre la declaración de un derecho o la exigibilidad de una obligación.

Así pues, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema es determinar si una sentencia de nulidad que, por vicios formales en el procedimiento, ordenó la devolución de mercancías embargadas, constituye un pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de un derecho o la exigibilidad de una obligación, que hace procedente el recurso de revisión fiscal.**

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer, el criterio que se desarrolla.

El artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien prevé la posibilidad de que las autoridades combatan las resoluciones dictadas por tribunales jurisdiccionales en juicios administrativos, lo cierto es que su intención es restringir el ámbito de procedencia de los recursos de revisión correspondientes, de modo que proceda solamente en los casos excepcionales que señalen las leyes, según se aprecia de su texto que se reproduce a continuación:

"Artículo 104. Los tribunales de la Federación conocerán:

"...

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, **sólo en los casos que señalen las leyes.** Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

En este entendido, el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus nueve fracciones, establece los supuestos de procedencia del recurso de revisión fiscal, según se aprecia de la transcripción siguiente:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6 de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, **podrán ser impugnadas** por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, **siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:**

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado."

La norma reproducida regula el recurso de revisión fiscal, estableciendo que procede en contra de las resoluciones emitidas por la Sala Superior (actuando en Pleno o secciones) o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en específico, aquellas que cumplan con determinada cuantía, que contengan un pronunciamiento importante y trascendente, que incidan en las materias tributaria, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o de aportaciones de seguridad social, que declaren la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria por daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, que resuelvan sobre costas en los propios juicios de nulidad conforme al artículo 6 de la Ley Federal

de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que resuelvan sobre reclamaciones con base en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Pero, además, a partir del carácter restrictivo y selectivo del recurso de revisión fiscal, esta Segunda Sala ha interpretado que para que proceda no basta que el asunto encuadre en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que es indispensable que, en todos los casos, el fallo que se pretenda recurrir contenga un pronunciamiento importante y trascendente, lo que sucede cuando contenga decisiones en cuanto al fondo del asunto, entendido como una decisión última en cuanto a si es o no exigible el deber a que se refiere la resolución impugnada, para así justificar la procedencia del citado medio de impugnación.

Al efecto, debe atenderse a diversos criterios, cuya evolución llevaron a la conclusión referida en el párrafo precedente, a saber:

1. La contradicción de tesis ***** fallada el diez de octubre de dos mil siete, en la que, al analizar si es procedente el recurso de revisión fiscal en contra de una declaración de nulidad de una resolución sobre el grado de riesgo de una empresa emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, esta Segunda Sala acentuó la necesidad de que el asunto revista importancia y trascendencia, lo que no sucede cuando esa nulidad se base en vicios formales, conforme a las consideraciones siguientes:

"De lo hasta aquí expuesto, se puede advertir, que atendiendo a la evolución legislativa que sufrió el recurso de revisión fiscal, **existe una constante intención del legislador de dotar a dicho medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, por su cuantía, o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameriten la instauración de una instancia adicional.**

"Así las cosas, si bien es cierto que la fracción V del citado artículo 248, en relación con la procedencia del recurso de revisión, **no distingue en cuanto a si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto, o si basta con que la resolución se hubiere declarado nula por vicios formales, lo cierto es que en este último supuesto no se puede considerar satisfecha la presunción de importancia y trascendencia** que justifique la procedencia de dicho medio de impugnación.

"Lo anterior es así debido a que el recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada por la Sala Fiscal, en la que declara nula por vicios formales, una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, que versa sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo, implicaría que el análisis efectuado por el Tribunal Colegiado que conociera de dicho recurso se hiciera consistir en una cuestión ajena a la materia que consideró el legislador como importante y trascendente, lo que sería contrario a la naturaleza excepcional del mencionado recurso. ..."

Consideraciones que dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 220/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página doscientos diecisiete, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL RELATIVA AL GRADO DE RIESGO DE LAS EMPRESAS.— De la reforma al recurso de revisión fiscal, se advierte una constante intención del legislador de dotar a dicho medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que por su cuantía, o por la importancia y trascendencia que revistan los asuntos que se pretenden revisar a través de su interposición, ameriten la instauración de una instancia adicional. En tal virtud, aun cuando la fracción V, del artículo 248, del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco (actualmente fracción VI, del artículo 63, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), dispone que el recurso será procedente cuando la sentencia recurrida verse sobre una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo, y si bien es cierto no distingue en cuanto a si la resolución recurrida debe consistir en un pronunciamiento de fondo del asunto o si basta con que la resolución se hubiera declarado nula por vicios formales, lo cierto es que en este último supuesto no se puede considerar satisfecha la presunción de importancia y trascendencia que justifique la procedencia de dicho medio de impugnación, puesto que implicaría que el análisis efectuado por el Tribunal Colegiado, se hiciera consistir en una cuestión ajena a la materia que consideró el legislador como importante y trascendente, lo que sería contrario a la naturaleza excepcional del mencionado recurso."

2. La contradicción de tesis ***** fallada el veinticinco de agosto de dos mil diez, en la que esta Segunda Sala sostuvo que, de los supuestos de procedencia previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (incluida la fracción I relativa a la cuantía del asunto), se advierte que la intención del legislador fue dotar a dicho medio de defensa de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, por su importancia y trascendencia ameriten la promoción de una instancia adicional, lo que se actualiza cuando existe una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, y no cuando el análisis se limita a la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para estimarse legal, dado que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, de manera que no podrá justificarse la procedencia del recurso cuando la resolución se haya declarado nula por carecer de fundamentación y motivación, conforme a las consideraciones siguientes:

"En congruencia con el anterior criterio, se concluye que si la instauración del recurso de revisión fue creada con la intención de que tal instancia fuera procedente sólo en casos excepcionales, éste será improcedente en los supuestos en que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, detectó la carencia de fundamentación y motivación del acto impugnado.

"Lo anterior obedece a que la Sala resolutora, en ese tipo de sentencias, no emite pronunciamiento alguno que implique la declaración de un derecho ni la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelven respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que solamente se limitan al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación.

"Por tanto, el estudio de tales aspectos debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo ya resuelto. ..."

Resolución que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de dos mil diez, página seiscientos noventa y cuatro, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE

SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dado el carácter excepcional de ese medio de defensa, en los casos en los que dichas sentencias decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por falta de fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmarse presuntivamente los requisitos de importancia y trascendencia que deben caracterizar a ese tipo de resoluciones, pues la intención del legislador fue autorizar la apertura de una instancia adicional en aras de que el pronunciamiento que hiciese el revisor contuviera una decisión de fondo y siendo evidente que el examen de dichas causas de anulación no conduce a la declaración de un derecho ni a la inexigibilidad de una obligación, ya que no resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo se limita al análisis de la posible carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal, como son la fundamentación y la motivación, aspectos cuyo estudio corresponde plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior, al ser previsible que sólo se redundaría en lo resuelto."

3. La contradicción de tesis ***** fallada el cuatro de mayo de dos mil once, en la que esta Segunda Sala estableció que, al margen de la materia del asunto, en todos los casos en los que se haya declarado la nulidad de la resolución impugnada por vicios meramente formales, el recurso de revisión es improcedente, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"En ese sentido, dado que en la ejecutoria en cuestión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se constrictó a resolver la problemática sometida a su consideración relativa a si procede o no el recurso de revisión fiscal contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sólo declaren la nulidad de una resolución dictada en materia de aportaciones de seguridad social por vicios formales, como lo es la indebida fundamentación y motivación, sino que el criterio que emitió abarcó a todos los casos en que se declare la nulidad de una resolución por vicios formales con independencia de su materia, es evidente que la jurisprudencia de que se trata **no es aplicable únicamente en la materia de aportaciones de seguridad social, sino en todos los supuestos previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en que se declare la nulidad de la resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo por vicios formales**, es decir, por razones que no entrañan un pronunciamiento de fondo, porque en esa hipótesis no se está ante un caso importante y trascendente. ..."

Resolución que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 88/2011, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página trescientos ochenta y tres, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la indicada jurisprudencia, sostuvo que conforme al citado numeral, en los casos en los que las sentencias recurridas decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales, como es la falta o indebida fundamentación y motivación, la revisión fiscal resulta improcedente por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, sino sólo evidenciarse la carencia de determinadas formalidades elementales que debe revestir todo acto o procedimiento administrativo para ser legal. Ahora bien, como en la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 256/2010 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 150/2010, la Segunda Sala, en uso de sus facultades legales, abarcó todos los casos en los que la anulación derive de vicios formales, al margen de la materia del asunto, es evidente que el referido criterio jurisprudencial es aplicable en todos los supuestos materiales previstos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se declare la nulidad de una resolución impugnada por vicios meramente formales."

4. La solicitud de modificación de jurisprudencia ***** fallada el quince de junio de dos mil once, en la que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando la declaró infundada, precisó que, cuando no existe un pronunciamiento de fondo, no se está ante un caso importante y trascendente para efectos de la procedencia del recurso de revisión fiscal, ni siquiera en supuestos en que, por involucrar el ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad administrativa o por haber operado la caducidad, ya no es posible obligarla a emitir una nueva resolución, pues ello redundaría en situaciones fácticas que son, en todo caso, consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto, como se advierte de la parte conducente del fallo respectivo que, en lo conducente, se reproduce a continuación:

"En este sentido, esta Sala ya se pronunció respecto al tema de la aplicación de la jurisprudencia que se solicita sea modificada y reiteró el criterio

en el sentido de que en todos los casos en los que, al margen de la materia del asunto, se declare la nulidad de la resolución impugnada en el juicio de origen, por vicios meramente formales, es improcedente el recurso de revisión fiscal.

"Lo anterior pues se estimó que cuando se declara la nulidad de la resolución impugnada en un juicio contencioso administrativo por vicios formales, es decir, por razones que no entrañan un pronunciamiento de fondo, no se está ante un caso importante y trascendente, **sin que sea óbice a la anterior determinación que los Magistrados solicitantes hagan referencia a que, en algunos casos, por estar ante el ejercicio de facultades discrecionales de la autoridad administrativa no se le pueda obligar a emitir una nueva resolución en la que subsane los vicios detectados, o bien, cuando en virtud de la declaratoria del nulidad por falta de fundamentación y motivación de la resolución primigenia pudieran haber caducado las facultades de comprobación de la autoridad administrativa, pues ello redundaría en situaciones fácticas que son, en todo caso, consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio, en sí mismo, de si las resoluciones impugnadas adolecen del vicio que fue decretado por la Sala Fiscal respectiva.**

"En las anotadas condiciones, lo que procede en la especie es declarar infundada la solicitud de modificación de la tesis de jurisprudencia y por ello, debe prevalecer en sus términos, siendo de observancia obligatoria, en aquellos casos en que cobre aplicación, atento a lo que señala el artículo 192 de la Ley de Amparo. ..."

5. La contradicción de tesis ***** fallada el cinco de septiembre de dos mil doce, en la que esta Segunda Sala determinó que la declaratoria de nulidad de una resolución por haber caducado las facultades de la autoridad, no implica pronunciamiento en relación con el fondo del asunto, dado que actualizándose la figura de la caducidad no se analiza la legalidad de las sanciones impugnadas ni se emite decisión respecto de la existencia o inexistencia de la infracción que origina la responsabilidad fincada a la parte actora; y, por esa razón, el recurso de revisión fiscal es improcedente por no satisfacer el requisito de excepcionalidad establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al tenor de las consideraciones siguientes:

"En esa línea argumentativa resulta innegable que si se actualizó la figura de la caducidad en el procedimiento administrativo, que dio lugar a declarar la

nulidad lisa y llana de las resoluciones reclamadas; luego, el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es procedente, pues no se colman los requisitos de importancia y trascendencia que se exigen, en virtud de que **la actualización de la caducidad no implica la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación, dado que como se explicó, al haber considerado la Sala Fiscal que operaba la caducidad, es indiscutible que no resolvió respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, esto es, no emitió una resolución de fondo, toda vez que sólo concluyó que las facultades de la autoridad demandada para imponer la responsabilidad impuesta, habían caducado al no haber dictado resolución dentro del plazo legal.**

"En otras palabras, si la Sala Fiscal no se pronunció en relación con el fondo del asunto, pues se insiste, actualizándose la figura de la caducidad no se analiza la legalidad de las sanciones impugnadas; entonces, es incuestionable que no se emite criterio respecto de la existencia o inexistencia de la infracción que origina la responsabilidad fincada a la parte actora, al advertirse una violación cometida en el procedimiento administrativo de origen; y, por esa razón, el recurso de revisión que se interpone contra la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de las resoluciones reclamadas, no satisface el requisito de exigibilidad establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tornándose improcedente el medio de defensa de que se trata. ..."

Resolución que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 118/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de dos mil doce, página mil cuatrocientos ochenta y siete, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interpone contra sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto. En este sentido, los referidos criterios son aplicables cuando la sentencia que declara la nulidad lisa y llana obedece a que se actualizó la figura de la caducidad en

el procedimiento administrativo de origen, en términos de lo previsto en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues en este supuesto no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso y no se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el medio de defensa intentado."

6. La contradicción de tesis ***** fallada el veintisiete de noviembre de dos mil trece, en la que esta Segunda Sala dispuso que la declaratoria de nulidad lisa y llana por vicios en la notificación de la resolución determinante de contribuciones omitidas, no colma los requisitos de importancia y trascendencia que se exigen para la procedencia del recurso de revisión fiscal, dado que no implica la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación, por no resolver respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, sino que sólo sostiene un vicio en la indicada notificación que provocó que fueran comunicadas a los particulares cuando ya había vencido el plazo para emitir los créditos fiscales conforme al artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, según se aprecia de las consideraciones que, en lo que interesa, se reproducen a continuación:

"En esa línea argumentativa resulta innegable que **al declararse la nulidad lisa y llana por considerar la ilegalidad de la notificación de las resoluciones reclamadas al haber omitido el citatorio previo a ella; luego, el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es procedente, pues no se colman los requisitos de importancia y trascendencia que se exigen, en virtud de que esa situación no implica la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación, dado que las Salas fiscales no resolvieron respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, esto es, no emitieron una resolución de fondo, toda vez que sólo concluyeron que la notificación fue ilegal al no constar el citatorio previo a la notificación de las resoluciones originalmente impugnadas, lo que derivó en que éstas se hicieron del conocimiento cuando ya había quedado sin efectos la orden de la que derivaron las resoluciones liquidatorias, por ende, que ya había vencido el plazo para emitir resoluciones que determinen contribuciones omitidas, previsto en el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación.**

"En otras palabras, si las Salas Fiscales no se pronunciaron en relación con el fondo de los asuntos, pues no analizaron la legalidad de las sanciones

impugnadas; entonces, es incuestionable que no se emite criterio respecto de la existencia o inexistencia de la infracción que origina la responsabilidad fincada a la parte actora; y, por esa razón, el recurso de revisión que se interpone contra la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de las resoluciones reclamadas, no satisface el requisito de exigibilidad establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tornándose improcedente el medio de defensa de que se trata. ..."

Resolución que derivó en la jurisprudencia 2a./J. 171/2013 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de dos mil catorce, página mil doscientos sesenta y nueve, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS EN LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINÓ LAS CONTRIBUCIONES OMITIDAS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011, sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente cuando se interpone contra sentencias que decreten la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto. En este sentido, los referidos criterios son aplicables cuando la sentencia que declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado sólo obedece a vicios en la notificación de la resolución que determinó las contribuciones omitidas, pues en este supuesto no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso ni se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el medio de defensa intentado."

7. Finalmente, la contradicción de tesis ***** fallada el veintinueve de abril de dos mil quince, en la que esta Segunda Sala sostuvo que la declaración de nulidad por incompetencia de la autoridad que ordenó el procedimiento o que emitió la resolución impugnada, no colma los requisitos de importancia y trascendencia que se exigen, en virtud de que no existe decisión respecto de la existencia o inexistencia de las omisiones o diferencias

del pago de contribuciones o de la obligación de presentación de declaraciones, que motivaron, respectivamente su emisión, según se aprecia a continuación:

"En esa línea argumentativa **resulta innegable que al declararse la nulidad por considerar incompetente a la autoridad que ordenó el procedimiento o bien, la que emitió la resolución impugnada; luego, el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es procedente, pues no se colman los requisitos de importancia y trascendencia que se exigen, en virtud de que esa situación no implica la declaración de un derecho, ni la exigibilidad de una obligación**, dado que las Salas Fiscales y Administrativas no resolvieron respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso, esto es, **no emitieron una resolución de fondo**, ya que sólo concluyeron, respectivamente, que el oficio por el cual inició la autoridad las facultades de comprobación, y la resolución determinante del crédito fiscal, fueron ilegales al haber sido emitidas por autoridades incompetentes.

"En otras palabras, si las Salas Fiscales no se pronunciaron en relación con el fondo de los asuntos; entonces, **es incuestionable que no se emite criterio respecto de la existencia o inexistencia de las omisiones o diferencias de pago de contribuciones o de la obligación de presentación de declaraciones, que motivaron respectivamente su emisión**; y por esa razón, el recurso de revisión que se interpone contra la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de las resoluciones controvertidas, no satisface el requisito de exigibilidad establecido en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tornándose improcedente el medio de defensa de que se trata.

"...

"No es óbice a lo anterior, que el vicio aducido por las Salas implique la nulidad de los créditos impugnados, pues en todo caso, es consecuencia del vicio formal que estimó actualizado, pero de ninguna manera evidencia que realmente haya un pronunciamiento de fondo, independientemente de la fundamentación de la sentencia o si ello impide o no que la propia autoridad pudiera emitir una nueva resolución dada la incompetencia aducida. ..."

Resolución que dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 67/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de dos mil quince, página mil sesenta y cuatro, que dice:

"REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO QUE DETERMINÓ CONTRIBUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LO DICTÓ U ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 150/2010 y 2a./J. 88/2011 (*), sostuvo que el recurso de revisión fiscal es improcedente contra sentencias que declaren la nulidad del acto administrativo impugnado por vicios formales y por no colmar los requisitos de importancia y trascendencia, pues en esos supuestos, no se emite una resolución de fondo, al no declararse un derecho ni exigirse una obligación, al margen de la materia del asunto. En este sentido, los referidos criterios son aplicables cuando la sentencia que declara la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado que determinó contribuciones sólo obedece a la incompetencia de la autoridad que lo dictó u ordenó o tramitó el procedimiento del que deriva, pues en este supuesto no se resuelve respecto del contenido material de la pretensión planteada en el juicio contencioso ni se emite un pronunciamiento de fondo en el que se declare un derecho o se exija el cumplimiento de una obligación, con independencia de que el vicio aducido por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa implique la nulidad de los créditos impugnados pues, en todo caso, es consecuencia del vicio formal que estimaron actualizado, pero no evidencia que realmente haya un pronunciamiento de fondo; de manera que el requisito de excepcionalidad previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se satisface, lo que torna improcedente el medio de defensa intentado."

Como puede apreciarse, a través de los criterios en comento, esta Segunda Sala ha interpretado el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y ha sostenido que, al expedirlo, el legislador tuvo la intención de dotar al recurso de revisión fiscal de un carácter excepcional en cuanto a su procedencia, reservándola únicamente a ciertos casos que, precisamente por su importancia y trascendencia, ameriten la instauración de una instancia adicional en el juicio de nulidad.

Así, ha considerado que, para la configuración de esas características de importancia y trascendencia, al margen de la materia del asunto, es necesaria una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, lo que debe entenderse en el sentido de que, en cualquier caso, la sentencia de nulidad debe contener un pronunciamiento respecto del contenido material del aspecto de derecho que hubiere dado lugar a la resolución impugnada en el juicio de nulidad, es decir, haya declarado la inexistencia de los hechos o del derecho que, en el fondo, hubieren

sido discutidos, mientras que, cuando la sentencia recurrida se limite a revelar violaciones de forma que no repercutan directamente en la existencia o inexistencia de la obligación impuesta en dicha resolución, el recurso de revisión será improcedente, dado que, según el Máximo Tribunal del País, su estudio debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin necesidad de una revisión posterior.

Además, se ha abundado en que, tratándose de una nulidad por vicios formales, aun en asuntos en que ya no sea posible que la autoridad emita una nueva resolución, no puede suponerse un pronunciamiento importante y trascendente que amerite la procedencia del recurso de revisión fiscal, porque ello redundaría, más bien, en situaciones fácticas que, en todo caso, son consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto.

Ahora, a efecto de trasladar estas premisas a la materia de la contradicción de tesis en estudio, es de atenderse al texto de los artículos 59-B, fracción VIII, 150 y 157, párrafos tercero y siguientes, de la Ley Aduanera, en lo que regulan el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, y que dicen:

"Artículo 59-B. Quienes promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de agente aduanal, deberán cumplir, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas por esta ley y su reglamento, con las siguientes:

"...

"VIII. Aceptar las **visitas que ordenen las autoridades aduaneras**, para comprobar que cumple sus obligaciones fiscales y aduaneras, o para investigaciones determinadas."

"Artículo 150. Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta ley.

"En dicha acta se deberá hacer constar:
(se enuncian)

"Deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial

de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción.

"Se apercibirá al interesado de que si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará; que de no señalar el domicilio, de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, de desocupar el domicilio señalado sin aviso a la autoridad competente o señalando un nuevo domicilio que no le corresponda a él o a su representante, de desaparecer después de iniciadas las facultades de comprobación o de oponerse a las diligencias de notificación de los actos relacionados con el procedimiento, negándose a firmar las actas que al efecto se levanten, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados, siempre que, en este último caso y tratándose del reconocimiento aduanero, o de la verificación de mercancías en transporte, se cuente con visto bueno del administrador de la aduana.

"Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga.

"Cuando el embargo precautorio se genere con motivo de una inexacta clasificación arancelaria podrá ofrecerse, dentro del plazo señalado, la celebración de una junta técnica consultiva para definir si es correcta o no la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento; dicha junta deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes a su ofrecimiento. En caso de ser correcta la clasificación arancelaria manifestada en el pedimento la autoridad aduanera que inició el procedimiento acordará el levantamiento del embargo y la entrega de las mercancías, dejando sin efectos el mismo, en caso contrario, el procedimiento continuará su curso legal. Lo dispuesto en este párrafo no constituye instancia.

"La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado."

"Artículo 157. ... Cuando una resolución definitiva ordene la devolución de las mercancías y la autoridad aduanera haya comunicado al particular que existe imposibilidad para devolver las mismas, el particular podrá optar por solicitar la entrega de un bien sustituto con valor similar, salvo que se trate de mercancías perecederas, de fácil descomposición, de animales vivos,

de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones o de las mercancías a que se refiere el artículo 151, fracciones VI y VII de esta ley, o el valor del bien, actualizado conforme lo establece el párrafo siguiente.

"En el caso de que el Servicio de Administración Tributaria haya procedido a la destrucción, donación, asignación o transferencia para venta de la mercancía, la resolución definitiva que ordene la devolución de la misma, considerará el valor determinado en la clasificación arancelaria, cotización y avalúo practicado por la autoridad aduanera competente con motivo del procedimiento administrativo en materia aduanera, actualizándolo en los términos establecidos en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación hasta que se dicte la resolución que autoriza el pago.

"El particular que obtenga una resolución administrativa o judicial firme, que ordene la devolución o el pago del valor de la mercancía o, en su caso, que declare la nulidad de la resolución que determinó que la mercancía pasó a propiedad del Fisco Federal, y acredite mediante documento idóneo tener un derecho subjetivo legítimamente reconocido sobre los bienes, podrá solicitar al Servicio de Administración Tributaria la devolución de la mercancía, o en su caso, el pago del valor de la mercancía, dentro del plazo de dos años, contados a partir de que la resolución o sentencia haya causado ejecutoria.

"Cuando la persona que obtenga una resolución administrativa o judicial firme, de manera excepcional sea distinta a quien acredite tener el derecho subjetivo legítimamente reconocido sobre los bienes, ambos deberán solicitar el resarcimiento en forma conjunta, designando a una de ellas de común acuerdo como el titular del derecho.

"Tratándose de las mercancías a que se refiere el artículo 151, fracciones VI y VII de esta ley, la resolución definitiva que ordene la devolución del valor de las mercancías, considerará el valor declarado en el pedimento, adicionado con el coeficiente de utilidad a que se refiere el artículo 58 del Código Fiscal de la Federación, que corresponda conforme al giro de actividades del interesado."

De las normas reproducidas, se aprecian las formalidades que rigen en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo de mercancía, que van desde la emisión de la orden de verificación correspondiente, el levantamiento de acta de inicio y de irregularidades, su notificación al interesado, un plazo de diez días para ejercer el derecho de defensa, y el dictado de la resolución correspondiente. Y, en el mismo tenor, para los casos en

que se obtenga una resolución administrativa o, incluso, una judicial favorable, la autoridad debe devolver la mercancía al particular –o el pago de su valor–, siempre que acredite mediante documento idóneo tener un derecho subjetivo legítimamente reconocido sobre los bienes, lo que ha sido reconocido en la jurisprudencia 57/2009 de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de dos mil nueve, página ciento cuarenta y uno, que dice:

"EMBARGO PRECAUTORIO DE MERCANCÍAS CON MOTIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. SU DEVOLUCIÓN O EL PAGO DE SU VALOR PROCEDE A FAVOR DE QUIEN COMPRUEBE TENER UN DERECHO SUBJETIVO SOBRE ELLAS.—Conforme al artículo 150 de la Ley Aduanera, se dará inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera cuando las autoridades decreten el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten por presumir su ilegal tenencia o estancia en el país. Por su parte, el artículo 157, párrafo cuarto, de la ley citada prevé que el particular que obtenga una resolución administrativa o judicial firme ordenando la devolución o el pago del valor de la mercancía o, en su caso, que declare la nulidad de la resolución que determinó que aquella pasó a ser propiedad del fisco federal, podrá solicitar al Servicio de Administración Tributaria su restitución o el pago de su valor. Bajo este tenor, se concluye que el resarcimiento, cumpliendo con los requisitos legales respectivos, procederá a favor de la persona que tenga facultades suficientes para retirar la mercancía del recinto fiscal, es decir, quien compruebe, mediante documento idóneo, tener un derecho subjetivo legítimamente reconocido sobre los bienes y no restituirlos simplemente a quien le fueron embargados. Esta conclusión se apoya en los objetivos derivados de la propia ley y del procedimiento administrativo en materia aduanera, consistentes en la verificación de si las mercancías que ingresan al país cumplen con las exigencias establecidas por la regulación aplicable y se encuentran legalmente en territorio nacional, por tanto, en congruencia con el sistema aduanero, deben restituirse solamente a las personas que acrediten su propiedad o legal tenencia, esto es, a quienes les asista un derecho legítimamente tutelado en relación con las mercancías embargadas."

Ahora, es de atenderse a los artículos 50, párrafos primero y quinto, 51, fracciones I a V, y 52, fracciones I a V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que dicen:

"Artículo 50. Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en

relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

"...

"En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada."

"Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

"II. **Omisión de los requisitos formales** exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

"III. **Vicios del procedimiento** siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

"IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

"V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades."

"Artículo 52. La sentencia definitiva podrá:

"I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

"II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

"III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autori-

dad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

"IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta ley, el tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

"...

"V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

"a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

"b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

"c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

"d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

Conforme a las normas aquí reproducidas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa adopta un modelo de jurisdicción administrativa mixto, en tanto que tiene funciones de los tipos siguientes:

a) De mera anulación, cuya finalidad se ciñe a controlar la legalidad o constitucionalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, limitándose a detectar si existe el vicio alegado o no y, en su caso, declarar su nulidad por: (1) violaciones formales procesales; (2) violaciones formales en la propia resolución administrativa; o, (3) violaciones materiales o de fondo —es decir, relativas a los propios hechos y al derecho que sirvieron de fundamento para la emisión del acto—; nulidad que puede ser lisa y llana o para ciertos

efectos, incluyendo la reposición del procedimiento o la emisión de una nueva resolución bajo determinados lineamientos, conforme lo explica la tesis XXXIV/2007, pronunciada por el Pleno del Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página veintiséis, 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.—La nulidad, entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso, a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolver un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existen diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio motivo a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos."

b) De plena jurisdicción, cuya finalidad no sólo es determinar si existe el vicio alegado o no, sino también determinar la existencia de un derecho subjetivo del particular, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivo tal derecho; empero, al efecto, es menester que el tribunal fiscal, previa declaratoria de nulidad, se pronuncie sobre la existencia del derecho subjetivo a partir de un análisis de fondo y formule la condena, indicando la manera y términos en que se vincula al demandado a un dar, hacer o no hacer, de tal suerte que se restablezca el equilibrio jurídico violado, conforme lo establece la tesis XI/2010 de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página mil cuarenta y nueve, que dice:

"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OBLIGACIÓN DE CONSTATAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO SUBJETIVO DEL ACTOR EN EL JUICIO RELATIVO, OBEDECE AL MODELO DE PLENA JURISDICCIÓN CON QUE CUENTA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y TIENDE A TUTELAR LA JUSTICIA PRONTA Y COMPLETA.—El deber del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de reconocer o constatar la existencia del derecho subjetivo del actor en el juicio contencioso administrativo, antes de ordenar que se restituya, se reduzca el importe de una sanción o se condene a una indemnización, contenido en los artículos 50, penúltimo párrafo, y 52, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, está inspirado en la garantía de justicia pronta y completa establecida en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque con ello **se intenta evitar que el actor obtenga un beneficio indebido derivado de que el tribunal ordene la restitución de un derecho que todavía no se ha incorporado a la esfera jurídica de aquél o no ha sido demostrado, pero si acredita en el juicio contencioso que cuenta con él, porque allegó los elementos probatorios suficientes que revelan su existencia, se procura la pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen**, ya que el particular no tendrá que esperar a que la autoridad administrativa se pronuncie nuevamente, con el consecuente retraso en la solución final de lo gestionado."

Así pues, es factible estimar que existirá estudio de fondo cuando en la sentencia se haya declarado la nulidad por el análisis de un vicio material —que, se insiste, se vincula con los hechos y el derecho que sirvieron de fundamento para la emisión del acto impugnado—, o cuando, además, se declare

la existencia de un derecho subjetivo del particular, condenando a la administración a restablecer y hacer efectivo tal derecho.

De lo hasta aquí expuesto, se sostiene que la sentencia de nulidad que, por vicios formales, ordena la devolución de mercancías embargadas, no implica un pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de un derecho o la exigibilidad de una obligación, toda vez que no se basa en una violación material, pues no hace análisis de los hechos y el derecho que sirvieron de fundamento para la emisión del acto impugnado, sino que se limitan a estudiar alguna violación cometida durante el transcurso del procedimiento al no acatarse la normatividad relativa a las etapas que la ley exige para estar en posibilidad de dictar resolución, o alguna relacionada con la aplicación de las reglas de juzgamiento, especialmente cuando se falte a la congruencia, exhaustividad, fundamentación o motivación al emitirse el acto.

En efecto, conforme a los parámetros que ha sustentado esta Segunda Sala, lo relevante para considerar la importancia y trascendencia de un asunto, es el tema que se estudia en la sentencia del tribunal fiscal y que da lugar a la declaración de nulidad –que necesariamente debe ser de fondo–, no los efectos que se impriman a esa declaración, en tanto que éstos constituyen una cuestión secundaria que no incide en la procedencia del recurso de revisión fiscal.

Y, en ese tenor, tratándose de asuntos en los que, derivado de la nulidad por vicios formales en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ordene devolver la mercancía en aduana "*a quien tenga el derecho subjetivo*" sobre los bienes, de ninguna manera implica un pronunciamiento de fondo (pues no se basa en el estudio de las irregularidades contenidas en la resolución impugnada), sino que, en realidad, constituye una mera consecuencia de la insubsistencia que se produce en relación con la actuación de la autoridad administrativa, en virtud de la nulidad declarada, lo que en todo caso es un aspecto fáctico ajeno al análisis de los motivos que originaron la emisión de los actos materia del juicio administrativo.

Sobre todo cuando en la sentencia de nulidad no existe un análisis de elementos demostrativos que constaten la existencia de algún derecho subjetivo incorporado a la esfera jurídica del actor sobre los bienes objeto de la devolución, pues en este caso no puede considerarse el reconocimiento de un derecho ni la exigibilidad de una obligación en favor de un particular

determinado –ni siquiera del actor–, en tanto que la orden de devolver es "*a quien demuestre tener el derecho subjetivo*", pero sin pronunciarse sobre quién lo tiene.

Por tanto, es improcedente el recurso de revisión fiscal en contra de una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que, como mera consecuencia de la declaración de nulidad por un vicio formal –ya sea en el procedimiento o en la resolución impugnada–, ordene la devolución de mercancías afectadas en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, porque ese pronunciamiento no se basa en un estudio de fondo, es decir, del contenido material del aspecto de derecho que dio lugar a la resolución impugnada, ni constituye la declaración de un derecho o de la inexigibilidad de una obligación, pues no parte de un análisis de elementos demostrativos que constaten la existencia de algún derecho subjetivo incorporado a la esfera jurídica del actor.

Máxime que, en este supuesto, la orden de devolución de la mercancía "*a quien demuestre tener un derecho subjetivo sobre los bienes*", redundante en situaciones fácticas que son, en todo caso, consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto; por lo que esa decisión debe confiarse plenamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin necesidad de una revisión posterior.

En mérito de lo razonado, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CONTRA SENTENCIAS QUE, POR VIRTUD DE UNA DECLARACIÓN DE NULIDAD POR ASPECTOS FORMALES, ORDENEN LA DEVOLUCIÓN DE MERCANCÍAS AFECTAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA CON EMBARGO. Conforme a las jurisprudencias 2a./J. 220/2007, 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011, 2a./J. 118/2012 (10a.), 2a./J. 171/2013 (10a.) y 2a./J. 67/2015 (10a.) (*), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

* Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 220/2007, 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011, 2a./J. 118/2012 (10a.), 2a./J. 171/2013 (10a.) y 2a./J. 67/2015 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 217, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO

para que proceda el recurso de revisión fiscal no basta que el asunto encuadre en alguna de las hipótesis del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que es indispensable que, en cualquier materia, la sentencia recurrida sea de importancia y trascendencia, esto es, que contenga una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, lo que debe entenderse como el estudio del contenido material de los hechos o del derecho que hubiere dado lugar a la resolución impugnada, y no de violaciones de forma que no repercutan directamente en la existencia o inexistencia de la obligación impuesta en dicha resolución. En este tenor, el indicado medio de defensa es improcedente contra sentencias en las que, como mera consecuencia de la declaración de nulidad por un vicio formal –ya sea en el procedimiento o en la resolución impugnada–, se ordene la devolución de mercancías afectas en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, porque ese pronunciamiento no se basa en un estudio de fondo ni constituye la declaración de un derecho o de la inexigibilidad de una obligación, sino que redundaría en situaciones fácticas

MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL RELATIVA AL GRADO DE RIESGO DE LAS EMPRESAS.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1487, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1269, con el título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS EN LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINÓ LAS CONTRIBUCIONES OMITIDAS.", y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 1064, con el título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO QUE DETERMINÓ CONTRIBUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LO DICTÓ U ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA.", respectivamente.

que, en todo caso, son consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 171/2013 (10a.) y 2a./J. 67/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas y del viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la contradicción de tesis 264/2015,¹ resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

En la resolución de la Segunda Sala se determinó que la litis en la presente contradicción de criterios versó en determinar si una sentencia de nulidad que, por vicios formales en el procedimiento, ordenó la devolución de mercancías embargadas, constituye un pronunciamiento de fondo sobre el reconocimiento de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, que hace procedente el recurso de revisión fiscal.

Al respecto, se reconoció que conforme a las jurisprudencias 2a./J. 220/2007, 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011, 2a./J. 118/2012, 2a./J. 171/2013 y 2a./J. 67/2015 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proceda el recurso de revisión fiscal, no basta que el asunto encuadre en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que es indispensable que, en cualquier materia, la sentencia que se pretenda recurrir contenga un pronunciamiento importante y trascendente, esto es, una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación, lo cual debe entenderse como el estudio del contenido material de los hechos o del derecho que hubiere dado lugar a la resolución impugnada, y no de violaciones de forma que no repercutan directamente en la existencia o inexistencia de la obligación impuesta en dicha resolución.

En esa línea argumentativa se concluyó que es improcedente el recurso de revisión fiscal en contra de una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que, como mera consecuencia de la declaración de nulidad por un vicio formal –ya sea en el procedimiento o en la resolución impugnada–, ordena la devolución de mercancías afectas en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, porque ese pronunciamiento no se basa en un estudio de fondo ni constituye la declaración de un derecho o de la exigibilidad de una obligación, sino redunda en situaciones fácticas que, en todo caso, son consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto.

Es decir, en dicha sentencia de nulidad no existe un análisis de elementos demostrativos que constaten la existencia de algún derecho subjetivo incorporado a la esfera jurídica del actor sobre los bienes objeto de la devolución, pues en este caso no puede considerarse el reconocimiento de un derecho ni la exigibilidad de una obligación en favor de un particular determinado –ni siquiera del actor–, en tanto que la orden de devolver es “a quien demuestre tener el derecho subjetivo”, pero sin pronunciarse sobre quién lo tiene.

¹ Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión fiscal 20/2015, y el criterio sostenido por el Pleno del Decimoquinto Circuito, al fallar la contradicción de tesis 10/2013, que dio origen a la tesis jurisprudencial PC.XV. J/9 A (10a.).

No obstante, de forma respetuosa, señalo que no comparto dichas consideraciones, pues si bien el pronunciamiento que, como mera consecuencia de la declaración de nulidad por un vicio formal, ordena la devolución de mercancías afectas en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, no constituye un estudio de fondo en sentido formal, lo cierto es que lo resuelto impacta en el fondo y, por tanto, en la materia de comercio exterior en tanto resuelve la pretensión principal planteada en el juicio, al ordenar la devolución de la mercancía embargada, lo cual también implica la obligación por parte de la autoridad aduanera de cumplir con ello, es decir, tiene el alcance no sólo de declarar la nulidad del acto impugnado, por una violación en el procedimiento, sino también de condenar a la autoridad demandada de forma expresa, lo cual se ve reflejado en el fondo del asunto y no únicamente en relación con una violación formal, como es el criterio genérico de la mayoría de la Sala en donde no procedería la revisión fiscal.

En este sentido, en mi opinión no es factible afirmar que *"la orden de devolución de la mercancía a quien demuestre tener un derecho subjetivo sobre los bienes, redundan en situaciones fácticas, que son, en todo caso, consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto"*, debido a que no es una mera consecuencia, pues va más allá de declarar actualizadas las violaciones formales, incidiendo en el fondo del asunto, así como en la importancia y trascendencia de la materia de comercio exterior en cuanto a la verificación de si las mercancías que ingresan al país cumplen con las exigencias establecidas por la regulación aplicable, para acreditar que se encuentran legalmente en territorio nacional y, por tanto, ello nos lleva a la conclusión de que la determinación que ahora se analiza sí trae aparejado el reconocimiento de un derecho.

Bajo ese contexto, considero que es procedente el recurso de revisión fiscal interpuesto contra la sentencia que no sólo declara la nulidad por un vicio formal, sino que además ordena la devolución de mercancías afectas en el procedimiento administrativo en materia aduanera, en virtud de que impacta en el fondo del asunto, la materia de comercio exterior y trae aparejado el reconocimiento de un derecho, por lo que me aparto de la resolución mayoritaria.

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.

REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CONTRA SENTENCIAS QUE, POR VIRTUD DE UNA DECLARACIÓN DE NULIDAD POR ASPECTOS FORMALES, ORDENEN LA DEVOLUCIÓN DE MERCANCÍAS AFECTAS EN EL PROCE-

DIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA CON

EMBARGO. Conforme a las jurisprudencias 2a./J. 220/2007, 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011, 2a./J. 118/2012 (10a.), 2a./J. 171/2013 (10a.) y 2a./J. 67/2015 (10a.) (*), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proceda el recurso de revisión fiscal no basta que el asunto encuadre en alguna de las hipótesis del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que es indispensable que, en cualquier materia, la sentencia recurrida sea de importancia y trascendencia, esto es, que contenga una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexistencia

Nota: (*) Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 220/2007, 2a./J. 150/2010, 2a./J. 88/2011, 2a./J. 118/2012 (10a.), 2a./J. 171/2013 (10a.) y 2a./J. 67/2015 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 217, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE DECLAREN LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL RELATIVA AL GRADO DE RIESGO DE LAS EMPRESAS.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 383, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS FORMALES EN CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 150/2010).", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, página 1487, con el rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1269, con el título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR VICIOS EN LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINÓ LAS CONTRIBUCIONES OMITIDAS.", y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 1064, con el título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO QUE DETERMINÓ CONTRIBUCIONES POR INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE LO DICTÓ U ORDENÓ O TRAMITÓ EL PROCEDIMIENTO DEL QUE DERIVA.", respectivamente.

de una obligación, lo que debe entenderse como el estudio del contenido material de los hechos o del derecho que hubiere dado lugar a la resolución impugnada, y no de violaciones de forma que no repercutan directamente en la existencia o inexistencia de la obligación impuesta en dicha resolución. En este tenor, el indicado medio de defensa es improcedente contra sentencias en las que, como mera consecuencia de la declaración de nulidad por un vicio formal—ya sea en el procedimiento o en la resolución impugnada—, se ordene la devolución de mercancías afectas en el procedimiento administrativo en materia aduanera con embargo, porque ese pronunciamiento no se basa en un estudio de fondo ni constituye la declaración de un derecho o de la inexigibilidad de una obligación, sino que redundante en situaciones fácticas que, en todo caso, son consecuencia de la determinación de nulidad respectiva y no propiamente materia de estudio del fondo del asunto.

2a./J. 58/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 264/2015. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno del Decimoquinto Circuito. 27 de abril de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.XV. J/9 A (10a.) de título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE DECLARE LA NULIDAD LISA Y LLANA POR ASPECTOS FORMALES (SIN EMITIR PRONUNCIAMIENTO EN CUANTO AL FONDO DEL ASUNTO), NO OBSTANTE QUE ORDENE LA DEVOLUCIÓN DE LAS MERCANCÍAS AFECTAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.", aprobada por el Pleno del Decimoquinto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1970, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal 20/2015.

Tesis de jurisprudencia 58/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de mayo de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SON LEGALMENTE VÁLIDAS AUNQUE NO INDIQUEN EXPRESAMENTE SI EL ASUNTO SE RESOLVIÓ POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 63/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DÉCIMO SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y TERCERO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 18 DE MAYO 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. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los últimos dos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo del año citado, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios, sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno dado el sentido de la presente resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por el presidente del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo ese tribunal el que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta los principales antecedentes de los asuntos de donde emanan los que se denuncian como opositores y las consideraciones esenciales que los sustentan:

I. Del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el amparo directo ***.**

*****, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra el acto de la Sexta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistente en la sentencia de diez de julio de dos mil quince, dictada en el juicio de nulidad *****.

Habiendo correspondido el conocimiento de la demanda de amparo al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de cinco de febrero de dos mil dieciséis, dictó sentencia que concedió la protección de la Justicia Federal al quejoso. Al efecto, en cuanto a lo que aquí interesa consideró lo siguiente:

"NOVENO.—Por cuestión de técnica jurídica en la estructura de las sentencias, se analizan los argumentos formulados por la parte quejosa en un orden distinto al en que fueron planteados.

"Por ser de estudio preferente, se analiza, en primer término, el tercer concepto de violación de la demanda de amparo, en el que el quejoso señala que la sentencia reclamada carece de plena eficacia jurídica, porque no contiene la manifestación expresa de si fue aprobada por unanimidad o por mayoría de votos, por tratarse de una formalidad que permite crear certeza sobre el sentido del fallo, invocando la tesis de rubro: 'SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA SU PLENA EFICACIA JURÍDICA DEBEN CONTENER LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE SI FUERON APROBADAS POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS.'

"Son infundados los argumentos anteriormente resumidos, de conformidad con las consideraciones siguientes:

"Artículo 49.' (se transcribe)

"El precepto legal transcrito, en lo que al presente asunto interesa, establece que la sentencia que dicten las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio.

"También dispone que cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

"Asimismo, se prevé si el proyecto no fue aceptado por los otros Magistrados del Pleno, sección o Sala, el Magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

"Por su parte, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone:

"Artículo 35.' (se transcribe)

"El precepto legal transcrito, en lo que al presente asunto interesa, establece que para la validez de las sesiones de la Sala, será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

"De lo anteriormente expuesto, se desprende que no constituye un requisito de validez de las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establezcan expresamente si se emiten por unanimidad de votos o por mayoría de votos.

"Ello es así, porque no existe precepto legal que disponga tal situación.

"Además, debe estimarse que cuando una sentencia se dicta por unanimidad de votos, resulta lógico considerar que los Magistrados que integran la Sala, firman como signo inequívoco de estar de acuerdo con el sentido de la resolución.

"En efecto, la firma autógrafa hace referencia al signo gráfico que una persona plasma en un documento con su puño y letra y que se relaciona con la identificación de la persona autora del documento de que se trate, así como con la exteriorización de su voluntad de aceptar lo que allí se manifiesta.

"Tratándose de las actuaciones judiciales, la firma constituye un elemento esencial de validez, cuyo objetivo es identificar al funcionario que las practica, a fin de asegurarse de que éste sea el legalmente facultado para actuar en tal sentido.

"Por ello, cuando una sentencia se dicta por unanimidad de votos, es que los Magistrados que integran la Sala, firman como signo inequívoco de estar de acuerdo con el sentido de la resolución.

"De manera que sólo en el caso de que la sentencia se dicte por mayoría de votos, es que nace la obligación para el Magistrado disidente de señalar

que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado.

"Por tanto, opuesto a lo estimado por el quejoso, la circunstancia de que la sentencia reclamada, no establezca expresamente que se dictó por unanimidad o por mayoría de votos, no la torna ilegal.

"Esto es así, porque como se ha demostrado, los artículos 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 21, 25 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no prevén como un requisito de validez de las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establezcan expresamente si se emiten por unanimidad de votos o por mayoría de votos.

"Sin que lo anterior, deje en estado de indefensión al solicitante del amparo, toda vez que la sentencia contiene la firma de las tres Magistradas que integran la Sala responsable, lo que significa inequívocamente que estuvieron de acuerdo con el sentido del fallo y no deja lugar a dudas de que se emitió por unanimidad de votos.

"Lo anterior adquiere mayor relevancia, si se toma en consideración que de haber existido disidencia por alguna de las Magistradas que integran la Sala, así se hubiera señalado en la propia sentencia reclamada, por así establecerlo el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Por las razones anteriores, no se comparte el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en la tesis XXVII.3o. J/17 (10a.), publicada en la página 2075, Libro 21, Tomo II, agosto de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que es del tenor siguiente:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA SU PLENA EFICACIA JURÍDICA DEBEN CONTENER LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE SI FUERON APROBADAS POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS.' (se transcribe)

"De ahí que este órgano jurisdiccional estime procedente que sea denunciada la contradicción de tesis respectiva. ..."

II. Del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en el amparo directo *** de su índice.**

*****, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra la sentencia dictada el veintinueve de enero de dos mil quince, en el juicio contencioso administrativo *****, cuyo conocimiento correspondió al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

Seguido el juicio en sus términos, dicho órgano dictó sentencia en sesión de catorce de mayo de dos mil quince, en que concedió la protección constitucional a la quejosa y en cuanto aquí interesa determinó lo siguiente:

"QUINTO.—Violaciones procesales.

"Conforme al artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, vigente a partir del cuatro de octubre de dos mil once, y 174 de la Ley de Amparo, en el primer amparo directo, promovido por un justiciable con relación a un proceso ordinario, debe decidirse respecto de todas las violaciones procesales planteadas y de aquellas que, en su caso, se adviertan en suplencia de la queja.

"Esos mismos preceptos establecen que las violaciones adjetivas no invocadas en el primer amparo directo ni en el amparo adhesivo, o no advertidas oficiosamente, tampoco podrán ser materia de estudio en los posteriores.

"Este amparo directo es el primero que se promueve con motivo del juicio de origen, por lo que en cumplimiento a las precitadas normas se señala lo siguiente:

"a) La sociedad quejosa no planteó conceptos de violación procesales.

"b) Es improcedente el análisis oficioso de transgresiones adjetivas, ya que en el caso no se actualiza alguna hipótesis de suplencia de la queja.

"Por tanto, se decreta que han quedado firmes e intocadas todas las cuestiones relativas al procedimiento del juicio contencioso administrativo de origen que pudieran perjudicar a las partes.

"Lo anterior implica que ninguna de las partes de dicho juicio podrá reclamar violaciones procesales en subsecuentes juicios de amparo relacionados con el presente asunto.

"SEXTO.—Análisis oficioso de la validez de la sentencia reclamada.

"No se analizarán los conceptos de violación propuestos por la sociedad quejosa, toda vez que este Tribunal Colegiado de Circuito, advierte oficio-

samente que la sentencia reclamada contiene un vicio formal que amerita declararla inválida.

"Para justificar la anterior premisa es menester reproducir los artículos que rigen el dictado de las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entre los que destacan el 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y los diversos 31, 35 y 50, fracciones II y IV, de la Ley Orgánica del mencionado tribunal, los cuales disponen lo siguiente:

"Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Artículo 49.' (se transcribe)

"Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Artículo 31.' (se transcribe)

"Artículo 35.' (se transcribe)

"Artículo 50.' (se transcribe)

"De los preceptos legales transcritos, se advierten las siguientes notas referenciales en torno a las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

"• Dentro de los diversos órganos jurisdiccionales con los que cuenta el mencionado tribunal, destacan las Salas Regionales que tienen jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, las cuales se integran por tres Magistrados cada una.

"• La validez de las sesiones de las Salas Regionales se encuentra condicionada a la presencia de sus tres Magistrados integrantes, y para resolver bastará mayoría de votos.

"• Las sentencias de las Salas Regionales, pueden pronunciarse por unanimidad o mayoría de votos de sus Magistrados integrantes, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio.

"• Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o par-

cialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

"• Si el proyecto no es aceptado por los otros Magistrados de la Sala, el Magistrado ponente engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y su proyecto original puede quedar como voto particular.

"• Los secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales se encuentran facultados, entre otras cuestiones, para autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado instructor y del Pleno de la Sala Regional, así como para proyectar las sentencias y engrosarlas.

"De las anteriores notas se advierte que la legislación especial que rige la actuación de las Salas Regionales no contiene disposición alguna que establezca si las sentencias que dicten aquellos órganos colegiados deben ser firmadas o no por todos sus Magistrados integrantes, pues al respecto únicamente el artículo 50 de la ley orgánica en cita, establece la obligación de los secretarios de acuerdos de Sala Regional, de autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado instructor y de la propia Sala.

"Sin embargo, lo anterior no implica que los Magistrados de dichos órganos no deban firmar sus resoluciones, pues tal deber deriva de la aplicación supletoria del artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que las resoluciones de las mencionadas Salas Regionales, deben ser firmadas por los Magistrados que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario con quien actúen.

"Es importante significar que acorde con el marco legal referenciado los Magistrados de las Salas Regionales del referido tribunal, deben aprobar y firmar sus resoluciones por unanimidad o por mayoría de votos, con la posibilidad de que en este segundo supuesto el Magistrado disidente opte por emitir su voto particular.

"En el derecho procesal se denomina voto particular a la opinión divergente que emite uno de los integrantes de un tribunal u órgano colegiado con respecto a la decisión adoptada por la mayoría. El voto particular puede centrarse en la decisión final tomada (en cuyo caso se conoce como voto disidente o discrepante) o en la argumentación (en este supuesto, se denomina voto concurrente, pues el disconforme no coincide con la argumentación mayoritaria, pero sí con la decisión final adoptada).

"El voto particular se traduce en la opinión personal que emite el integrante de un órgano jurisdiccional colegiado, cuando no está de acuerdo con

la decisión de la mayoría, y quiere dejar constancia por escrito de sus discrepancias y motivos, así como la solución alternativa que él habría adoptado.

"Al respecto, el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la posibilidad de formular voto particular razonado, cuando el Magistrado disidente no esté de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, el cual debe presentar en un plazo que no exceda de diez días, o bien limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto aprobado; además, el propio normativo, también contempla la hipótesis de que si el proyecto presentado originalmente no es aceptado por los otros Magistrados de la Sala, el ponente lo deje como voto particular y engrose el fallo con los argumentos de la mayoría; sin embargo, la emisión de un voto particular en contra, presenta como condición previa el consenso sobre el proyecto de al menos la mayoría de los titulares.

"De acuerdo con tales reflexiones jurídicas, este Tribunal Colegiado de Circuito considera que es requisito de validez de toda sentencia emitida por las Salas Regionales del tribunal en cita, contener expresamente la forma en que fue aprobada, esto es, si fue por unanimidad o por mayoría de votos.

"Lo anterior se afirma, pues si el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla dos alternativas para aprobar una sentencia, deviene imprescindible que en ésta se contenga la forma en que fue aprobada, es decir, que se señale expresamente si fue autorizada por unanimidad o por mayoría de los Magistrados que participaron en su votación, ya que sólo de esa manera se podrá dar cabal cumplimiento al mandato, previsto en dicho numeral y, por ende, se habrá satisfecho ese requisito de validez establecido para crear certeza jurídica, de modo que su ausencia implicará que la sentencia no deba surtir efecto jurídico alguno.

"La conclusión anterior, lleva a sostener que dicho requisito de validez no queda satisfecho cuando en la sentencia únicamente se plasmen los nombres y firmas de los Magistrados integrantes, sin especificar si su votación fue por unanimidad o por mayoría, pues de ese modo el fallo sólo revelará que fue aprobado, pero no la forma en que se hizo tal aprobación.

"De igual manera resultará inválida la sentencia que contenga el nombre y firma de los Magistrados integrantes y al margen de una de esas firmas se asienten expresiones como 'en contra', 'disiente', 'con los puntos resolutivos' o alguna similar que revele no estar a favor del fallo o de alguna de sus partes, pues además de que tales anotaciones por sí mismas resultan imprecisas cuando carecen de alguna aclaración que las respalde, incluso podrían

no provenir del autor de la firma a la que se encuentren vinculadas, dado que cabría la posibilidad de que después de que los Magistrados votantes asienten su firma, alguna otra persona plasmara esas manifestaciones; de ahí que expresiones de ese tipo generen inseguridad jurídica para las partes, pues no habría certeza de que lo anotado provenga de la voluntad del Magistrado votante y, por ende, de la forma en que fue aprobada.

"Por lo anterior, es ineludible que las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contengan expresamente si fueron aprobadas por unanimidad o por mayoría de votos, para que sólo de esa forma se cumpla el requisito de validez, previsto en el primer párrafo del artículo 49 de la ley en cita.

"Cabe precisar que cuando un fallo adolezca de dicho requisito de validez, oficiosamente podrá decretarse su nulidad, pues de lo contrario se estaría convalidando un vicio de origen; lo anterior, en similitud a lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 147/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Sobre el tema que se analiza este Tribunal Colegiado de Circuito emitió la tesis XXVII.3o. J/17 (10a.), pendiente de publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de título, subtítulo y texto siguientes:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA SU VALIDEZ FORMAL ES REQUISITO QUE CONTENGAN LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE SI FUE APROBADA POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS.' (se transcribe)

"En el caso la sentencia recurrida, adolece del referido requisito de validez, pues no contiene la expresión de si fue aprobada por unanimidad o por mayoría de votos, además de que contiene una anotación marginal que genera ambigüedad. Al efecto se reproduce la imagen digital de la parte conducente de la sentencia:

"(Imagen).

"De la anterior imagen se aprecia que los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Caribe, responsable, emitieron su fallo sin indicar si lo aprobaron por unanimidad o por mayoría de votos. Más aún, al margen de una de esas firmas, aparece la expresión 'con los puntos resolutivos', lo que abona incertidumbre al denotar disconformidad con la parte considerativa, lo

que implica que podría tratarse de un voto disidente, pero sin que eso quede claramente dilucidado, pues tal anotación no está respaldada con alguna aclaración conducente, aunado a que podría no provenir del suscriptor de la firma a la que está vinculada.

"Además, se aprecia que dos de los firmantes de la sentencia reclamada, actuaron como 'Magistrado por ministerio de ley' por ausencia temporal de los Magistrados titulares de la Sala Regional el Caribe, sin mencionar si son el primer secretario de Acuerdos de la ponencia del Magistrado que suplen ni quién los autorizó para suplir esa ausencia.

"Lo anterior es relevante, pues conforme las ausencias temporales de los Magistrados de Sala Regional, deben ser suplidas por el primer secretario de la ponencia del Magistrado ausente o por un Magistrado supernumerario, según sea el lapso de la ausencia. Así deriva del siguiente marco normativo:

"Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"'Artículo 8.' (se transcribe)

"'Artículo 37.' (se transcribe)

"'Artículo 41.' (se transcribe)

"'Artículo 29.' (se transcribe)

"'Artículo 30.' (se transcribe)

"'Artículo 31.' (se transcribe)

"'Artículo 32.' (se transcribe)

"Acorde con el texto legal reproducido, las ausencias de los Magistrados de las Salas Regionales se cubrirán de la siguiente manera:

"• Las faltas definitivas serán suplidas por un Magistrado supernumerario adscrito a la Junta de Gobierno y administración; y a falta de aquél, por el primer secretario del Magistrado ausente.

"• Las faltas temporales y las comisiones menores a un mes, serán suplidas por el primer secretario del Magistrado ausente.

"• Las faltas temporales y las comisiones mayores a un mes, serán cubiertas por un Magistrado supernumerario y a falta de éste por el primer secretario del Magistrado ausente.

"El Magistrado de cada ponencia de Sala Regional es el encargado de designar a su primer secretario de Acuerdos y de informar tal designación al presidente de dicho órgano.

"El presidente de la Sala Regional, tiene el deber de informar a la Junta de Gobierno y administración el nombramiento del primer secretario de acuerdos, hecho por cada Magistrado de la Sala Regional. Asimismo, dicho presidente tiene el deber de informar a ese órgano administrativo la ausencia de algún Magistrado y la designación del primer secretario de éste que habrá de suplir la ausencia temporal menor de un mes.

"La Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es la encargada de nombrar al Magistrado supernumerario que habrá de suplir al Magistrado ausente de la Sala Regional o, ante la falta de aquél, al primer secretario del Magistrado ausente que habrá de cubrir la falta, cuando ésta es definitiva en tanto se nombra un nuevo Magistrado, o temporal mayor a un mes.

"Lo anterior se aprecia gráficamente de la siguiente manera:

"(Imagen).

"De las reflexiones jurídicas anteriores, este Tribunal Colegiado de Circuito, estima que será inválida una sentencia suscrita por un primer secretario de Magistrado ausente, sin que en ella se mencione quién lo autorizó, es decir, si fue nombrado por la Junta de Gobierno y Administración ante la falta de un Magistrado supernumerario (por falta definitiva o temporal mayor a un mes) o si fue designado por el Magistrado presidente de la Sala Regional (por falta temporal menor a un mes).

"Lo anterior no implica que sea indispensable precisar el acuerdo o el número de oficio por medio del cual fue autorizado, sino que es suficiente con hacer la mención de quién lo autorizó para desempeñar las funciones del Magistrado ausente, esto es, si fue el presidente de la Sala Regional ante una ausencia temporal menor a un mes, o por la Junta de Gobierno y Administración ante la falta de un Magistrado supernumerario en ausencias definitivas o temporales mayores a un mes.

"En el caso, la sentencia reclamada está suscrita por el Magistrado Alberto Romo García –quien fungió como presidente de la Sala Regional por ausencia del presidente electo–, junto con dos personas de nombres Pedro Alfredo Duarte Albarrán y por Rogelio Olvera Márquez, sin mencionar si ambos son el primer secretario del Magistrado que respectivamente suplen o si son Magistrados supernumerarios adscritos a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ni tampoco se indica quién los autorizó para suplir la ausencia del Magistrado titular, lo cual es relevante para crear seguridad jurídica, pues el desconocimiento de esos datos no permite constatar si en el caso concreto esas personas fueron debidamente autorizadas para desempeñar las funciones del Magistrado ausente.

"Es así, pues como se ha señalado en párrafos precedentes, el artículo 49 de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala como requisito de validez de toda sentencia que ésta sea aprobada por los Magistrados integrantes de la Sala Regional, ya sea por unanimidad o por mayoría de votos, por lo que resulta necesario constatar si la sentencia fue legalmente aprobada por personas que tienen facultades legales para actuar en suplencia de los Magistrados ausentes, ya que de lo contrario se estaría en presencia de un documento que no tendría la calidad de sentencia por no reflejar la voluntad de las personas investidas de las facultades necesarias para emitir un fallo.

"Incluso es trascendente conocer esos datos, porque si ambas ausencias fueron menores a un mes y suplidas por el primer secretario de cada Magistrado ausente, entonces la autorización debió hacerla el Magistrado presidente y, en tal supuesto, la sentencia se habría aprobado por un Magistrado y dos secretarios de acuerdos de Sala Regional, lo cual no sería jurídicamente válido, ya que entonces en realidad, sólo estaría aprobada por un Magistrado y dos secretarios, con lo cual no quedaría satisfecho el requisito de validez, previsto en el referido artículo 49 de la Ley Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que exige que las sentencias sean aprobadas cuando menos por dos Magistrados.

"Lo anterior se asevera, pues como referencia analógica, cabe tener en cuenta el criterio contenido en la jurisprudencia P/J. 72/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se sustentó que es válido que un Tribunal Colegiado de Circuito se integre por un Magistrado titular y por dos secretarios en funciones de Magistrado, siempre que uno de aquéllos haya sido designado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y otro por el Pleno del propio Tribunal Colegiado, porque el primero en realidad se convierte en un verdadero titular del órgano jurisdiccional con las facul-

tades inherentes al cargo de Magistrado, mientras que el segundo no, por lo que en esos casos el tribunal sí se integra por dos Magistrados y un secretario.

"Por consiguiente, lo procedente es declarar la nulidad de la sentencia reclamada y ordenar que se subsanen los vicios formales advertidos, por lo que se concede el amparo y la protección de la Justicia Federal a la sociedad quejosa para los efectos que se señalan en el siguiente considerando.

"SÉPTIMO.—Efectos de la concesión de amparo y medidas para su cumplimiento.

"1. Efectos.

"En mérito de lo expuesto, y con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Amparo, procede conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa para que la Sala responsable realice lo siguiente:

"a) Deje sin efectos la sentencia reclamada.

"b) Hecho lo anterior, dicte una nueva sentencia en la que deberá cumplir con la formalidad prevista en el artículo 49, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, consistente en asentar expresamente en la sentencia si ésta fue aprobada por unanimidad o por mayoría de votos. En este último supuesto, los Magistrados de la mayoría, deben estar de acuerdo tanto en la parte considerativa como en la resolutive. Asimismo, en el caso de que alguno o algunos de los Magistrados titulares de la Sala Regional se encuentren ausentes, se deberá mencionar además del nombre de la persona que suple, si ésta es el primer secretario del Magistrado ausente o si es Magistrado supernumerario, y quién hizo la autorización para cubrir esa ausencia.

"2. Medidas para su cumplimiento.

"Toda vez que el presente asunto no es susceptible de ser recurrido en términos del artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, se requiere a la Sala Regional del Caribe del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con sede en Cancún, Quintana Roo, para que en el plazo de tres días, contados, a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la presente ejecutoria, previsto en el artículo 192 de la Ley Amparo, dé cumplimiento a lo aquí ordenado, en el sentido de dejar insubsistente la sentencia reclamada y emitir una nueva en la que subsane el vicio formal referido.

"Lo anterior, ya que en el caso, la responsable no va a hacer un mayor estudio respecto a dejar insubsistente la sentencia reclamada y la elaboración de una nueva resolución en la que subsane el vicio formal destacado, lo que puede realizar dentro del lapso referido.

"Se hace el apercibimiento a dicha autoridad, que de no hacerlo así en el término establecido y/o sin causa legal justificada, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192, segundo párrafo, de la ley de la materia, se le impondrá una multa de cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en términos del numeral 258 del propio ordenamiento.

"Además, se seguirá el trámite que establece el artículo 193 de la Ley de Amparo, el cual implica remitir los asuntos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se determine si procede separar del cargo al titular responsable y su consignación ante un Juez de Distrito por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo. ..."

Igual criterio sostuvo el mencionado Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver los juicios de amparo directo *** y *****, así como los recursos de revisión ***** y ***** de su índice.**

De la lectura integral de las resoluciones de mérito, cuya copia certificada obra en autos del expediente en estudio, se observa que el primero de los citados órganos jurisdiccionales, es decir, el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró, en esencia lo siguiente:

Que no constituye un requisito de validez de las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el que establezcan expresamente si se emiten por unanimidad o por mayoría de votos; toda vez que no existe precepto que disponga tal situación.

Lo sostenido, atendió a que el **artículo 49** de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que las **sentencias** que dicten las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa **se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes** de la Sala Regional; y que, cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente, podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto, o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda

de diez días, asimismo, que si el proyecto no fue aceptado por los otros Magistrados del Pleno, sección o Sala, el ponente o instructor, engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Además, que el **numeral 35** de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone que **para la validez de las sesiones será indispensable la presencia de los tres Magistrados integrantes y para resolver bastará una mayoría de votos.**

De lo cual dedujo, que la firma de los Magistrados que integran la Sala Regional en la sentencia, es signo inequívoco de que están de acuerdo con el sentido de la resolución, dado que la firma autógrafa, hace referencia al signo gráfico que una persona plasma en un documento con su puño y letra y que se relaciona con la **identificación de la persona autora del documento** de que se trate, así como con la **exteriorización de su voluntad de aceptar lo que allí se manifiesta.** La firma constituye un elemento esencial de validez de la actuación judicial, cuyo objeto es identificar al funcionario que la práctica, otorgando seguridad de que sea el legalmente facultado al efecto. De suerte que **cuando la sentencia se dicta por unanimidad de votos, los Magistrados integrantes del cuerpo colegiado, firman en signo de su conformidad con el sentido de la resolución.**

Actualizándose una distinta situación en el **caso de que la sentencia se dicte por mayoría de votos, en que nace la obligación del Magistrado disidente de señalar que vota total o parcialmente en contra del proyecto, o bien, de formular voto particular razonado.**

Por ello, no es ilegal una sentencia por la circunstancia de que no se establezca expresamente que se dictó por unanimidad o por mayoría de votos, por no disponerlos así los artículos antes mencionados, como tampoco los ordinales 21 y 25 de la referida Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que en similares términos, regulan la actuación del Pleno y las secciones de ese tribunal, esto es, no prevén que las sentencias deban contener dichas locuciones, como un requisito de validez; además, porque, la firma de los tres Magistrados integrantes de la Sala Regional, constituye el signo inequívoco de que estuvieron de acuerdo con el sentido del fallo sin dejar lugar a dudas de que se emitió por unanimidad de votos; pues en caso **de existir disidencia de alguno de los integrantes, se indica así en la sentencia por disposición del numeral 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.**

Señaló que no comparte el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en la jurisprudencia XXVII.3o. J/17 (10a.), de título y subtítulo: "SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA SU PLENA EFICACIA JURÍDICA DEBEN CONTENER LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE SI FUERON APROBADAS POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS."

Por otro lado, en las ejecutorias dictadas por el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** se sostuvo, en cuanto aquí interesa, lo que se expone a continuación:

Que las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deben ser aprobadas y firmadas por los Magistrados que las pronuncien, indicando si tal aprobación y firma, es por unanimidad o por mayoría de votos, y en este último supuesto, existe la posibilidad de que el Magistrado disidente opte por emitir su voto particular.

Prevía transcripción de los artículos 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como 31 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señaló que de su contenido, advirtió que la validez de las sentencias de las Salas Regionales de ese tribunal, se condiciona a la presencia de los tres Magistrados que la integran y para resolver bastará mayoría de votos.

En el supuesto de aprobarse la sentencia por mayoría, cabe la posibilidad de que el Magistrado disidente, es decir, el que no esté de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, opte por emitir su voto particular razonado; entendido éste como la opinión divergente que emite uno de los integrantes del órgano, con respecto a la decisión adoptada por la mayoría, ello con la finalidad de dejar constancia por escrito de sus discrepancias y la solución alternativa que, desde su apreciación personal, habría adoptado.

Asimismo, que el disidente puede limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto aprobado, o bien, si el originalmente presentado no es aceptado por los otros Magistrados de la Sala Regional, el ponente lo deje como voto particular y engrose el fallo con los argumentos de la mayoría; en el entendido de que el voto puede centrarse en la decisión final tomada —en cuyo caso se conoce como voto disidente o discrepante— o en la argumentación, denominado voto concurrente, —en que el disconforme no coincide con la argumentación mayoritaria, pero sí con la decisión final adoptada—.

Consideró, que el citado **numeral 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla dos alternativas para aprobar la sentencia, a saber, por unanimidad o por mayoría de los Magistrados que integran el órgano jurisdiccional**, y por ello, para dar cabal cumplimiento a esa determinación, es **imprescindible el señalamiento expreso de la forma en que se aprobó, indicando si fue por unanimidad o por mayoría; estimando que la ausencia de la cita, implicará que la sentencia no deba surtir efecto jurídico alguno**. Precizando que no se cumple ese requisito de validez, cuando en la sentencia se plasman los nombres y firmas de los Magistrados participantes sin especificar si su votación fue por unanimidad o por mayoría, pues lo único que se revela con ello es que fue aprobada, pero no la forma en que se hizo tal aprobación.

Por otra parte, determinó que **es inválida la sentencia que al margen del nombre y firma de los Magistrados integrantes se asienten expresiones como: "en contra", "disidente", "con los puntos resolutivos"; o alguna similar, que revele no estar a favor del fallo o de alguna de sus partes**, pues por sí mismas, resultan imprecisas cuando carecen de alguna aclaración que las respalde, pudiendo no provenir del autor de la firma a la que se encuentren vinculadas, generando inseguridad jurídica para las partes, pues no habría certeza de que lo anotado, provenga de la voluntad del Magistrado votante y, por ende, de la forma en que fue aprobada la sentencia.

"Así, cuando adolezcan de dicho requisito de validez, oficiosamente, podrá decretarse su nulidad, pues lo contrario convalidaría un vicio de origen; para lo cual invocó por similitud la jurisprudencia de esta Segunda Sala 2a./J. 147/2007, de rubro: "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA."

Dicho tribunal sostiene el criterio de mérito en la jurisprudencia XXVII. 3o. J/17 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA SU PLENA EFICACIA JURÍDICA DEBEN CONTENER LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE SI FUERON APROBADAS POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS. De los artículos 49 de la Ley Federal de Pro-

cedimiento Contencioso Administrativo, 31 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deriva que la validez de las sesiones de las Salas Regionales de dicho órgano se encuentra condicionada a la presencia de sus tres Magistrados integrantes, quienes aprobarán sus sentencias por unanimidad o por mayoría de votos. Por tanto, para que esas resoluciones tengan plena eficacia jurídica, deben contener expresamente alguna de esas dos locuciones respecto del sentido del fallo, por tratarse de una formalidad que permite crear certeza en ese aspecto, pues ante su ausencia, no surtirán efecto jurídico alguno y podrá declararse su invalidez, incluso oficiosamente, por tratarse de un vicio de origen que debe ser subsanado, pero no con anotaciones marginales en manuscrito que se coloquen al lado de la firma, por ejemplo, 'en contra', 'disidente', 'con los puntos resolutivos' o alguna similar, ya que este proceder también genera inseguridad jurídica al no tener certeza de que lo anotado proviene del Magistrado votante."¹

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Procede verificar si existe la divergencia de criterios denunciada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia, adoptan criterios jurídicos discrepantes, respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las determinaciones judiciales a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Apoyan tal consideración, las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno:

- P/J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo II, agosto de 2015, materia administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, jurisprudencia, página 2075, número de registro digital: 2009750 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas».

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época.

• P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."³

En ese contexto, en el presente caso **sí existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que al resolver los asuntos de mérito, los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre una misma situación jurídica, a saber, si constituye un requisito de validez de la sentencia dictada por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el señalamiento expreso de que se emitió por unanimidad o mayoría de votos.

Sin embargo, los órganos del conocimiento, arribaron a conclusiones disímiles, ya que el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que **es legalmente válida la sentencia que se emite sin señalar expresamente que se resuelve por unanimidad o por mayoría de votos, ya que la firma de los Magistrados integrantes del tribunal es signo inequívoco de que estuvieron de acuerdo con lo resuelto**; y, por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, sostuvo que **es inválida la sentencia que omite especificar si la determinación se adoptó por unanimidad o por mayoría, pues los nombres y firmas de los Magistrados integrantes revela, que el fallo fue aprobado pero no la forma en que se hizo tal aprobación**.

Lo anterior, al margen de las consideraciones fácticas que pudieran concurrir en el entorno que se emitieron tales criterios, pues tales circunstancias, constituyen elementos secundarios que no son obstáculo para la confronta, mientras la problemática planteada en ambos casos sea la misma, que en la especie se traduce en decidir si en las sentencias emitidas por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constituye un elemento de validez el señalamiento expreso de que se emitió por unanimidad o por mayoría de votos.

En esa tesitura, esta Segunda Sala determina que sí existe contradicción en los referidos criterios, cuyo **punto de contraste, consiste en determinar si es legalmente válida la sentencia emitida por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que**

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, Novena Época.

omite señalar expresamente que se resolvió por unanimidad o por mayoría de votos, o bien, si para su validez debe especificar tales circunstancias.

QUINTO.—Consideraciones y fundamentos.

A fin de estar en condiciones de resolver lo propio, se estima pertinente traer a contexto los artículos 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como 31 y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, de contenido siguiente:

De la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Artículo 49. La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

"El plazo para que el Magistrado ponente del Pleno o de la sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

"Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

"Si el proyecto no fue aceptado por los otros Magistrados del Pleno, sección o Sala, el Magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular."

De la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Artículo 31. El tribunal tendrá Salas Regionales, con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistra-

dos cada una. Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en los artículos 14 y 15 de esta ley, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las secciones de la Sala Superior.

"En los juicios en la vía sumaria, el Magistrado que haya instruido el juicio lo resolverá, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

"Artículo 35. Los asuntos cuyo despacho compete a las Salas Regionales serán instruidos por turno por los Magistrados que integren la Sala de que se trate. Para la validez de las sesiones de la Sala, será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

"Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que deban practicar serán públicas. No obstante, serán privadas las sesiones en que se designe al presidente de la Sala, se ventilen cuestiones administrativas o que afecten la moral o el interés público, o la ley así lo exija."

El escruté de los ordenamientos transcritos, en cuanto aquí interesa, permite rescatar los elementos siguientes:

1. Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integran por tres Magistrados.

2. Para la validez de las sesiones de las Salas Regionales en los asuntos que les compete resolver, será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

3. Las sentencias se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos.

La interpretación armónica y sistemática de tales numerales lleva a considerar lo que enseguida se expone.

La Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone por tres Magistrados, cuya presencia es indispensable para la validez de las sesiones. Por otra parte, la solución de los asuntos de su competencia, se adopta de manera unánime (por tres votos) o mayoritaria (por dos votos).

Ciertamente, la normatividad aplicable no precisa que en la sentencia deba indicarse de una manera expresa que el asunto se resuelve por unani-

midad o por mayoría de votos; y tampoco dispone la invalidez de la resolución por omitir tal señalamiento, entendiendo que, la referencia de que para resolver basta la mayoría de votos, alude al modo en que básica o elementalmente se conforma el criterio de la Sala Regional para la solución del caso en particular.

Al respecto, es menester tomar en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis ***** , entre la Primera y la Segunda Salas, de que derivó la jurisprudencia P./J. 7/2015 (10a.),⁴ consideró que gramaticalmente, la firma constituye un conjunto de signos manuscritos, rasgos de una figura determinada que por sí sola, implica afirmación de voluntad, con función identificadora que asegura la relación jurídica entre el acto firmado y la persona que lo signa; cuyo contenido jurídico en torno a la plasmada por los funcionarios jurisdiccionales en las actuaciones por ellos emitidas, tiene el efecto de establecer la identificación y vinculación del funcionario con el acto correspondiente. Concluyendo este Alto Tribunal que para la validez de los actos o resoluciones jurisdiccionales e identificación del funcionario emisor, basta con que éste imprima su firma o rúbrica, sin que sea necesario que en el mismo asiente nombre, apellidos y cargo, siempre y cuando dichos elementos, puedan ser identificables en diverso apartado de la resolución judicial, o del propio expediente, inclusive

⁴ "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 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." [*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, tesis P./J. 7/2015 (10a.), Libro 17, Tomo I, abril de 2015, materia común, página 5, número de registro digital: 2008788 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas»]

a través de otros medios, de modo que la información sea determinable para las partes.

En esa línea de pensamiento es dable estimar que, la firma que los Magistrados plasman en la sentencia mediante la cual se resuelve un determinado asunto, por sí sola implica la expresión afirmativa de su voluntad y tiene el efecto de establecer identificación y vinculación entre los Magistrados que conforman el órgano colegiado y la sentencia que signan, cuya declaración de que el caso se resuelve por la Sala Regional y la impresión de la firma de sus integrantes, valida que lo ahí expuesto, constituye el criterio de la Sala Regional, para la solución del asunto con independencia de que en su caso exista una opinión discrepante entre sus miembros.

Lo antedicho, justifica que los apartados normativos de referencia, únicamente señalen el modo de proceder en el supuesto de que exista discrepancia de criterio de uno de los Magistrados integrantes del órgano colegiado, al indicar que cuando sólo la mayoría de ellos, esté de acuerdo con el proyecto, el disidente podrá expresar que vota total o parcialmente en contra de lo propuesto, o bien, formular voto particular razonado; así mismo, que si es el ponente quien discrepa, debe engrosar la resolución con los argumentos de la mayoría; pudiendo agregar su propuesta como voto particular, de estimarlo pertinente.

Así, la expresión de disidencia de uno de los Magistrados, ya sea respecto del sentido o de las consideraciones de la sentencia y, en su caso, la inclusión del voto, da noticia de su opinión personal, que no constituye el criterio de la Sala Regional, mediante el cual se resuelve el asunto, por lo que, se asienta después de los puntos resolutivos de la sentencia.

En efecto, el voto particular del Magistrado disidente, sólo refleja las apreciaciones de este último, sobre lo que decidió el órgano en su mayoría, sin formar parte de las consideraciones y resolutivos del fallo; motivo por el cual, en la práctica judicial, dicho voto se engrosa después de la declaratoria de que el asunto se resolvió por mayoría.

Lo anterior resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como consecuencia, es legalmente válida la sentencia que emite una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuan-

do no indique expresamente que se dictó por unanimidad o por mayoría de votos, toda vez que la ley no establece que ello constituya un elemento para su validez, cuya omisión llevara a declarar lo contrario.

SEXTO.—**Determinación.** En atención a lo razonado en párrafos precedentes y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SON LEGALMENTE VÁLIDAS AUNQUE NO INDIQUEN EXPRESAMENTE SI EL ASUNTO SE RESOLVIÓ POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS. En congruencia con el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son legalmente válidas las sentencias aludidas aunque no contengan las locuciones referidas pues, por una parte, la normativa aplicable no prevé que ello constituya un elemento para su validez y, por otra, siguiendo el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 357/2014, de la que derivó la jurisprudencia P/J. 7/2015 (10a.) (*), la firma que los integrantes del órgano jurisdiccional estampan en la sentencia, por sí sola, tiene el efecto de establecer vinculación entre los signantes y la resolución, así como la identificación del funcionario legalmente facultado al efecto, de suerte que la correspondiente declaración de que el asunto lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la firma de los Magistrados integrantes, es suficiente para acreditar que lo resuelto constituye el criterio de ese órgano jurisdiccional, con independencia de que pueda existir una opinión discrepante entre quienes la integran.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P/J. 7/2015 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 5, con el título y subtítulo: "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 EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS."

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el último considerando del presente fallo.

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, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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).

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SON LEGALMENTE VÁLIDAS AUNQUE NO INDIQUEN EXPRESAMENTE SI EL ASUNTO SE RESOLVIÓ POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS. En congruencia con el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, son legalmente válidas las sentencias aludidas aunque no contengan las locuciones referidas pues, por una parte, la normativa aplicable no prevé que ello constituya un elemento para su validez y, por otra, siguiendo el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 357/2014, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 7/2015 (10a.) (*), la firma que los integrantes

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 7/2015 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 5, con el tí-

del órgano jurisdiccional estampan en la sentencia, por sí sola, tiene el efecto de establecer vinculación entre los signantes y la resolución, así como la identificación del funcionario legalmente facultado al efecto, de suerte que la correspondiente declaración de que el asunto lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la firma de los Magistrados integrantes, es suficiente para acreditar que lo resuelto constituye el criterio de ese órgano jurisdiccional, con independencia de que pueda existir una opinión discrepante entre quienes la integran.

2a./J. 67/2016 (10a.)

Contradicción de tesis 63/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito. 18 de mayo 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. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis XXVII.3o. J/17 (10a.), de título y subtítulo: "SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA SU PLENA EFICACIA JURÍDICA DEBEN CONTENER LA MANIFESTACIÓN EXPRESA DE SI FUERON APROBADAS POR UNANIMIDAD O POR MAYORÍA DE VOTOS.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo II, agosto de 2015, página 2075, y

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 557/2015.

Tesis de jurisprudencia 67/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de junio de dos mil dieciséis.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 357/2014 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 5.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de junio de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

tulo y subtítulo: "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 EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS."

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE EL RECURRENTE SÓLO MANIFIESTA QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA VIOLA DIVERSOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES O LEGALES Y LOS TRANSCRIBE. Los agravios constituyen el conjunto de enunciados concretos respecto a cuestiones debatidas en un juicio, manifestados a través de razonamientos lógico-jurídicos tendientes a desvirtuar los argumentos y conclusiones del órgano jurisdiccional. Por tanto, la transcripción de los preceptos constitucionales o legales que se consideran violados no puede ser suficiente para formular un agravio, pues no basta la simple expresión de manifestaciones generales y abstractas, sino que es necesario precisar la manera en que se actualizan los perjuicios a que se refiere y explicar las consecuencias que, en su caso, se hayan producido. En ese sentido, si el recurrente únicamente se limita a manifestar que la sentencia impugnada viola en su perjuicio diversas disposiciones constitucionales o legales y las transcribe, careciendo de una estructura lógico-jurídica, dicho agravio debe calificarse de inoperante.

2a. XXXII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 498/2015. José Luis Flores González y otros. 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: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco y Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA IMAGEN. SON VÁLIDAS SU PROTECCIÓN Y REGULACIÓN POR LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR. El derecho de autor se encuentra protegido a nivel constitucional en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de forma particular

en la Ley Federal del Derecho de Autor; asimismo, en dicha legislación se regula una restricción legítima a aquel derecho, la cual tiene una justificación objetiva y razonable al tutelar el derecho al uso de la imagen de una persona retratada únicamente con su consentimiento, salvo que se actualice un supuesto de excepción. Lo anterior es así, si se considera que la ley de la materia tiene como finalidad e intención no únicamente proteger a un autor, sino también regular su conducta en relación con los diversos factores de la producción que intervienen y se relacionan con él. En esa medida, son válidas la protección y regulación del derecho a la imagen prevista en el artículo 231, fracción II, de la Ley Federal del Derecho de Autor, porque constitucionalmente no existe prohibición para que una misma materia tenga una doble protección —en los ámbitos civil y del derecho de autor— y porque el derecho de autor no puede ser asimilado de forma únicamente enunciativa y limitativa, sino que, como cualquier otro derecho, no es absoluto, por lo que tiene su límite en los derechos de terceros, así como en el orden público y el interés social. En este sentido, se debe valorar y sancionar la lesión que pudiera ocasionarse a la persona cuya imagen fue publicada sin su consentimiento, debido a que ésta también tiene derecho a la utilización de su propia imagen, y en su salvaguarda se encuentra facultada para combatir las infracciones en las que se incurran en su contra; lo aseverado no sólo es entendido a la luz de la legislación de nuestro país, sino que concuerda con lo que al efecto establece el derecho internacional, en relación con lo que se entiende por el derecho a la imagen.

2a. XXIV/2016 (10a.)

Amparo directo 48/2015. 27 de abril 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHO A LA IMAGEN. SU CONCEPTO DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR. El derecho a la imagen debe entenderse como parte del derecho a la identidad, y como un derecho personalísimo que tiene todo individuo de decidir cómo se muestra a los demás, esto es, la potestad de disponer en el ámbito de su propia autoridad y en forma libre sobre su propia imagen. En ese orden de ideas, el concepto de derecho a la imagen previsto en el artículo 231, fracción II, de la Ley Federal del Derecho de Autor, se instauró como una limitante que tiene el autor de una obra foto-

gráfica, en el sentido de que podrá comercializar con ella siempre y cuando la persona que aparezca en ésta otorgue su consentimiento para ello.

2a. XXV/2016 (10a.)

Amparo directo 48/2015. 27 de abril 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FACULTAD DE ATRACCIÓN. SE SURTE UN CASO DE EXCEPCIÓN EN EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDE EJERCERLA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, por regla general, no se puede atraer para su conocimiento el recurso de revisión fiscal referido en el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no gozar de la misma naturaleza del recurso de revisión previsto en la Ley de Amparo, pues aquél se creó en favor de la autoridad como medio de defensa de la legalidad. No obstante, esa regla admite como excepción el caso en el que se ha atraído el amparo directo con el que se encuentre relacionado, pues al tratarse de asuntos derivados del mismo procedimiento de origen, atentaría contra el principio de seguridad jurídica ignorar esa vinculación y determinar, a priori, que el ejercicio de la facultad de atracción resulta improcedente en ese caso específico.

2a. XXXIV/2016 (10a.)

Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 44/2016. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de abril 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. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FALTA DE HONRADEZ Y PROBIDAD. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 46, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Al asumir un cargo el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una respon-

sabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. Por otro lado, el servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña. En ese orden de ideas, si bien la honradez y probidad son comúnmente entendidas como sinónimos, lo cierto es que en el ejercicio de la función pública tienen diversas acepciones. Por un lado, la honradez en el ejercicio de la función pública impone al servidor público la obligación de no utilizar su cargo para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceras personas. Asimismo, exige que no busque o acepte compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que pueda comprometer su desempeño como servidor público. Por otro lado, la probidad en el ejercicio de la función pública constituye un principio que se dirige a imponer un comportamiento moralmente recto que debe ser observado en el desempeño de las funciones encomendadas. Por tanto, implica una conducta moralmente intachable, así como la entrega honesta y leal al desempeño del cargo que se ostenta. En ese sentido, el principio de probidad en el ejercicio de la función pública tiene un doble aspecto: i) por un lado, es un principio con proyección pública en el sentido de que el servidor público compromete la acción u omisión del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de reconocer, proteger e incentivar el goce y ejercicio de los derechos y prerrogativas de los miembros de la sociedad, en cualquier rama o función que desempeñe; ii) asimismo, tiene una proyección individual al suponer que el servidor público debe ser racional, debiéndose apartar de todo tipo de arbitrariedad o capricho, velando en todo momento por la adopción de criterios de justicia y rectitud que discernan de lo bueno y malo, así como de lo verdadero y lo falso. Por tanto, debe concluirse que cuando un servidor público realiza conductas contrarias a los principios de honradez y probidad, no sólo afecta al Estado en su carácter de empleador, sino que también afecta las funciones que en su nombre realiza, perjudicando por tanto al resto de la sociedad.

2a. XXXI/2016 (10a.)

Amparo en revisión 368/2015. 13 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. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FALTA DE HONRADEZ Y PROBIDAD. LA CAUSAL DE SUSPENSIÓN DEL NOMBRAMIENTO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 46, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NO ES INCONSTITUCIONAL. El tercer párrafo del

artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el nombramiento de los trabajadores puede ser suspendido hasta en tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determine en forma definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de sus efectos, siempre que se actualice alguna de las causas graves previstas por la fracción V del mismo artículo. A su vez, el inciso a) de la citada fracción prevé, entre otras, una de las causales graves consistente en que el trabajador incurra en una falta de probidad u honradez. No obstante, si bien el Congreso de la Unión omitió señalar los parámetros de configuración, así como los supuestos que deben ser considerados como una "falta de honradez o probidad" de los trabajadores, ello es así, debido a la imposibilidad del legislador de prever todos los supuestos que configuren dicha categoría. Por tanto, debe concluirse que el legislador creó un concepto jurídico indeterminado al establecer como causa grave la "falta de honradez o probidad". En ese sentido, la necesidad de utilizar estos conceptos jurídicos indeterminados se maximiza en aquellos casos en que la norma es aplicable a diversas personas o hechos. Tal es el caso de la norma en cuestión, pues al estar dirigida a una generalidad de trabajadores, sus funciones, obligaciones y responsabilidades dependerán de la actividad que realicen, así como de la institución o dependencia pública a la que presten sus servicios. Por tanto, es jurídicamente imposible que el legislador hubiera podido prever criterios o supuestos específicos que permitieran determinar la configuración de una falta de "honradez o probidad" de manera general, sin el riesgo de que ciertos trabajadores pudieran quedar fuera de su ámbito de aplicación. Por tanto, la indeterminación de la frase "falta de honradez y probidad" no resulta inconstitucional ni impide su aplicación, no obstante, debe ser analizado caso por caso.

2a. XXX/2016 (10a.)

Amparo en revisión 368/2015. Lucía Vázquez Alejos. 13 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. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMAGEN DE UN MENOR DE EDAD. LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 87 DE LA LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR NO LE ES APLICABLE. El derecho a la protección del uso de la imagen, previsto en la Ley Federal del Derecho de Autor en sus numerales 231, fracción II, 232, fracción II, y 87, es un derecho que debe ser entendido como aquel que se aplica de forma reforzada tratándose de menores de edad, en razón de que lo que se busca es proteger y salvaguardar su derecho a la imagen e intimidad frente a

cualquier otro derecho con el que pudiera generarse el conflicto. Por tanto, no se podría actualizar supuesto de excepción alguno si no se acredita que existe el consentimiento de los padres o de quienes ejercen la patria potestad sobre aquéllos, en atención al interés superior del menor.

2a. XXVI/2016 (10a.)

Amparo directo 48/2015. 27 de abril 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Selene Villafuerte Alemán.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUELLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en la jurisprudencia indicada, así como todas aquellas en donde se hubiere sostenido un criterio similar, al estimar que la voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos

(*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 734, con el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE."

constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

2a. XXXIII/2016 (10a.)

Amparo directo en revisión 6490/2015. Ovidio Rodríguez García. 4 de mayo 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: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Jocelyn Montserrat Mendizábal Ferreyro.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 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. 180/2012 (10a.), de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 734, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 20 de junio de 2016.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2 y la fracción VI del artículo 3, ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculden a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de

consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida.

2a. XXVIII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 499/2015. José Luis Flores González y otros. 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 Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Amparo en revisión 500/2015. José Luis Flores González y otros. 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 Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.

De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá

ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

2a. XXIX/2016 (10a.)

Amparo en revisión 499/2015. José Luis Flores González y otros. 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 Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Amparo en revisión 500/2015. José Luis Flores González y otros. 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 Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales—ancestrales— que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del

Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado –de forma enunciativa mas no limitativa– una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

2a. XXVII/2016 (10a.)

Amparo en revisión 499/2015. José Luis Flores González y otros. 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 Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Amparo en revisión 500/2015. José Luis Flores González y otros. 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 Juan N. Silva Meza y reservaron criterio respecto al impacto significativo Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Laura García Velasco, María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes y Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA. DEBE DECLARARSE INFUNDADA LA SOLICITUD RELATIVA, SI DEL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL TEXTO, TÍTULO Y SUBTÍTULO DE LA TESIS SE ADVIERTE QUE NINGUNO DE SUS COMPONENTES ES OSCURO, IMPRECISO, INCONGRUENTE O CONTRADICTORIO, NI CONTIENE ALGUNA IMPRECIACIÓN QUE IMPOSIBILITE SU COMPRENSIÓN.

SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA. PROCEDE ACLARAR EL TÍTULO Y SUBTÍTULO CUANDO ELLO TENGA COMO FIN REFLEJAR CON TODA CONCISIÓN, CONGRUENCIA Y CLARIDAD SU ESENCIA Y FACILITAR CON ELLO SU LOCALIZACIÓN, AUN CUANDO AQUÉLLA SE DECLARE INFUNDADA.

SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA 9/2015. MAGISTRADOS INTEGRANTES DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 18 DE MAYO DE 2016. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio PL-CTO-ADMVA 310/2015, recibido el veintisiete de noviembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y atento a lo determinado por los Magistrados integrantes del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión celebrada el diez de noviembre de dos mil quince, se solicitó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), de rubro: "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO."

SEGUNDO.—Por auto de tres de diciembre de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por recibida la solicitud de sustitución de jurisprudencia, la registró bajo el expediente **9/2015**, la admitió a trámite y turnó el asunto a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, determinando enviarlo a la Sala a la que se encuentra adscrito.

TERCERO.—Mediante proveído de siete de enero de dos mil dieciséis, el presidente de la Segunda Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, y asimismo ordenó remitir los autos al Ministro ponente para la formulación del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente solicitud de sustitución de jurisprudencia.¹

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 230, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo segundo, del

SEGUNDO.—**Legitimación.** La solicitud de sustitución de jurisprudencia proviene de parte legítima en términos del artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, debido a que fue formulada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la diversa 3/2015 planteada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO.—**Procedencia.** Los requisitos de procedencia de la sustitución de jurisprudencia se encuentran contenidos en el artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente:

"Artículo 230. La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas:

"...

"II. Cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los Magistrados de los Tribunales Colegiados de su circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, que sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes."

Conforme al precepto legal transcrito, la sustitución de una jurisprudencia se encuentra condicionada a la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1. Que algún Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito hagan formal petición al Pleno de Circuito al que pertenezcan;

2. Que el Pleno de Circuito correspondiente apruebe, por mayoría de sus integrantes, solicitar la sustitución de jurisprudencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitido el trece de mayo de dos mil trece, en vigor a partir del veintidós del mismo mes y año, ya que se trata de la solicitud de sustitución de una jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno en su resolución.

3. Que la petición se haga con motivo de un caso concreto resuelto; y,
4. Que se expresen las razones por las cuales se considera es necesario sustituir la jurisprudencia respectiva.

A) Petición de algún Magistrado del Tribunal Colegiado de Circuito al Pleno de Circuito al que pertenece.

El primero de los requisitos ha quedado satisfecho, en virtud de que los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, formularon la petición de sustitución de jurisprudencia ante el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, con motivo de lo resuelto en los recursos de queja 155/2015-1775 y 171/2015-1989 de su índice.

B) Aprobación del Pleno de Circuito.

El segundo de los requisitos, también se encuentra colmado, porque de las constancias que integran el expediente 3/2015, formado con motivo de la petición de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, deriva que en sesión de diez de noviembre de dos mil quince, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de votos, aprobó elevar la solicitud de sustitución de jurisprudencia a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) Aplicación en un caso concreto resuelto.

En cuanto al tercero de los requisitos, se obtiene que el referido órgano colegiado solicitante, aplicó la jurisprudencia cuya sustitución solicita, al resolver, por un lado, el recurso de queja 155/2015-1775, en sesión de quince de julio de dos mil quince. En la parte que interesa, consideró lo siguiente:

"CUARTO.—El Juez desechó la demanda de garantías, porque consideró que de manera manifiesta e indudable se actualizan dos causas de improcedencia, a saber:

"...

"2. Los actos reclamados consistentes en el cobro, aviso, corte de energía e incluso clausura del medidor, atribuidos a la Comisión Federal de Electricidad no conforman actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

"Contra esa determinación, la inconforme aduce que los fundamentos y motivos expuestos por el Juez no son aplicables al caso.

"Es decir, cuestiona que el Juez de Distrito pueda desechar la demanda por considerar que el acto reclamado no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

"El tema ya fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 297/2011, cuyo objeto fue determinar si el Juez Federal, en el auto de trámite que dicte con motivo de la presentación de una demanda de amparo indirecto, puede analizar el acto reclamado con el propósito de verificar si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo o si debe admitir la demanda para estar en posibilidad de realizar un estudio más profundo, para determinar la procedencia del juicio.

"Explicó que en dicho proveído no puede llevarse a cabo un análisis exhaustivo del acto reclamado, por no ser ese el momento procesal oportuno, para tal efecto por dos razones:

"1. En esa etapa procesal, únicamente se pueden tomar en consideración los argumentos expuestos en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen.

"2. La norma que prevé los requisitos de la demanda de amparo no obliga al quejoso a acreditar que el acto que reclama tiene la naturaleza de acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, de modo que el Juez de Distrito no está facultado para agregar análisis no establecidos en la ley.

"Abundó diciendo que aun cuando el Juez está facultado para desechar la demanda, cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, éste debe aparecer plenamente demostrado a partir del escrito de demanda, de aclaración y documentos anexos, de modo que para tal efecto es insuficiente el hecho de que una causa de improcedencia esté prevista en la Ley de Amparo.

"Dijo que tratándose de la improcedencia del juicio que deriva del hecho de que acto reclamado no sea un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo no se satisface ese requisito, es decir, no puede considerarse evidente, claro y fehaciente, pues para determinar su actualización no basta atender a las manifestaciones hechas en la demanda y a las pruebas que se acompañen, sino que se requiere de un análisis más profundo, el cual es propio de la sentencia definitiva.

"Con base en esas explicaciones, el Alto Tribunal estableció que dicho análisis no puede llevarse a cabo en el auto de trámite que se dicte con motivo

de la presentación de la demanda de amparo indirecto, de modo que debe admitirse a trámite sin perjuicio de que, en el transcurso del procedimiento, se lleve a efecto el análisis exhaustivo de los elementos materiales y jurídicos que se aporten en el juicio, con el propósito de resolver si el acto reclamado tiene el carácter de uno de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

"De la sentencia que se comenta derivó el criterio jurisprudencial 2a./J. 54/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 929, que establece:

"AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. En el auto señalado el Juez de Distrito no está en posibilidad jurídica ni material de precisar si el acto reclamado, consistente en el acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, proviene o no de una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta. Por tanto, el Juez Federal no está en aptitud para desechar la demanda de amparo bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente, pues se requerirá hacer un análisis profundo para determinar su improcedencia, estudio propio de la sentencia definitiva, razón por la cual debe admitir la demanda de amparo, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento lleve a efecto el análisis exhaustivo de esos supuestos."

"Aun cuando para la emisión del criterio transcrito, se interpretaron los artículos 116 y 145 de la abrogada Ley de Amparo, relativos a los requisitos de la demanda de amparo indirecto y a la facultad del Juez de Distrito para desechar la demanda, cuando advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia, el criterio es aplicable al caso, porque el texto de dichos preceptos, fue retomado por los diversos 108 y 113 de la ley en vigor.

"Al estar vigente dicho criterio, su observancia es obligatoria para este órgano judicial, tal como dispone el artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo, de modo que lo procedente es revocar la determinación de Juez, porque no es posible determinar en el auto de inicio, si el acto reclamado, constituye acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. ..."

Por otro lado, el Tribunal Colegiado de Circuito referido, en sesión de quince de julio de dos mil quince, resolvió el diverso recurso de queja 171/2015-1989, de la siguiente manera:

"El tema ya fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 297/2011, cuyo objeto fue determinar si el Juez Federal, en el auto de trámite que dicte con motivo de la presentación de una demanda de amparo indirecto, puede analizar el acto reclamado con el propósito de verificar si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo o si debe admitir la demanda para estar en posibilidad de realizar un estudio más profundo para determinar la procedencia del juicio.

"El Alto Tribunal explicó que en dicho proveído no puede llevarse a cabo un análisis exhaustivo del acto reclamado, por no ser ese el momento procesal oportuno para tal efecto, por dos razones:

"3. En esa etapa procesal únicamente se pueden tomar en consideración los argumentos expuestos en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen.

"4. La norma que prevé los requisitos de la demanda de amparo no obliga al quejoso a acreditar que el acto que reclama, tiene la naturaleza de acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, de modo que el Juez de Distrito no está facultado para agregar análisis no establecidos en la ley.

"Abundó diciendo que aun cuando el Juez está facultado para desechar la demanda, cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, éste debe aparecer plenamente demostrado a partir del escrito de demanda, de aclaración y documentos anexos, de modo que para tal efecto es insuficiente el hecho de que una causa de improcedencia esté prevista en la Ley de Amparo.

"Dijo que tratándose de la improcedencia del juicio que deriva del hecho de que acto reclamado no sea un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo no se satisface ese requisito, es decir, no puede considerarse evidente, claro y fehaciente, pues para determinar su actualización no basta atender a las manifestaciones hechas en la demanda y a las pruebas que se acompañen, sino que se requiere de un análisis más profundo, el cual es propio de la sentencia definitiva.

"Con base en esas explicaciones, el Alto Tribunal estableció que dicho análisis no puede llevarse a cabo en el auto de trámite que se dicte, con motivo

de la presentación de la demanda de amparo indirecto, de modo que debe admitirse a trámite sin perjuicio de que, en el transcurso del procedimiento, se lleve a efecto el análisis exhaustivo de los elementos materiales y jurídicos que se aporten en el juicio con el propósito de resolver si el acto reclamado tiene el carácter de uno de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

"De la sentencia que se comenta derivó el criterio jurisprudencial 2a./J. 54/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 929, que establece:

"AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. En el auto señalado el Juez de Distrito no está en posibilidad jurídica ni material de precisar si el acto reclamado, consistente en el acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, proviene o no de la autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta. Por tanto, el Juez Federal no está en aptitud para desechar la demanda de amparo bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente, pues se requerirá hacer un análisis profundo para determinar su improcedencia, estudio propio de la sentencia definitiva, razón por la cual debe admitir la demanda de amparo, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento lleve a efecto el análisis exhaustivo de esos supuestos."

"Aun cuando para la emisión del criterio transcrito, se interpretaron los artículos 116 y 145 de la abrogada Ley de Amparo, relativos a los requisitos de la demanda de amparo indirecto y a la facultad del Juez de Distrito para desechar la demanda, cuando advierta una causa manifiesta e indudable de improcedencia, el criterio es aplicable al caso porque el texto de dichos preceptos fue retomado por los diversos 108 y 113 de la ley en vigor.

"Al estar vigente dicho criterio, su observancia es obligatoria para este órgano judicial, tal como dispone el artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo, de modo que lo procedente es revocar la determinación del Juez en atención a que la causa de improcedencia relativa a que el acto reclamado no constituye un acto de autoridad, para efectos del juicio de amparo no es manifiesta e indudable. ..."

De la anterior transcripción queda acreditado el tercero de los requisitos, pues el Tribunal Colegiado de Circuito resolvió los recursos de queja aplicando la jurisprudencia cuya sustitución se solicita.

D) Razones para la modificación.

Finalmente, el cuarto de los requisitos, también se encuentra satisfecho, por un lado, con la solicitud de veintisiete de agosto de dos mil quince, formulada por los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la que expresaron los razonamientos para someter al Pleno la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.); los cuales son –en síntesis– los siguientes:

- El colegiado sostiene que, el criterio cuya sustitución se solicita, surgió de la contradicción de tesis 297/2011, la cual se originó con motivo de juicios de amparo en los que se reclamó el Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración de la tarifas de suministro y venta de energía eléctrica, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (juicio contra normas generales).

- Afirma que en la ejecutoria se precisó que el punto a dilucidar era determinar si cuando se presenta una demanda de amparo indirecto en la que se señala como acto reclamado el acuerdo de maras, el Juez de Distrito está en condiciones de analizar en el auto de inicio si éste constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

- Las consideraciones que condujeron a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resolver que el auto inicial de trámite no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, atendieron al caso específico.

- No obstante, el criterio se generalizó al explicar que esa causa de improcedencia no es manifiesta e indudable porque, para corroborar si se actualiza, es necesario realizar un análisis exhaustivo que no es propio del auto de inicio, sino de la sentencia de fondo.

- Por lo que al generalizar esa afirmación, dijo el tribunal, no se dejó abierta la posibilidad al juzgador, para que en casos distintos al analizado en la contradicción de tesis, pueda desechar la demanda en atención a las características propias del asunto, lo cual trae como consecuencia, que atendiendo a su obligatoriedad, aquella se deba aplicar sin la posibilidad de realizar mayor

reflexión de si en el caso concreto sería posible desvirtuar, durante el juicio, la causa de improcedencia mencionada.

- Abunda que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en múltiples criterios, ha sustentado que determinados actos no provienen de autoridad para efectos del juicio de amparo, pero que al ser reclamados por vicios propios –y no de las normas que los originan– es factible adelantar en el auto de inicio la improcedencia del juicio, lo que permitiría que de manera pronta y expedita se informe al promovente que la acción y vía que eligió no es la correcta, evitándole al particular y al órgano jurisdiccional la sustanciación de un juicio notoria e indudablemente improcedente.

- Claro ejemplo de ello es el recurso de queja 155/2015 –en el que se aplicó el criterio en examen–, en el cual el acto reclamado consistió en el cobro excesivo del servicio de energía eléctrica, respecto del cual ya existe un criterio aislado «2a.XLII/2015 (10a.)» de la Suprema Corte de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES GENERADOS EN EL MARCO DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON IMPUGNABLES EN LA VÍA ORDINARIA MERCANTIL [INTERRUPCIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA 2a. CVII/2014 (10a.) (*)].", el cual lleva a resolver que los actos de tal naturaleza no pueden considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo, y al no estar ello sujeto a prueba, llevará a que en la audiencia constitucional, necesariamente, se decrete el sobreseimiento en el juicio.

- Así también en el juicio de amparo del que derivó el recurso de queja 171/2015, se señalaron como responsables a diversos particulares, a quienes no podría atribuirseles la calidad de autoridades para efectos del juicio de amparo, de modo que aun cuando se hiciera un análisis exhaustivo, no podría concluirse lo contrario; empero, en estricta observancia de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), se ordenó la revocación del auto el que se desechó la demanda.

Por otra parte, las razones torales por las que el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de votos, aprobó elevar la solicitud de sustitución de jurisprudencia a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son básicamente las siguientes:

- Por un lado, la mayoría del Pleno sostuvo que la redacción de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), transmite la idea de que aquélla es aplicable a cualquier juicio de amparo, con independencia de cuál sea el acto reclamado y de a quién se señale con carácter de autoridad responsable, no obstante que

la ejecutoria donde se adoptó el criterio relativo, versa específicamente sobre juicios de amparo en los que se reclamó el Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, de diecinueve de enero de dos mil nueve, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público; y

• Por otro lado, señalaron, **que la aplicación de dicha jurisprudencia, con la amplitud que sugiere su rubro, impide que los Jueces de Distrito, determinen que un acto proviene de autoridad para efectos del juicio de amparo**, desde el auto que recae a la presentación de la demanda sin importar el supuesto que se someta a su consideración, incluso, en casos en que éste sea notoria e indudablemente improcedente, por ejemplo, cuando exista criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que así lo establece.

Cabe destacar que en virtud de que la solicitud de sustitución de jurisprudencia no se realizó por unanimidad de votos del Pleno de Circuito solicitante, para la resolución de este asunto, resulta conveniente tomar en consideración, también, los argumentos de los disidentes, quienes realizaron un voto de minoría en el cual esgrimieron, en esencia, los siguientes razonamientos:

• Señalaron que los argumentos de los solicitantes, devienen infundados, pues no obstante que la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia en cuestión, se refirió a un caso específico, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre los requisitos de toda demanda de amparo indirecto, así como la exhaustividad en el análisis que de ésta debe hacer cualquier Juez de Distrito en el proveído inicial del juicio, en relación con la actualización de una causa de improcedencia notoria e indudable, lo que permitió establecer, como regla general, que dicha actuación no es la oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo.

• Precisarón que el hecho de que exista jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se defina que algún acto no proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, no invalida los principios sobre los que se erige la referida jurisprudencia, pues no exime invariablemente a los Jueces de Distrito a realizar un análisis que excede la materia del auto que recae a la presentación de una demanda de amparo, pues en ocasiones se deben analizar los elementos que aporten las partes al juicio a fin de verificar que el caso particular se ubica en la hipótesis aplicable.

• Indicaron que al existir un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que se especifique que cierto acto no proviene de una autori-

dad para efectos del juicio de amparo y que esta circunstancia se constate desde la presentación de la demanda y/o sus escritos aclaratorios, el juzgador federal está autorizado para decretarlo así desde el auto inicial, precisamente porque el Alto Tribunal fija la excepción a la regla general plasmada en la jurisprudencia de marras, la cual prevalece para los casos no detallados en aquellos criterios.

- Abundaron en que, un aspecto más a ponderar dentro de los ejemplos señalados por los solicitantes, es lo dispuesto en el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues hay particulares que pueden llegar a tener calidad de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, por lo que para estar en aptitud de afirmar que no les reviste tal carácter, el juzgador federal debe examinar minuciosamente el acto reclamado, lo cual excede la materia del proveído inicial, por lo que el solo hecho de invocar a un particular como autoridad responsable no evidencia que sus actos no sean equivalentes a los de un ente público.

- Finalmente, subrayaron que el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo vigente –similar al artículo 116, fracción III, de dicha ley abrogada–, tampoco establece como requisito de la demanda de amparo que el quejoso deba acreditar la naturaleza de los actos de autoridad que reclama. De ahí que al resultar infundadas las razones sustentadas por la mayoría, no era pertinente solicitar a esta Sala la sustitución de jurisprudencia respectiva.

CUARTO.—**Cuestión previa.** Expuesto lo anterior, es pertinente precisar que la sustitución de jurisprudencia, como su propia denominación lo indica, permite al órgano que la emitió cambiar un criterio jurídico, para sustituirlo por otro, incluso, en sentido contrario.

De esta forma, la jurisprudencia como institución constitucional y jurídica tiene, como un primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares y, entre éstos con los órganos del Estado y, como una segunda consecuencia, de igual trascendencia, el dar certeza jurídica a través del establecimiento de un criterio obligatorio que vincula de manera general a su observancia.

De ello se sigue que, frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de adecuar a las circunstancias actuales la interpretación de las leyes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial, respecto del cual se solicita su sustitución, sin mayor limitación que la de interpretar la ley y establecer la regla jurídica a aplicar, brindándose con ello la oportunidad a un

órgano jurisdiccional de menor jerarquía de que, aun cuando se encuentra obligado en cada caso concreto a aplicar la jurisprudencia sustentada por órganos superiores, una vez aplicado el criterio respectivo, si considera que existen motivos suficientes para que en su caso pudiera ser sustituido, eleve la petición correspondiente al emisor del criterio jurisprudencial.

Apoya lo anterior, la tesis sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA."²

QUINTO.—**Estudio.** Pues bien, en la especie, la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.),³ cuya sustitución se solicita es la de rubro y texto siguientes:

"AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. En el auto señalado el Juez de Distrito no está en posibilidad jurídica ni material de precisar si el acto reclamado, consistente en el Acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, proviene o no de una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que en esa etapa del procedimiento únicamente constan en el expediente los

² De texto: "Los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, facultan al Tribunal Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para modificar su jurisprudencia, para lo cual, como requisitos formales, se requiere solicitud de parte legítima, que previamente se haya resuelto el caso concreto y que se expresen las argumentaciones jurídicas en que se apoya la pretensión de modificación. Ahora bien, la palabra 'modificación' contenida en el indicado artículo 194, no está constreñida a su significado literal, conforme al cual sólo podrían cambiarse los elementos accidentales de la jurisprudencia sin alterar su esencia, sino que permite el cambio total de lo anteriormente sostenido, esto es, se trata no sólo de interrumpir un criterio jurídico, sino sustituirlo por otro que puede ser, inclusive, en sentido contrario, de manera que acorde con la intención del legislador, 'modificar la jurisprudencia' significa cambiar de criterio, interrumpir la obligatoriedad de una tesis y emitir una nueva que la sustituya. Asimismo, es importante señalar que la jurisprudencia tiene, como primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares, así como entre éstos y los órganos del Estado y, como segunda consecuencia, de igual trascendencia, dar certeza jurídica a través del establecimiento de un criterio obligatorio que vincule de manera general, de lo que se sigue que frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de actualizar su interpretación la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial respecto del cual se solicita su modificación.". Novena Época. Registro digital: 181535. Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, materia común, tesis P. XIII/2004, página 142. Aplicable al caso en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor.

³ Datos de localización: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 929.

argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta. Por tanto, el Juez Federal no está en aptitud para desechar la demanda de amparo bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente, pues se requerirá hacer un análisis profundo para determinar su improcedencia, estudio propio de la sentencia definitiva, razón por la cual debe admitir la demanda de amparo, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento lleve a efecto el análisis exhaustivo de esos supuestos."⁴

Con el fin de estar en condiciones de resolver la referida solicitud de sustitución de jurisprudencia, resulta necesario atender a las consideraciones que dieron origen al criterio jurisprudencial en cita.

En la especie, como se anticipó, dicho criterio derivó de la contradicción de tesis 297/2011, la cual se resolvió a la luz de las disposiciones de la Ley de Amparo vigente hasta el tres de abril de dos mil trece y cuya litis a resolver se circunscribió en determinar:

"... si cuando se presenta una demanda de amparo indirecto, en el que se señala como acto reclamado, el Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración, a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, de diecinueve de enero de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público, el Juez Federal, **en el auto inicial de trámite que se dicte, con motivo de su presentación, está en condiciones jurídicas y materiales, para llevar a efecto el estudio de ese acto, con el propósito de resolver si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo**, y si en razón de ese análisis, dicho juzgador puede desechar la demanda de garantías por considerar que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia en términos de los artículos 1o., 73, fracción XVIII y 145, de la Ley de Amparo; o si se debe admitir ese escrito, a fin de que el Juez Federal esté en posibilidades de realizar un análisis más profundo, y con base en éste, determinar si el juicio intentado es procedente o no."

Dicho punto de contradicción se fijó de esa manera, derivado de la denuncia realizada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, entre los criterios sustenta-

⁴ Datos de localización: *Semanario Judicial y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 929.

dos por dicho Tribunal Colegiado al resolver los amparos en revisión 161/2011 y 96/2011 y el sustentado por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los amparos en revisión 397/2010 y 60/2011, respectivamente.

Se precisó que en dichos asuntos, se recurrió un acuerdo en el que el Juez de Distrito desechó de plano la demanda de amparo al considerar que se actualizó una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues el acto de aplicación del *"Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración, a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas"*, de diecinueve de enero de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público, consistente en el aviso recibo emitido por la Comisión Federal de Electricidad, no constituía un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

No obstante, uno de los criterios contendientes, determinó que ello no constituía un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues de la sola presentación de la demanda de amparo y sus anexos, no existía base para afirmar que el acuerdo reclamado no constituyera un acto de autoridad por la única circunstancia de que el acto de aplicación fuera el aviso-recibo emitido por la Comisión Federal de Electricidad, pues para ello se requería un estudio exhaustivo que no se debía realizar en un acuerdo a trámite.

En cambio, en un diverso criterio, los tribunales disidentes, precisamente en el auto inicial, se ocuparon de analizar si el acuerdo reclamado, constituía o no un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, concluyendo que no lo era al no ocasionar molestias a los particulares en su vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino un acto interno de un organismo.

Asimismo, sostuvieron que el aviso recibo que expide la Comisión Federal de Electricidad no podía considerarse como acto de autoridad, para lo cual reiteraron las consideraciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia «2a./J. 112/2010» de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO."

Ya situado el asunto en el estudio del fondo, esta Segunda Sala precisó que de los antecedentes, se advertía que en los asuntos contendientes el origen de la demanda de amparo era similar, pues en ello se señaló como acto

reclamado el *"Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica"* de diecinueve de enero de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación y se estimó como autoridad responsable al secretario de Hacienda y Crédito Público, refiriéndose todos los quejosos al aviso-recibo, expedido por la Comisión Federal de Electricidad con el propósito de demostrar la aplicación del acuerdo, pero no con el fin de señalarlo como acto reclamado.

Por tanto, se dijo, el análisis que se realizaría, sería en primer término, determinar si el Juez Federal en el auto de trámite que se dicte con motivo de la presentación de una demanda de amparo indirecto, puede realizar, el análisis del acto reclamado, con el propósito de verificar si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Para tal efecto, se señaló que en términos del artículo 116, fracción III, de la Ley de Amparo, era obligación del gobernado que al presentar una demanda de amparo, señalara a las autoridades encargadas de los órganos de los Estados, cuando se tratara de amparos contra leyes.

De tal suerte que si en la demanda de amparo se señaló como autoridad responsable al secretario de Hacienda y Crédito Público, en la medida en que expidió el acuerdo reclamado, el Juez de Distrito debía atender a esa manifestación, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento, llevara a efecto el análisis exhaustivo de los elementos materiales y jurídicos que se aportaran en el juicio, con la finalidad de resolver si el acto que reclamó, tenía el carácter de un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Lo anterior, se determinó, pues en el proveído inicial del juicio de amparo indirecto no podían llevarse a cabo análisis exhaustivos por no ser ese momento el oportuno para tales fines, ya que en esa etapa procesal, únicamente se podían tomar en consideración los argumentos que se plasmaran en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañaran a ésta.

Así se señaló, que el artículo 116 de la Ley de Amparo, al establecer los requisitos de una demanda de amparo indirecto, no obligaba al quejoso a acreditar que el acto reclamado tenía la naturaleza de acto de autoridad, para los efectos del juicio de amparo, sino sólo lo constreñía a mencionar al emisor de la ley general, que en el caso se trataba de una disposición general, expedida por el secretario de Hacienda y Crédito Público, por lo que el Juez no estaba facultado para agregar análisis no establecidos en la ley.

Lo anterior llevó a esta Sala a considerar que el Juez Federal en el auto de trámite que se dicte con motivo de la presentación de una demanda de amparo indirecto, no puede llevar a cabo el análisis del acto reclamado con el propósito de verificar si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo y, por ende, no se estaba en el caso de desechar la demanda de amparo indirecto, por estimar actualizado un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Se precisó que ello se justificaba en el hecho de que la capacidad del juzgador para desechar una demanda de amparo, cuando advertía un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, **constituía una excepción a la regla general**, que era la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad que vulneran las garantías individuales, razón por la cual se había sostenido el criterio jurisprudencial de que las causales de improcedencia, debían probarse plenamente y no inferirse a base de presunciones, **pues sólo por excepción en los precisos casos establecidos en el artículo 73 de la Ley de Amparo**, podía impedirse el acceso a dicho medio de control constitucional, y por tanto, de más enérgica aplicación era lo dispuesto en el artículo 145 del citado ordenamiento legal, para desechar de plano una demanda.

Por tal razón, se dijo, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable, era aquel que no requería mayor demostración, toda vez que se advertía en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexaban a esas promociones y se tenía la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia era operante, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una conclusión diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

De tal manera que la justa interpretación del artículo 145 de la Ley de Amparo, era que los términos de la propia demanda acreditaran un motivo notorio de improcedencia —es decir, manifiesto e indudable—, como serían los casos, por ejemplo, de extemporaneidad, cuando en la propia demanda se expresa por el agraviado la fecha en que se le notificó la resolución o acuerdo que reclama; o bien, cuando se reclamaran actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o alguna otra en que no quedara duda alguna de que existía la improcedencia, pues de lo contrario, la demanda debía admitirse.

Ello, pues estimar lo contrario, implicaría dejar al promovente en estado de indefensión, dado que a priori se le privaría de la oportunidad de allegar pruebas al juicio que justificaran dicho requisito de procedibilidad, por lo que

en dicha esta hipótesis, debía admitirse la demanda de garantías, porque el motivo aparente que en principio se advirtiera aún no era claro y evidente como para desechar de plano la demanda de amparo, por ser susceptible de desvirtuarse durante el lapso procesal que culminara con la audiencia constitucional.

Con base en ello, **se arribó a la convicción que de no existir una causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener incertidumbre de su actualización, no debía ser desecheda la demanda**, sino que por regla general, debía estimarse procedente el juicio de amparo, dado que no se le podía privar al quejoso del derecho a instar el juicio de amparo, contra un acto que considerara le ocasiona perjuicios; ello, sin perjuicio de sobreseer en el juicio si el estudio propio de la sentencia dictada en la audiencia constitucional así lo imponía legalmente.

Finalmente, se justificó tal decisión en el hecho de que tan no se trataba de un motivo "manifiesto e indudable" de improcedencia, lo aludido por los tribunales, que para justificar la legalidad de los autos, extendieron los argumentos que externó el Juez Federal, para desechar la demanda de amparo, lo que significaba que la improcedencia no derivó de lo manifestado en la propia demanda o de las pruebas que se adjuntaron a ella, sino del estudio e interpretación que llevaron a cabo los citados órganos jurisdiccionales, lo cual era propio de la sentencia definitiva; de ahí que los motivos de improcedencia aludidos, no reunían los requisitos formales necesarios que justificaran el desechamiento de la demanda desde su inicio y, por ende, en casos como el que se analizaba se debía admitir a trámite.

Pues bien, identificados los puntos sobre los que descansa la petición planteada,⁵ y partiendo de considerar que la contradicción de tesis que dio origen a la jurisprudencia cuya sustitución se solicita, como se dijo, se resolvió a la luz de las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada y, que por ende, su análisis también debe hacerse conforme a lo previsto en dicha legislación;⁶ esta Segunda Sala estima que las razones sustentadas por los solicitantes,

⁵ Entre los que también es dable atender a los formulados por el tribunal que elevó la petición al Pleno de Circuito, a fin de entender, con mayor claridad, el problema jurídico planteado.

⁶ Sin que a ello obste que los Magistrados de la minoría, abundaron en que un aspecto más a ponderar dentro de los ejemplos señalados por los solicitantes de la sustitución, era lo dispuesto en diversos preceptos relativos a la Ley de Amparo vigente; ya que si como se dijo, la referida contradicción de tesis, se resolvió bajo la vigencia de la ley abrogada, su estudio también deberá efectuarse conforme a los preceptos que en ese momento se interpretaron y no bajo supuestos contemplados en la nueva Ley de Amparo, en tanto éstos no fueron los que originaron el criterio cuya sustitución se solicita.

resultan insuficientes e infundadas para sustituir el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.).

En efecto, el Pleno de Circuito solicitante adujo, por un lado, **que la redacción de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), transmite la idea de que la misma es aplicable a cualquier juicio de amparo**, con independencia de cuál sea el acto reclamado y de a quién se señale con carácter de autoridad responsable, no obstante que la ejecutoria donde se adoptó el criterio relativo, versó específicamente sobre juicios de amparos en los que se reclamó el *Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, de diecinueve de enero de dos mil nueve, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público.*

En otras palabras –según lo manifestaron los integrantes del tribunal solicitante–, la singularidad del asunto es incapaz de justificar un lineamiento genérico como el sostenido en la referida jurisprudencia, esto es, **que no es posible resolver en el auto inicial del juicio constitucional si el acto reclamado tiene o no el carácter de autoritario.**

Adicionalmente señaló el Pleno de Circuito, **que la aplicación de dicha jurisprudencia, con la amplitud que sugiere su rubro**, impide que los Jueces de Distrito determinen que un acto proviene de autoridad para efectos del juicio de amparo, desde el auto que recae a la presentación de la demanda sin importar el supuesto que se someta a su consideración, incluso, en casos en que éste sea notoria e indudablemente improcedente, por ejemplo, cuando exista criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que así lo establezca.

Dichos argumentos son **infundados.**

En primer término, del análisis en específico del contenido de la propia jurisprudencia, en relación con la consideraciones que sustentan la contradicción de tesis 297/2011 que le dio origen, esta Sala no advierte que alguna de ellas (jurisprudencia o ejecutoria) transmitan la idea de que lo ahí sostenido sea aplicable, de manera generalizada, a cualquier juicio de amparo y, que por ende, nunca sea posible resolver en el auto inicial del juicio constitucional si un acto reclamado tiene o no el carácter de autoritario.

Ello, pues tal como quedó fijado el punto de contradicción en la ejecutoria respectiva, se podrá apreciar con meridiana claridad, que la intención de esta Segunda Sala al precisar la interrogante a despejar consistente en

"dilucidar si el auto inicial de trámite de la demanda de amparo era la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo", no fue establecer, de manera generalizada, que en dicha actuación, los Jueces están impedidos para determinar que un acto proviene de autoridad para efectos del juicio de amparo, sin importar el supuesto que se someta a su consideración, como pretende sustentarlo el Pleno solicitante.

Sino por el contrario, lo que se advierte es que en todo momento se delimitó dicho punto de divergencia, tanto en la ejecutoria como en el texto de la jurisprudencia respectiva, a los supuestos que en concreto dieron origen a la contradicción de tesis, esto es, a los casos en los que en la demanda de amparo se señale como acto reclamado el *"Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración, a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas"*, de diecinueve de enero de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público, resolviéndose en relación con tal acto, que el Juez Federal en el auto inicial de trámite que se dicte con motivo de su presentación, no está en condiciones jurídicas y materiales, para llevar a efecto el estudio de ese acto, con el propósito de resolver si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

De ahí que si el planteamiento jurídico discrepante, consistió en determinar, en primer lugar, si el Juez de Distrito en el acuerdo inicial a la presentación de una demanda de amparo indirecto, podía realizar el análisis del acto reclamado con el propósito de verificar si constituía un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo y, en segundo lugar, si en virtud de dicho análisis, tenía facultades para desechar de plano la demanda de amparo por motivo manifiesto e indudable de improcedencia, **lo cual quedó acotado siempre al caso concreto del que emanaron los criterios de los tribunales contendientes**, esto es, en relación a cuando se presenta una demanda de amparo indirecto, en la que se señala como acto reclamado el acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración, a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, de diecinueve de enero de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público.

Luego, es claro que el examen relativo a si el auto inicial de la demanda de amparo es la actuación procesal oportuna para analizar, de manera particular, si un acto reclamado proviene de autoridad para efectos del juicio de

amparo, no se llevó a cabo de manera abstracta, ni así tampoco puede considerarse que se generalizó para todos los casos donde tenga que determinarse si el acto reclamado, proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, sino lo que se advierte de la ejecutoria relativa, es que lo ahí sostenido, derivó del análisis que realizaron los tribunales contendientes, respecto de un caso singular, en donde se señaló como reclamado un acto de autoridad determinado.

Lo anterior se corrobora, como se acaba de evidenciar, de las propias consideraciones que sustentan la ejecutoria de la contradicción de tesis 297/2011, pero sobre todo, del contenido mismo de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), cuya sustitución se solicita, pues basta leer esta última, para advertir que en ella, específicamente se precisó que en el auto inicial de trámite de la demanda, el Juez no está en posibilidad jurídica y material de precisar si el acto reclamado "... consistente en el *Acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, proviene o no de la autoridad para efectos del juicio de amparo ...*", explicando al respecto, que en esa etapa del procedimiento, únicamente constan en el expediente, argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañen a ésta, razón por la cual el Juez Federal no está en aptitud para desechar la demanda de amparo, bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente, pues se requerirá hacer un análisis profundo, para determinar su improcedencia, estudio propio de la sentencia definitiva, razón por la cual, debe admitir la demanda de amparo, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento, lleve a efecto el análisis exhaustivo de esos supuestos.

Lo cual debe interpretarse, si es que ello pudiera dar margen a alguna interpretación, en el sentido de que es ese supuesto en particular (donde se reclame el referido acuerdo), en el que los Jueces, en ningún caso, podrán desechar demandas desde el auto inicial de trámite, pues como el desechamiento combatido, implicó un análisis exhaustivo que no era propio del auto de inicio, sino de la sentencia de fondo, entonces, era evidente que la causal de improcedencia, invocada por el Juez de amparo no resultaba manifiesta e indudable y, por ende, debía admitirse la demanda de amparo.

Ello es congruente con lo que ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a lo que debe entenderse por dichos términos, en el sentido de que "manifiesto" consiste en algo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara e "indudable" que se tiene certeza y plena convicción de algún hecho, es decir, que no puede ponerse en duda por

claro y evidente que es, tal como quedó sustentado en la tesis 2a. LXXI/2002, de rubro siguiente: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO."⁷

En tal criterio se precisó que un motivo de improcedencia "manifiesto" e "indudable", es aquel que no requiere mayor demostración, toda vez que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones.

Es decir, se debe tener certeza y plena convicción de que alguna de las causas de improcedencia del juicio de amparo indirecto, se actualiza en el caso concreto, de modo que aun de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una conclusión diversa, independientemente de los elementos que pudieran aportar las partes.

En ese sentido, si con base en tales premisas, esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 297/2011 determinó que, para que se pueda configurar una causa notoria e indudable de improcedencia, se debe atender al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen, y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya, hayan

⁷ De texto: "El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."

sido manifestados claramente por el promovente o en virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

Entonces, es claro que lo resuelto en dicha contradicción –y que quedó reflejado en la jurisprudencia en examen–, no transmite una idea generalizada y es congruente con los criterios que ha sostenido este Alto Tribunal en diversas ejecutorias en el sentido de que si para demostrar la actualización de una causal de improcedencia se requiere de un análisis exhaustivo, entonces el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, no es la actuación procesal oportuna para analizar, no sólo si el acto reclamado proviene o no de una autoridad para efectos del juicio de amparo, sino ninguna otra causal que se ubiquen en el supuesto señalado.

De ahí que, resulte infundado que la redacción de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), transmita la idea de que resulta aplicable a cualquier juicio de amparo, con independencia de cuál sea el acto reclamado y de a quién se señale con carácter de autoridad responsable; pues se insiste, el criterio relativo, versó específicamente sobre juicios de amparo en los que se reclamó el Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas de diecinueve de enero de dos mil nueve, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público.

Además, tampoco es verdad que su redacción, impida que los Jueces de Distrito, determinen desde el auto que recae a la presentación de la demanda, si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, sin importar el supuesto que se ponga a su consideración, lo cual sujeta a las partes y al órgano jurisdiccional a tramitar un procedimiento notoria e indudablemente improcedente; pues se insiste, la premisa de la que partió dicho criterio jurisprudencial, fue que si un motivo de improcedencia, manifiesto e indudable es aquel que no requiere mayor demostración, toda vez que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones y se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia es operante, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no será posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, empero, en el caso, contrario a ello, el pronunciamiento correspondiente, exigió un análisis exhaustivo; **entonces era claro que no se**

estaba frente a una causa notoria y manifiesta que autorizara al Juez a desechar la demanda de amparo.

Máxime que, como se dijo, el desechamiento de una demanda, constituye una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad que vulneran derechos humanos, y dicha excepción a la regla general es la que este Alto Tribunal fijó en la jurisprudencia de marras, al determinar que cuando se reclame el *Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración, a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, de diecinueve de enero de dos mil nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, atribuido al secretario de Hacienda y Crédito Público*, el Juez Federal, en el auto inicial de trámite que se dicte, no está en condiciones jurídicas y materiales para llevar a efecto el estudio de ese acto, con el propósito de resolver si constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

En consecuencia, resultan infundados los argumentos del Pleno de Circuito solicitante, respecto a que la redacción amplia de la jurisprudencia, transmite la idea de que aquélla es aplicable a cualquier juicio de amparo, cuando únicamente versó sobre los asuntos en donde se reclamara el "Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica de diecinueve de enero de dos mil nueve", pues se insiste, lo que dicha jurisprudencia establece, está acotado a un caso particular, partiendo de un premisa general, como lo es que cuando una causal de improcedencia, requiere de un análisis exhaustivo para evidenciarla, no puede considerarse manifiesta e indudable y, por ende, lo que procede es admitir la demanda de amparo y no desecharla.

Por otro lado, **tampoco asiste razón** a los solicitantes, cuando argumentan que la aplicación de la jurisprudencia en examen, **con la amplitud que sugiere su rubro**, impide que los Jueces de Distrito, determinen que un acto proviene de autoridad para efectos del juicio de amparo desde el auto que recae a la presentación de la demanda sin importar el supuesto que se someta a su consideración, incluso, en casos en que ésta sea notoria e indudablemente improcedente, por ejemplo, cuando exista criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que así lo establezca.⁸

⁸ Cabe precisar que al resolver el asunto cuyo examen nos ocupa, se atendieron a las disposiciones de la Ley de Amparo abrogada, pues la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), cuya sustitución se solicita, surgió del estudio y durante la vigencia de la Ley de Amparo anterior.

Tal aserto es así, en virtud de que el rubro de una tesis no puede examinarse aisladamente para decidir si procede o no la sustitución de una jurisprudencia, sino que es menester analizar, sistemáticamente, tanto su contenido como su rubro, a fin de determinar si alguno de sus componentes es oscuro, impreciso, incongruente, contradictorio o contiene alguna imprecisión que imposibilite su comprensión.

Ahora, si se toma en cuenta que las tesis se redactan en forma sintética a fin de controlarse y difundirse —en términos de lo que disponía el artículo 195 de la Ley de Amparo abrogada (actualmente 218 de la Ley de Amparo en vigor)— y que ello vuelve a dicho criterio genérico y abstracto, es evidente que en ocasiones, tales características, impiden que en el rubro o en la tesis misma, se contengan todos los elementos necesarios para reflejar el sentido de la ejecutoria que le dio origen; máxime que, en particular, en la construcción de una contradicción de tesis (como la que dio origen a la jurisprudencia cuya sustitución se solicita), se exige que al resolverse los negocios se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten criterios discrepantes, partiendo para ello del estudio de un planteamiento abstracto y general, que aplicado al caso concreto, lleve a la solución del problema jurídico planteado, lo cual no siempre puede quedar fielmente reflejado en el rubro y/o contenido de una tesis.

En ese sentido, si a lo largo de esta ejecutoria, quedó evidenciado que las consideraciones que sustentan el criterio de mérito, en relación a la imposibilidad del Juez de Distrito de que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, analice si el acto reclamado, proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, por no ser tal actuación procesal la oportuna para ello, acotado a un caso en particular, esto es, cuando lo que se reclama es el *"Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración de la tarifas de suministro y venta de energía eléctrica, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público"*, lo que así quedó fielmente reflejado en el cuerpo de la tesis de jurisprudencia de marras; entonces, el rubro de la tesis cuya sustitución se solicita, en el que se sostiene precisamente que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo, no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, debe analizarse en conjunción con el propio contenido de la jurisprudencia de mérito y no aisladamente.

En ese orden de ideas, si bien en el caso concreto la tesis cuya sustitución se solicita tiene como rubro: **"AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFEC-**

TOS DEL JUICIO DE AMPARO.", lo que, al parecer de los solicitantes, transmite la idea de que en ningún caso los Jueces pueden desechar una demanda de amparo desde el auto inicial, cuando lo que se trate de dilucidar es si un acto reclamado proviene de autoridad para efectos del juicio de amparo; ello resulta insuficiente para estimar procedente la sustitución propiamente de la jurisprudencia, tal como lo pretenden los solicitantes.

Lo anterior, en virtud de que la construcción, en particular, del "rubro" de una tesis de jurisprudencia, como la que en el caso nos ocupa, derivó directamente de lo dispuesto en el Acuerdo Número 5/2003, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte,⁹ pero no constituye propiamente un error en su redacción o bien, una imprecisión que dé lugar a sustituir la jurisprudencia.

En efecto, dentro de las reglas para la elaboración de las tesis aisladas y jurisprudenciales, destacan las relativas a que la tesis respectiva, debe expresarse por escrito, en forma abstracta, y derivar de un criterio jurídico, establecido al resolver un caso concreto, la cual debe constar de rubro, texto y precedente, siendo el "rubro" el enunciado gramatical que identifica al criterio interpretativo plasmado en la tesis, que tiene por objeto reflejar con toda concisión, congruencia y claridad, la esencia de dicho criterio y facilitar su localización, proporcionando una idea cierta del mismo, bajo los principios de:

a) Concisión, en el sentido de que con brevedad y economía de medios, se exprese un concepto con exactitud para que en pocas palabras se plasme el contenido fundamental de la tesis.

b) Congruencia con el contenido de la tesis, para evitar que el texto de ella, plantee un criterio interpretativo y el rubro haga referencia a otro diverso.

c) Claridad, en el sentido de que comprenda todos los elementos necesarios para reflejar el contenido de la tesis.

d) Facilidad de localización, por lo que deber comenzar la enunciación con el elemento que refleje de manera clara y terminante el concepto, figura o institución materia de la interpretación.

⁹ Aplicable al caso, dada la fecha en que se aprobó por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, la tesis de jurisprudencia (sesión privada del dieciséis de mayo de dos mil doce).

Evitando la citación de artículos, pronombres, preposiciones, adverbios, conjunciones, fechas, preceptos legales, o cualquier otro tipo de vocablo que no remita de manera inmediata y directa al concepto, figura o institución materia de las tesis; al final utilizar artículos, preposiciones o pronombres que remitan al inicio de un término o frase intermedios; artículos, preposiciones o pronombres que remitan varias veces al inicio del rubro; que sea redundante, esto es, que los conceptos se repitan innecesariamente o se utilicen en exceso y que por omisión de una palabra o frase, se cree confusión o no se entienda el rubro.

En ese sentido, es claro entonces que lo aquí detallado fue atendido puntualmente en la elaboración del "rubro" de la jurisprudencia en examen, pues si se toma en cuenta del contenido de la tesis que, lo que se pretendió reflejar de manera concreta y abstracta, fue que el auto inicial de trámite de la demanda de amparo no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado consistente en el acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, proviene o no de la autoridad para efectos del juicio de amparo; resulta evidente que su "rubro" resulta conciso, congruente, claro y concreto en relación con el contenido fundamental de la jurisprudencia, en la que se detalló con claridad que el estudio que estaba imposibilitado a hacer el Juez en el auto inicial, para determinar si el acto reclamado, provenía de una autoridad para efectos del juicio de amparo, era respecto del acuerdo por el que se autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica y modifica disposiciones complementarias de dichas tarifas, tal como expresamente se precisó dentro del contenido del criterio jurisprudencial en cita.

Consecuentemente, resulta infundada la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), por los motivos aducidos en esta ejecutoria.

SEXTO.—No obstante, aun cuando como se evidenció, está expresamente señalado en el cuerpo de la propia jurisprudencia el elemento relevante del caso del que derivó el criterio jurisprudencial correspondiente; en aras de brindar mayor certeza jurídica a los gobernados, así como a los órganos jurisdiccionales y a fin de que el rubro de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.) refleje con toda concisión, congruencia y claridad la esencia de dicho criterio y facilitar con ello su localización; esta Segunda Sala estima procedente aclarar dicho rubro para quedar de la siguiente manera: "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA EL ACUERDO DE FIJACIÓN DE TARIFAS PARA SUMINISTRO Y VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA."

En consecuencia, para su debida difusión, comuníquese la anterior determinación a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, a fin de que proceda a la publicación del rubro de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), con la adición propuesta, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la solicitud de sustitución de jurisprudencia formulada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito

SEGUNDO.—Es infundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia a que se refiere esta resolución.

TERCERO.—Se aclara el rubro de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.).

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

Notifíquese; con testimonio de esta resolución al Pleno de Circuito solicitante y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, 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 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 testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. XLII/2015 (10a.), 2a. LXXI/2002 y 2a./J 112/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario*

Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 1071, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 448 y Tomo XXXII, agosto de 2010, página 364, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J 54/2012 (10a.), de título y subtítulo: "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE IMPUGNA EL ACUERDO DE FIJACIÓN DE TARIFAS PARA SUMINISTRO Y VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA." citada en esta ejecutoria, aparece republicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 829.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

DERECHO DE VETO. EL DESCONOCIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS RESPECTO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, AL NO HABERLAS SUPERADO MEDIANTE LA APROBACIÓN DEL DECRETO RESPECTIVO POR EL VOTO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LA TOTALIDAD DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO ESTATAL, SE TRANSGREDE AQUÉL, LO QUE PROVOCA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (OMISIÓN DE DISCUTIR Y VOTAR EL DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN DE TRABAJO, PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL, RELATIVO A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS AL PROYECTO DEL DECRETO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE UNA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA).

DERECHO DE VETO. CORRESPONDE AL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, A TRAVÉS DE UNA SEGUNDA DISCUSIÓN Y LA APROBACIÓN POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DE AQUÉL, SUPERAR LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD (DETERMINACIÓN DE TENER POR APROBADO EL DECRETO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE UNA PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 36/2015. 17 DE FEBRERO DE 2016. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. 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. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del diecisiete de febrero de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado. Mediante oficio recibido el dieciséis de junio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, el Ejecutivo del Estado de Morelos, por conducto de su consejero jurídico Juan Jesús Salazar Núñez, promovió controversia constitucional para demandar la invalidez de los actos que a continuación se mencionan:

I. Del Congreso del Estado de Morelos:

La omisión de discutir y votar el dictamen emitido por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos, en relación con las observaciones formuladas al "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*", y la omisión de discutir éstas.

II. De la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos:

El dictamen de las observaciones formuladas al decreto precisado.

III. De la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos:

El oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, por medio del cual comunicó la instrucción dada por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos al Ejecutivo Local para que publicara el decreto referido.

SEGUNDO.—Antecedentes. Los antecedentes más relevantes del caso, según se aprecian de la demanda y de las demás constancias que obran en autos, son los siguientes:

1. El nueve de julio de dos mil catorce, la Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado de Morelos aprobó por mayoría de veinticuatro votos, contra seis, el "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*", en los siguientes términos:

"Artículo 1o. Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega, quien ha prestado sus servicios en los Poderes

Ejecutivos y Legislativo del Estado de Morelos, así como en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo, el de consejero de la Judicatura representante del Poder Ejecutivo ante ese H. Cuerpo colegiado."

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, de conformidad con el inciso f) del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado y será cubierta a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado."

"Artículo 3o. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado."¹

2. El nueve de julio de dos mil catorce, la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por instrucciones del presidente de la Mesa Directiva de dicho Congreso, suscribió oficio sin número para remitirle al gobernador de esa entidad el decreto mencionado; lo anterior, a efecto de que lo publicara en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", con fundamento en el artículo 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²

3. El quince de julio de dos mil catorce, la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Gubernatura y la Oficina de la Secretaría de Gobierno, ambas del Estado de Morelos, recibieron el oficio y el decreto indicados.³

4. El ocho de agosto de dos mil catorce, respecto del citado decreto, el Ejecutivo del Estado de Morelos, formuló las observaciones que a continuación se sintetizan:

- El decreto transgrede lo dispuesto en los artículos 59 y 66, ambos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al considerar –para efectos del otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada a Jesús Antonio Tallabs Ortega– el tiempo que fungió como consejero de la Judicatura local.

Lo anterior, a pesar de que no puede estimarse que durante ese lapso tenía el carácter de trabajador, en atención a lo siguiente:

¹ Fojas 306 a 309 de este expediente.

² Foja 305 de este expediente.

³ Foja 305 de este expediente.

- En primer lugar, es posible equiparar el cargo de un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia Estatal al de un consejero de la Judicatura local; de modo que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS. SON TITULARES DEL ÓRGANO QUE ENCABEZAN Y NO TRABAJADORES.", también puede aplicarse a tales consejeros. Por ende, no deben ser considerados trabajadores.

- En segundo lugar, el artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, señala que un trabajador es la persona física que presta un servicio subordinado, de forma permanente o transitorio, en virtud de un nombramiento expedido a su favor por alguno de los poderes estatales, algún Municipio o alguna entidad paraestatal o paramunicipal.

De ahí que si en la función que ejercen los consejeros de la Judicatura local no existe el elemento de subordinación, según lo dispuesto por el numeral invocado, entonces no deben ser considerados trabajadores; sin que sea óbice para ello, el hecho de que el precepto haya sido reformado, pues las disposiciones transitorias no pueden estar por encima de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- En tercer lugar, una de las razones principales por las que el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito concedió a Jesús Antonio Tallabs Ortega la protección de la Justicia Federal, al resolver el amparo en revisión 112/2013, fue que no debía considerársele como un trabajador, porque en su cargo gozaba de autonomía e independencia.

- Por otro lado, el decreto también es violatorio de los artículos 59 y 66, ambos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en tanto otorga a Jesús Antonio Tallabs Ortega una pensión por cesantía en edad avanzada, sin que hubiera cubierto la antigüedad necesaria de diez años de servicio, según se advierte ya que se ha restado al cómputo respectivo el tiempo que se desempeñó como consejero de la Judicatura Local.⁴

5. El ocho de agosto de dos mil catorce, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, suscribió el oficio número SG/0172/2014, para comunicarle al presidente de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad las referidas observaciones del Ejecutivo Local.⁵

⁴ Fojas 525 a 538 de este expediente.

⁵ Foja 524 de este expediente.

6. El trece de agosto de dos mil catorce, la Diputación Permanente de la Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Morelos tomó conocimiento de las observaciones apuntadas y ordenó turnarlas, mediante oficio SSLyP/DPLyP/AÑO2/D.P./2690/14, a la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social para que las dictaminara.⁶

7. El doce de septiembre de dos mil catorce, Jesús Antonio Tallabs Ortega, promovió demanda de amparo indirecto contra el Ejecutivo del Estado de Morelos, por las observaciones formuladas al decreto que le había otorgado una pensión por cesantía en edad avanzada, y contra actos de otras autoridades de esa entidad.

El juicio quedó registrado con el número de expediente 2288/2014, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos.

8. El veintinueve de septiembre de dos mil catorce, la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos, suscribió el oficio CTPySS/LII/395/2014 para comunicarle a la presidenta de la Mesa Directiva de ese Congreso, las siguientes consideraciones:

- Los artículos 48 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, disponen que cuando el Ejecutivo formule observaciones a algún decreto deberá devolver éste para que sea discutido nuevamente por el Congreso estatal; luego, sólo en caso de que sea aprobado por las dos terceras partes de sus miembros, podrá ordenarse la publicación respectiva.

- De tales numerales, consecuentemente, se desprende que la devolución del decreto, es un requisito esencial para que éste pueda ser analizado y discutido por segunda ocasión; y, por ello, si no se hace, se impide el estudio de fondo de las observaciones que a su respecto se emitan.

- En el caso, el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, no remitió el "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*" con las observaciones formuladas; por tal razón, no fue posible examinarlas.

- Por otro lado, el artículo 47 de la misma Constitución, establece que se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no devuelva con obser-

⁶ Foja 586 de este expediente.

vaciones dentro de los días hábiles siguientes a que tenga conocimiento de su contenido. En consecuencia, dado que el decreto no fue devuelto junto con las observaciones, debe estimarse que fue aprobado.

Asimismo, mediante tal oficio, dicha comisión comunicó la siguiente determinación:

"Primero. Se determina la falta de un elemento *sine qua non*, establecido en la Constitución Local, por lo que existe un impedimento legal para analizar y estudiar de fondo el contenido de las observaciones realizadas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en consecuencia, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 47 de nuestra Constitución, se deberá considerar como aprobado por dicho Poder Ejecutivo, el Decreto Número Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega.

"Segundo. Tórnese la presente determinación al Pleno para su conocimiento.

"Tercero. Se ordena la inmediata publicación del Decreto Número Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, órgano de difusión del Estado Libre y Soberano de Morelos, mismo que fue aprobado por el Pleno de esta Asamblea Legislativa, en sesión de fecha 9 de julio de 2014."⁷

9. El quince de octubre de dos mil catorce, la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, recibió el oficio con la determinación que antecede.⁸

10. El nueve de enero de dos mil quince, el Juez Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en auxilio del Juez Primero de Distrito en el Estado de Morelos, sobreseyó en el juicio de amparo indirecto 2288/2014, en atención a que cambió la situación jurídica del quejoso, porque el decreto había sido aprobado.

11. En contra de la sentencia de amparo, Jesús Antonio Tallabs Ortega, el Ejecutivo del Estado de Morelos y el Congreso de esa entidad interpusieron

⁷ Fojas 63 a 68 de este expediente.

⁸ Foja 63 de este expediente.

recurso de revisión; el primero de los recursos fue sobreseído, porque el recurrente se desistió; el segundo fue declarado sin materia por tratarse de un recurso adhesivo; y, el tercero, fue desechado.⁹

12. El veintidós de mayo de dos mil quince, la encargada del despacho de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por instrucciones de la presidenta de la Mesa Directiva de ese Congreso, suscribió oficio para remitirle al secretario de Gobierno estatal la determinación alcanzada en relación con el "*DECRETO NÚMERO MIL QUI- NIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*", a efecto de que se ordenara su publicación.¹⁰

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

a) La omisión de discutir y votar el dictamen emitido por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, relativo a las observaciones formuladas al proyecto de decreto aludido, transgrede el procedimiento legislativo previsto en los artículos 44, 47 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Los artículos referidos establecen que cuando el Ejecutivo Local haga observaciones a un proyecto de decreto, lo devolverá al Legislativo Local para que éste lo someta a una nueva discusión; posteriormente, y sólo en caso de que el instrumento sea confirmado por el voto de las dos terceras partes de los diputados locales, será devuelto al Ejecutivo Local para que lo publique.

Sin embargo, en el presente caso, el decreto no fue discutido por segunda ocasión ni aprobado por el número necesario de votos, a pesar de que el Ejecutivo Local formuló observaciones.

Por tanto, el decreto debe ser declarado inválido.

b) El dictamen de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso, transgrede lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución

⁹ Fojas 320 y 321 de este expediente.

¹⁰ Hoja 61 de este expediente.

Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como por los artículos 51 y 151 del Reglamento para el Congreso del Estado y 53 de su Ley Orgánica.

Las disposiciones normativas indicadas, disponen que los dictámenes elaborados por las comisiones, en relación con observaciones del Ejecutivo Local, sólo pueden versar sobre éstas y deben ser sometidos a la aprobación del Legislativo.

Sin embargo, en el presente caso, el proyecto de decreto no fue sometido a la aprobación del órgano Legislativo Estatal, sino que fue aprobado por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, porque no había sido devuelto físicamente junto con las observaciones que se le hicieron.

En adición, no es posible sostener que el documento autógrafo en el que se plasmó el proyecto de decreto deba ser anexado al oficio de observaciones que emita el Ejecutivo Local para que éstas puedan ser analizadas y, con ello, aquél pueda ser discutido nuevamente.

La Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, al ser el órgano que emitió el decreto cuya invalidez se solicita, lo tenía en su poder y a su alcance; de modo que si la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social forma parte de la Legislatura, entonces se encontraba en condiciones de allegarse el documento y, en consecuencia, éste no podía ser considerado un requisito *sine qua non* para analizar las observaciones.

Además, tal comisión ofreció copia del documento como prueba superveniente en el amparo en revisión 148/2015, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, promovido contra la sentencia dictada en el amparo indirecto 2288/2014, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos.

Por ende, la determinación de reputar como aprobado el decreto debe ser declarada inválida.

c) La determinación de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, por medio de la cual, siguiendo instrucciones de la presidenta de la mesa directiva, ordenó al Ejecutivo que publicara el proyecto de decreto, transgrede el artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

El numeral invocado, establece que el presidente de la mesa directiva es la única autoridad que puede ordenar, previa aprobación del Pleno de ese

Congreso, la publicación de un decreto en el Periódico Oficial estatal, cuando hubiere vencido el plazo que el Ejecutivo Local tiene para formular observaciones o cuando no las hubiere realizado.

Por otro lado, la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, es un organismo administrativo del Legislativo Local, y tiene el propósito de brindar apoyo profesional y técnico a los demás órganos políticos integrantes del mismo; de ahí que entre sus funciones se encuentre la de auxiliar al presidente de la mesa directiva.

Sin embargo, la orden de publicación de un decreto es un acto trascendente debido a las consecuencias que conlleva, por lo que debe provenir directamente del titular de la dependencia facultada para emitirla, es decir, del presidente de la mesa directiva.

Por consiguiente, si esta última autoridad no emitió la orden de publicación, entonces ésta debe ser declarada inválida.

CUARTO.—Artículos constitucionales que el actor considera vulnerados. El Ejecutivo del Estado de Morelos considera que se violan en su perjuicio los artículos 39, 40, 41, párrafo primero, 49, 115 primer párrafo, 116, 127, fracción IV, y 134, fracción I, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil quince, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, asignándole el número 36/2015; asimismo, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Posteriormente, en proveído de veintidós de junio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Morelos, a quien ordenó emplazar para que presentara su contestación de demanda; tuvo como tercero interesado al Poder Judicial de dicha entidad y ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que su representación correspondiera.

SEXTO.—Contestación de la demanda. En su contestación de demanda, la parte demandada esgrimió los siguientes argumentos:

i. El artículo 40, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece que el Congreso tiene la facultad formal de legislar.

Por otro lado, el artículo 70, fracción XVII, inciso a), del mismo ordenamiento legal, le otorga al Ejecutivo Local la facultad de promulgar las leyes.

No obstante, el Ejecutivo Local no puede abstenerse ni negarse a realizar la publicación correspondiente porque con ello obstaculizaría la función legislativa estatal, pues la promulgación es la última etapa del procedimiento de creación de disposiciones normativas.

ii. La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, determinó que existía un impedimento para analizar las observaciones formuladas por el Ejecutivo al "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*".

Lo anterior, ya que si bien los artículos 48 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establecen que el Ejecutivo Local debe devolver los decretos a los que formule observaciones para que éstas puedan ser analizadas, en el caso no se remitió el decreto observado.

Así, la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social no omitió analizar las observaciones emitidas por el Ejecutivo Local, sino que se vio imposibilitada para ello.

iii. La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social emitió una determinación, fundada y motivada, en la que explicó que debía tenerse por aprobado el decreto aludido.

La determinación que emitió no es un dictamen y, por ello, no requiere de la aprobación del Congreso estatal, sino que basta únicamente que a éste se le dé cuenta con ella para que ordene su publicación.

iv. El "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*" fue votado por el Congreso estatal, en sesión de nueve de julio de dos mil catorce, cumpliendo las formalidades contenidas en los artículos 39, 44 y 70, fracción XVII, inciso a), todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

En consecuencia, no puede alegarse que en su emisión se incumplió con las etapas del proceso legislativo.

v. La Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, tiene facultad para enviar al Ejecutivo Local proyectos de creación de nuevas normas para que los publique, conforme a lo dispuesto en los artículos 92 y 94 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

No es posible, entonces, considerar que el oficio mediante el cual dicha secretaría ordenó al Ejecutivo Local que realizara la promulgación correspondiente sea inválido.

SÉPTIMO.—**Opinión de la procuradora general de la República.** La procuradora general de la República no emitió opinión alguna.

OCTAVO.—**Audiencia y cierre de instrucción.** Agotado el trámite respectivo, el quince de octubre de dos mil quince, 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 que no se presentaron las partes; se tuvo por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—**Radicación en Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Tribunal, para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos con motivo de actos, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En la presente controversia se impugna, por una parte, la omisión del Congreso del Estado de Morelos, de discutir y votar el dictamen elaborado por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del propio Congreso, en relación con las observaciones formuladas por el Ejecutivo Local al "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA.*", así como la omisión del mismo Congreso de discutir dichas observaciones.

Respecto de tales omisiones, se considera que la demanda fue promovida de manera oportuna, en términos de la jurisprudencia P/J. 43/2003,¹¹ cuyos rubro y texto establecen:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

Por otra parte, en la presente controversia se impugna el citado dictamen elaborado respecto de las observaciones formuladas por el Ejecutivo estatal al decreto mencionado, así como el oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, emitido por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, mediante el cual, comunicó al Poder Ejecutivo de la entidad que debía ordenar la publicación del citado decreto en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

También, respecto de tales actos se considera que la demanda fue presentada en tiempo, conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria

¹¹ Tesis: P./J. 43/2003. Registro digital: 183581. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XVIII, agosto de 2003. Materia constitucional, página 1296.

de la materia,¹² el cual dispone que, una controversia constitucional debe promoverse dentro de los treinta días contados a partir: a) del día siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación del acto reclamado; b) del día siguiente al que se haya conocido el acto reclamado; o c) del día siguiente al en que la parte actora se ostente sabedora del acto reclamado.

Lo anterior, dado que el Ejecutivo Local conoció de los actos reclamados el veintidós de mayo de dos mil quince, según se observa del sello de recepción de la oficina del secretario de Gobierno de esa entidad;¹³ de modo que el plazo de treinta días para promover la demanda de controversia transcurrió del veinticinco de mayo al tres de julio de dos mil quince, descontando del cómputo respectivo los días treinta y treinta y uno de mayo; seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de junio, por ser sábados y domingos, respectivamente, inhábiles de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

Por ende, si la demanda fue recibida el dieciséis de junio de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que se promovió dentro del plazo legal.¹⁵

¹² "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y"

¹³ Hoja 61 de este expediente.

¹⁴ "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley."

"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."

¹⁵ Hoja 28, vuelta, de este expediente.

TERCERO.—**Legitimación activa.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la presente controversia constitucional, para lo cual es necesario considerar lo siguiente:

El artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe conocer de las controversias suscitadas entre los poderes de una misma entidad federativa por la constitucionalidad de sus actos.

Luego, el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ señala que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales, como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

A su vez, el diverso 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria en cita,¹⁸ dispone que la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que la rigen, estén facultados para representarla.

En el caso, la demanda fue suscrita por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, Juan Jesús Salazar Núñez, quien acredita su cargo con el *"ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA Y AUTORIZA A LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL, PARA EJERCER LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE REQUIERAN DEL PREVIO ACUERDO DEL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS"*,

¹⁶ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁷ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

¹⁸ **"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.

"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."

publicado el once de julio de dos mil quince en el Periódico Oficial de dicha entidad.¹⁹

El promovente, en términos de los artículos 35, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,²⁰ y 8, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica,²¹ tiene la representación del Ejecutivo Local para todos los actos en que éste sea parte, incluyendo las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal.

De lo anterior se aprecia que el Ejecutivo del Estado de Morelos demandó a otro poder de la misma entidad (el Legislativo) por la constitucionalidad de sus actos y por conducto del funcionario facultado para representarlo; por tal razón, se concluye que tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** En líneas subsecuentes, se analizará la legitimación de la parte demandada, porque constituye un presupuesto de procedencia de la acción, pues se verá obligada a satisfacer las pretensiones conducentes si resulta fundada la controversia que nos ocupa.

Con tal propósito, es conveniente considerar que los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²²

¹⁹ Hoja 75 del presente expediente.

²⁰ "**Artículo 35.** A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del Ejecutivo del Estado, en todos los actos en que éste sea parte."

²¹ "**Artículo 8.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la Ley, el Consejero tendrá las siguientes atribuciones:

"XXI. Representar al Gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²² "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"**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.

"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."

establecen, respecto de la parte demandada en controversia constitucional, que es la entidad, el poder o el órgano que hubiera emitido el acto objeto de la controversia y que debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla.

En el caso, la parte actora atribuye los actos reclamados al Poder Legislativo del Estado de Morelos, pues –afirma– no discutió ni votó el dictamen de la Comisión respecto de las observaciones formuladas al "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*"; además –señala–, no discutió las propias observaciones formuladas al decreto referido.

De igual modo, los oficios signados por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social y la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, al tratarse de actuaciones de órganos del Legislativo Local, son atribuibles a este poder.

El poder demandado comparece a juicio por conducto de la diputada Lucía Virginia Meza Guzmán, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, quien acredita su cargo con la copia certificada del "Acta 102", relativa a la sesión extraordinaria, de ocho de agosto de dos mil catorce, celebrada por la Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso mencionado.²³

La promovente, según lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,²⁴ tiene la representación de dicho Congreso en cualquier asunto en el que éste figure como parte.

De lo anterior, se observa que los actos objeto de la controversia son atribuidos al Legislativo del Estado de Morelos y que éste contesta la demanda por conducto de la funcionaria que tiene la facultad de representarlo; por tal razón, se concluye que tiene legitimación pasiva para comparecer en el presente juicio.

²³ Fojas 516 a 520 de este expediente.

²⁴ **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."

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** La parte demandada afirma que la controversia es improcedente, porque los actos reclamados no afectan el ámbito de atribuciones del Ejecutivo del Estado de Morelos; de ahí que no exista un principio de agravio conforme al artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²⁵ y, por ende, la parte actora no tenga interés legítimo para promoverla.

En este sentido, la parte demandada argumenta que el "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*" incide solamente en el derecho individual de la persona a quien se concede la pensión y, por ello, no afecta la autonomía del Ejecutivo de la entidad ni le causa perjuicio alguno.

Asimismo, la parte demandada añade que el solo planteamiento de inconstitucionalidad de un acto es insuficiente, pues también es necesario que exista afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes indicados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; máxime que la finalidad de la controversia constitucional es preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, así como garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.

Ahora, de lo antepuesto, se aprecia que la parte demandada fundamenta la improcedencia de la controversia, en el hecho de que, a su juicio, los actos reclamados no entrañan una afectación a la esfera competencial de la parte actora. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia P/J. 92/99, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁶ tales manifestaciones deben ser desestimadas, porque versan sobre un aspecto relativo al fondo de la litis.

²⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

²⁶ "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.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710. Registro digital: 193266.

Por tanto, dado que debe desestimarse la única causal de improcedencia hecha valer y esta Segunda Sala no advierte de manera oficiosa alguna otra, lo procedente es examinar los conceptos de invalidez formulados por la parte actora.

SEXTO.—**Estudio de fondo.** En su primer concepto de invalidez, la parte actora señala que la omisión de discutir y votar el dictamen emitido por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo Local al proyecto de decreto aludido, violenta el procedimiento legislativo dispuesto por los artículos 44, 47 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Ello, pues si bien tales numerales establecen que el Poder Legislativo Local debe discutir por segunda ocasión los proyectos de decreto que sean observados por el Poder Ejecutivo Local y, de aprobarlo por las dos terceras partes de los diputados locales, remitirlo a este último para que sea publicado, lo cierto es que en el presente caso, a pesar de que el Poder Ejecutivo Local formuló observaciones al proyecto de decreto mencionado, éste fue aprobado sin haber sido discutido ni votado por la mayoría calificada aludida.

Por otro lado, en su segundo concepto de invalidez, la parte actora señala que la determinación tomada por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, en el sentido de tener por aprobado el proyecto de decreto observado por el Poder Ejecutivo Local, es violatorio de lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Lo anterior, dado que no obstante tales disposiciones normativas establecen que las comisiones deben dictaminar las observaciones que se formulan a los proyectos de decreto, en el caso, éstas no fueron dictaminadas, en atención a una razón inválida, no devolver el documento autógrafo en el que se plasmó el decreto referido.

Así pues, la materia objeto de análisis en la presente controversia se vincula con el principio de división de poderes y con el derecho de veto, porque versa sobre el proceso legislativo de elaboración de un decreto expedido por un Congreso estatal, respecto del cual el gobernador de la entidad formuló observaciones.

En atención a ello, y para estar en posibilidad de analizar los conceptos de invalidez formulados por la parte actora, es necesario considerar los criterios jurisprudenciales establecidos en relación con el principio y el derecho aludidos.

Así, por lo que hace al principio de división de poderes, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido lo siguiente:

El principio de división de poderes, a nivel federal, se origina en la necesidad de evitar la concentración de poder en alguna de las funciones esenciales del Estado; contiene la exigencia de lograr un equilibrio interinstitucional entre sus poderes, a través de un sistema de pesos y contrapesos que privilegie el sistema de competencias previsto constitucionalmente, asegure la vigencia del principio democrático y evite afectaciones a derechos fundamentales.²⁷

El desarrollo constitucional del principio de división de poderes se da a través de la repartición funcional de facultades y competencias a los diversos órganos que integran el Estado;²⁸ mientras que el equilibrio institucio-

²⁷ Así lo ha establecido en la jurisprudencia P./J. 52/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, página 954, de rubro y texto:

"DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema—origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos—, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

²⁸ Así lo estableció en la jurisprudencia P./J. 9/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1533, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.—El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas."

nal se logra mediante la colaboración entre ellos para ejercer las funciones respectivas.

Asimismo, en el ámbito federal, el principio mencionado constituye una garantía constitucional que protege los derechos, principios y competencias del sistema jurídico mexicano; nace de la idea de que los poderes estatales no mantienen un esquema jerárquico, sino que cada uno de ellos interactúa con los demás y, a la par, constituye límite y contrapeso de su actuación, con independencia en que su interacción tenga la finalidad, explícita o implícita, de invadir ámbitos competenciales.²⁹

A su vez, el principio de división de poderes a nivel local, también nace de la necesidad de evitar la concentración de poder en alguna de las funciones esenciales del Estado.

En ese ámbito, impone a las entidades federativas la obligación de observar los mismos elementos que para el orden federal haya configurado el legislador constituyente, así como la obligación de respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: 1) no inmiscuirse, esto es, no interferir en una cuestión propia de otro poder, no producir una afectación determinante en la toma de decisiones ni generar sumisión; 2) no impedir de forma antijurídica que otro poder tome decisiones o actúe de manera autónoma; y 3) no someter a la propia voluntad las decisiones de otro poder.³⁰

²⁹ Así lo estableció el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 84/2010.

³⁰ Así lo ha establecido en la jurisprudencia P./J. 80/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1122, de rubro y texto:

"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede

Ahora, en relación con el derecho de veto, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 109/2004, 84/2004 y 52/2004,³¹ ha establecido lo siguiente:

El derecho de veto se refiere al ejercicio de un instrumento diseñado para frenar o neutralizar la aprobación y promulgación de un proyecto de ley considerado inadecuado por el Ejecutivo; se traduce en las observaciones que puede realizar éste al proyecto en cuestión por considerar que su contenido no es viable en atención a razones de índole política; y, en términos de la Constitución Federal, constituye un medio de control político que presupone una limitación del poder por el poder mismo.

En tanto deriva del sistema de pesos y contrapesos contemplado por el principio de división de poderes, el derecho de veto es una institución constitucional cuyo ejercicio representa el principal contrapeso que posee el Ejecutivo para detener cualquier actuación excesiva por parte del Legislativo.

En este sentido, es un mecanismo de peso y contrapeso, previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³²

optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."

³¹ La primera de ellas, el diecisiete de mayo de dos mil cinco, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; la segunda, el catorce de agosto de dos mil seis, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo; y, la tercera, el catorce de agosto de dos mil seis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío.

³² **"Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

"B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

"C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

que favorece la colaboración interinstitucional de los Poderes del Estado porque faculta a uno de ellos, el Ejecutivo, a devolver a otro, el Legislativo, los proyectos de ley objetados, propiciando una segunda revisión de los proyectos de ley y procurando la expedición de leyes acordes con el principio democrático.

Sin embargo, dado que existe el riesgo de que mediante el ejercicio de su derecho de veto el Ejecutivo obstaculice las facultades del Legislativo, o

"Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

"D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

"E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

"I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"I (sic). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

bien, lo subordine a sus intereses, surge la necesidad de limitar ese derecho mediante el establecimiento de mecanismos constitucionales que permitan superarlo.

Por tal razón, a fin de evitar que la formulación de observaciones por parte del Ejecutivo anule las facultades del Legislativo, el Legislador Constituyente dispuso, en el artículo 72, párrafo C, de la Constitución Federal, el mecanismo que debe verificarse para forzar la publicación de un proyecto de ley objetado, el cual consiste en aprobar con una mayoría de dos terceras partes del número total de votos el proyecto de decreto observado.

Así, existe la posibilidad de que el Legislativo supere las observaciones del Ejecutivo, pero se sujeta a la condición de que se cumpla con el mecanismo institucional previsto para ello, esto es, que se apruebe el proyecto de decreto por segunda ocasión y con la votación precisada.

Ahora, del análisis de los criterios jurisprudenciales emitidos en relación con el principio de división de poderes y el derecho de veto, se obtienen las siguientes premisas:

El derecho de veto es una prerrogativa del Ejecutivo, que deriva del principio de división de poderes e implica la posibilidad de enviar al Legislativo la información, objeciones y cuestionamientos adicionales que, a su juicio, se omitieron durante la discusión de un proyecto de ley; por ello, sirve como medio de peso y contrapeso para neutralizar la posibilidad de que un poder se sobreponga a otro.

En consecuencia, por regla general, siempre que el Ejecutivo formule observaciones a un proyecto de ley o decreto, en ejercicio de su derecho de veto, el Legislativo se encuentra obligado a analizarlas.

No obstante, existe el riesgo de que el ejercicio desmedido de esa prerrogativa acabe por obstaculizar las facultades de expedición de normas que tiene el Legislativo.

Por tal razón, con la finalidad de evitar la subordinación de las facultades del Legislativo al Ejecutivo y lograr el equilibrio institucional contenido en el principio de división de poderes, en la Constitución Federal, se dispone un mecanismo para superar el derecho de veto cuando se traduce en la formulación de observaciones a los proyectos de ley o decreto.

El mecanismo condiciona la posibilidad de superar las observaciones que el Ejecutivo formula a un proyecto de decreto, cuando éste sea aprobado por segunda ocasión y con una votación calificada de dos terceras partes del número total de votos.

Entonces, sólo por excepción, el Legislativo puede superar las observaciones formuladas, a través del mecanismo institucional mencionado, lo que implica analizarlas por segunda ocasión y aprobarlas por la mayoría de votos necesaria.

A la luz de estas premisas, se analizarán los referidos conceptos de invalidez formulados por la parte actora, Ejecutivo del Estado de Morelos, en la presente controversia constitucional.

Como se puntualizó, la parte actora plantea esencialmente que la omisión de discutir y votar el dictamen emitido por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, relativo a las observaciones formuladas al proyecto del Decreto Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada a Jesús Antonio Tallabs Ortega, así como la falta de facultades de dicha comisión para haber emitido tal dictamen, transgrede el procedimiento legislativo previsto en los artículos 44, 47 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tales planteamientos son fundados.

La omisión impugnada transgrede el derecho de veto del Ejecutivo del Estado de Morelos y constituye una violación al principio de división de poderes, previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues implica el desconocimiento de las observaciones formuladas respecto de un decreto, sin haberlas superado mediante el mecanismo institucional correspondiente.

En efecto, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Estados de la Federación gozan de plena libertad para configurar los dispositivos normativos que consideren pertinentes, siempre que se apeguen a los lineamientos previstos en el propio precepto constitucional.

En ejercicio de la libertad concedida por el citado artículo, el Constituyente del Estado de Morelos estableció, en los artículos 44, 47, 48 y 49 de la Constitución Local, lo siguiente:

"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."

"Artículo 47. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto al Congreso, con observaciones, dentro de diez días útiles."

"Artículo 48. Si al concluir el periodo de sesiones, el Ejecutivo manifestare tener que hacer observaciones a algún proyecto de ley o decreto, el Congreso prorrogará aquéllas por los días que fueren necesarios para ocuparse exclusivamente del asunto de que se trate. Si corriendo el término a que se refiere el artículo anterior, el Congreso clausurare sus sesiones, sin recibir manifestación alguna del Ejecutivo, la devolución del proyecto de ley o decreto, con sus observaciones, se hará el primer día útil en que aquél esté reunido."

"Artículo 49. El proyecto de ley o decreto observado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto por éste y deberá ser discutido de nuevo; y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso, volverá al Ejecutivo para su publicación."

Mediante las disposiciones normativas transcritas, el Constituyente del Estado de Morelos otorgó al Ejecutivo Local la facultad de realizar las observaciones que considere pertinentes a los proyectos de ley o decreto.

Asimismo, dispuso el mecanismo institucional para que la Legislatura local pudiera superar las observaciones de mérito, el cual se actualiza siempre que se discuta por segunda ocasión el proyecto observado y se apruebe por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso Estatal.

En esta tesitura, el Constituyente del Estado de Morelos, con base en el principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, otorgó al Ejecutivo Local la potestad de formular observaciones a un proyecto de decreto; y, de manera paralela, concedió al Legislativo la posibilidad de superar dichas observaciones con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados locales.

Sin embargo, según se advierte de los autos que conforman el presente expediente, el Legislativo Local no discutió las observaciones formuladas en vía de veto por el Ejecutivo de la entidad ni confirmó con la mayoría calificada necesaria el proyecto de decreto observado; es decir, no siguió el mecanismo institucional previsto para superar las observaciones del Ejecutivo Local, ni el procedimiento de aprobación de los dictámenes ni de los proyectos de decretos, previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en la Ley Orgánica y en el Reglamento, ambos para el Congreso Estatal, como se relatará a continuación:

- El Poder Ejecutivo Local presentó oficio SG/0172/2014, dirigido al presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, mediante el cual formuló observaciones respecto del citado proyecto de decreto.³³

- Las observaciones fueron turnadas por la Diputación Permanente a la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social para que las dictaminara.³⁴

- La comisión referida, consideró que se encontraba impedida para estudiar de fondo las observaciones porque no habían sido remitidas junto con el proyecto de decreto, lo que constituía un requisito esencial para su análisis y discusión, razón por la cual determinó que el proyecto aludido debía tenerse por aprobado y ordenarse su inmediata publicación. Para mayor claridad se transcribe la parte conducente de dicha determinación:

"ÚNICA. Con fundamento en lo que disponen los artículos 47, 48 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y atendiendo al Oficio No. SG/0172/2014, de fecha 8 de agosto de 2014, signado por el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por medio del cual remite las observaciones, que a criterio del titular del Ejecutivo Local realiza al Decreto Número Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por cesantía en Edad Avanzada al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega, y de cuyo acuse se demuestre que el mismo sólo remite las observaciones, más no devuelve el decreto que le fuera remitido para su publicación, como lo imponen los artículos 48 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que textualmente señalan lo siguiente:" (se transcribe)

Del contenido de las disposiciones constitucionales locales antes transcritas, se puede observar la falta de un elemento sine qua non, es decir, que

³³ Foja 42 del expediente.

³⁴ Fojas 586 y 602 a 611 del expediente.

resulta innegable la existencia de un impedimento que establece la disposición normativa, y que imposibilita entrar al estudio de fondo y análisis de las citadas observaciones; lo anterior es así, toda vez que del oficio de remisión de las observaciones signado por el secretario de Gobierno, no fue devuelto el Decreto Mil Quinientos Once, materia de las observaciones, tal y como se establece en los artículos 48 y 49 de la Constitución Local, y que en líneas precedentes fueron invocados y sólo fueron expuestas una serie de consideraciones, que en vía de observaciones se adjuntaron al citado oficio de referencia, en consecuencia, al no cumplirse cabalmente con lo exigido por nuestra Constitución Local, esta Comisión, está ante la imposibilidad legal para entrar al estudio y análisis de las referidas observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo Estatal al Decreto Mil Quinientos Once, que como ya se estableció no se cumplió con un elemento sine qua non, establecido en la propia Constitución del Estado.

Es importante señalar que, el diverso 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, textualmente cita: (se transcribe)

"Por lo anteriormente expuesto, que al no haberse dado estricto cumplimiento a los artículos 47, 48 y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, como lo es, la devolución del Decreto Número Mil Quinientos Once, que se remitió al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación, junto con el escrito de las observaciones, existe impedimento legal para que esta comisión entre al análisis y estudio de fondo de las mismas; por lo que a consideración de esta comisión legislativa, se estima como aprobado el Decreto Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega, a cargo del Poder Judicial del Estado de Morelos, debiéndose ordenar su publicación inmediata al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"Por lo expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, determinaron lo siguiente:

"Primero. Se determina la falta de un elemento sine qua non, establecido por la Constitución Local, por lo que existe un impedimento legal para analizar y estudiar de fondo el contenido de las observaciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en consecuencia, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 47 de nuestra Constitución, se deberá considerar como aprobado por dicho Poder Ejecutivo el Decreto Número Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada, al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega.

"Segundo. Túrnese la presente determinación al Pleno para su conocimiento.

"Tercero. Se ordena la inmediata publicación del Decreto Número Mil Quinientos Once, por el que se concede la pensión por Cesantía en Edad Avanzada al C. Jesús Antonio Tallabs Ortega, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, mismo que fue aprobado por el Pleno de esta Asamblea Legislativa en Sesión Ordinaria de fecha nueve de julio de dos mil catorce.

"Cuarto. Se instruye a la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, dar cumplimiento en sus términos a la presente determinación."³⁵

• El Congreso local se limitó a recibir la determinación de la comisión señalada, tomó conocimiento de su contenido y ordenó la inmediata publicación del proyecto de decreto, como se advierte del *"ACTA DE LA SESIÓN DEL DÍA VEINTE DE MAYO DEL AÑO DOS MIL QUINCE, CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA"*³⁶

(i) La determinación se introdujo en el apartado "5" de la orden de sesión de fecha veinte de mayo de dos mil quince, apartado relativo a las comunicaciones recibidas por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, no así en los apartados "6", "7" y "8", correspondientes a las iniciativas, dictámenes de primera lectura y dictámenes de segunda lectura, respectivamente, que sí son objeto de análisis y discusión.

(ii) Además, se informó al Pleno del Congreso estatal en vía de comunicación *"NOVENA"*, consistente en el *"Oficio remitido por los integrantes de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, por medio del cual se llevó a cabo el análisis de las observaciones realizadas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado..."*.

(iii) Y, en atención a su contenido, el Congreso de esa entidad se limitó a emitir un *"ACUERDO"*, en el que manifestó que quedaba de su conocimiento, y a ordenar su publicación en los siguientes términos: *"Queda del conocimiento del Pleno dicha determinación y remítase para su publicación el decreto en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado*

³⁵ Fojas 63 a 68 del expediente.

³⁶ Fojas 559 a 585 del expediente.

Libre y Soberano de Morelos y comuníquese a la Dirección Jurídica de este Congreso para los efectos legales conducentes".

Así pues, de la relatoría efectuada es claro que se actualiza una vulneración al orden constitucional, en tanto que, como se ha puntualizado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de división de poderes y, con base en ello, configura un sistema basado en un esquema de pesos y contrapesos al que subyace una colaboración interinstitucional entre las diversas funciones del Estado.

Tal principio debe ser incorporado en los regímenes constitucionales locales, los cuales gozan de libertad configurativa para diseñar los procedimientos constitucionales internos, como lo es la iniciativa y formación de leyes ordinarias; sin que exista una obligación de que el régimen constitucional local replique, en estos aspectos, el régimen federal.

En el caso, el régimen constitucional del Estado de Morelos, en concordancia con la libertad configurativa prevista en el régimen federal, reconoce al Ejecutivo Local el derecho de veto y le otorga la facultad de participar en los procedimientos legislativos mediante la observación de los proyectos de ley o decreto respectivos; de manera complementaria, establece el mecanismo institucional que debe cumplir el Legislativo de la entidad para superar tales observaciones.

No obstante, si bien el Ejecutivo Local realizó observaciones al proyecto del Decreto Número Mil Quinientos Once, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada a Jesús Antonio Tallabs Ortega.

Lo cierto es que, el Legislativo del Estado de Morelos se limitó a tomar conocimiento de la determinación contenida en el oficio CTPySS/LII/395/2014, suscrito el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, sin someterlo a discusión ni votación alguna; máxime que esta última debe ser de las dos terceras partes de miembros.

Además, la regulación sobre el trabajo parlamentario prevé, en lo que interesa al caso, lo siguiente:

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 53. Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de

ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del pleno."

"Artículo 59. Las Comisiones Ordinarias serán las siguientes:

"...

"8. Trabajo, Previsión y Seguridad Social."

"Artículo 67. La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, tendrá bajo su responsabilidad:

"I. El conocimiento, estudio y dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, así como realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de este derecho;"

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 51. Las comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia que les corresponda conocer y formularán el dictamen de las iniciativas, leyes, decretos y acuerdos parlamentarios de su competencia, para ser sometidos a la aprobación del Pleno del Congreso."

"Artículo 54. Las comisiones tendrán las siguientes atribuciones: I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno;

"En iniciativas preferentes, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales la iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno, por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar a cabo el respectivo proceso de dictaminación dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para remitir el dictamen a la conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en tiempo y forma, a efecto de que pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que al efecto se convoque, y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. II. Valorar las iniciativas que la legislatura anterior haya dejado pendientes por dictaminar, en un término no mayor a sesenta días hábiles; III. Realizar foros, consultas y otras actividades en relación con sus funciones, previa autorización de la conferencia; IV. Solicitar a las dependencias y

entidades de la administración pública estatal o municipal que corresponda, la información y documentos que considere conveniente para el dictamen y resolución de los asuntos competencia de la comisión que represente; V. Celebrar entrevistas con los servidores públicos que puedan contribuir y coadyuvar para la resolución de alguna iniciativa, decreto o acuerdos parlamentarios; VI. Solicitar al pleno, la comparecencia de algún funcionario público ante la comisión de trabajo que corresponda; VII. Dictaminar conjuntamente con alguna otra comisión, cuando el asunto corresponda a dos o más de ellas, siendo responsable de convocar la primera de las mencionadas en el turno correspondiente; VIII. Devolver inmediatamente a la mesa directiva los asuntos turnados que no sean de su competencia; IX. Organizar y mantener un archivo de todas las iniciativas y los asuntos que les sean turnados, dicho archivo deberá ser entregado a la legislatura siguiente; X. Emitir opinión y en su caso impulsar ante el Pleno del Congreso, acuerdos, pronunciamientos o exhortos a las autoridades que dejen de cumplir con su función; XI. Dar cuenta a los integrantes de sus comisiones, de la correspondencia y turnos recibidos; y XII. Las que le confiera el Pleno, la Ley y demás que se deriven del presente reglamento."

"Artículo 61. Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia. ..."

"Artículo 107. El dictamen una vez firmado y entregado a la mesa directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia."

"Artículo 151. Una vez recibidas las observaciones a que se refieren los artículos 48 y 49 de la Constitución, se deberán turnar inmediatamente a las comisiones respectivas, para que a más tardar en el plazo de treinta días emitan un nuevo dictamen en el que invariablemente se analizarán las observaciones hechas por el gobernador del Estado, mismo que seguirá el procedimiento ordinario que señala la ley.

"Dicho dictamen sólo podrá versar sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo del Estado."

Conforme a este marco jurídico, se tiene que las comisiones, entre otras funciones, deben estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados en relación con la materia de su competencia. En el caso de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, le corresponde conocer, estudiar y dictaminar los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios.

Asimismo, en lo tocante a las observaciones que formule el Ejecutivo, las comisiones deben emitir un nuevo dictamen, analizándolas; dictamen que debe seguir ir el procedimiento ordinario o previsto en ley.

Al respecto, destaca que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cualquier acto emitido por una autoridad legislativa incompetente transgrede el artículo 16 constitucional porque, respecto de tales actuaciones, el requisito de fundamentación radica precisamente en que provengan solamente de órganos competentes para emitirlos.³⁷

En el caso, la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos tomó la "determinación" de tener por aprobado el decreto aludido, a pesar de que, al tratarse del ejercicio del derecho de veto, sólo puede corresponder al pleno de ese Congreso.

En consecuencia, debe considerarse que la determinación de la comisión aludida transgrede el contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y debe ser declarada inválida.

No es óbice a la conclusión alcanzada, el hecho de que, como se relató, el Congreso del Estado de Morelos, según se desprende de la copia certificada del *"ACTA DE LA SESIÓN DEL DÍA VEINTE DE MAYO DEL AÑO DOS MIL QUINCE, CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA QUINCUGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA"*, hubiera conocido la determinación aludida y, por ende, ordenado la publicación inmediata del decreto en cuestión, pues ello de ninguna manera implica, como quedó acreditado, que hubiera cumplido

³⁷ Así lo ha establecido en la tesis aislada P. C/97, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, materia constitucional, página 162, de rubro y texto:

"PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.—La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que facultan al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales."

con el mecanismo institucional previsto para superar las observaciones formuladas al proyecto de decreto; aún más, avala una decisión que no corresponde tomar a una comisión legislativa.

Ahora, en adición a la incompetencia de la comisión indicada, la parte actora plantea en su segundo concepto de invalidez que la devolución del documento autógrafo en el que se imprimió el proyecto de decreto no constituye un requisito esencial para analizar las observaciones formuladas por el Ejecutivo Local.

Al respecto, esta Segunda Sala estima que si bien, la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos consideró que se encontraba imposibilitada para emitir el dictamen relativo a las observaciones del Ejecutivo Local porque éste no había devuelto el documento que contenía el proyecto de decreto, y por consiguiente, determinó que debía tenerse por aprobado con fundamento en el artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; sin embargo, este artículo prevé:

"Artículo 47. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto al Congreso, con observaciones, dentro de diez días útiles."

Luego, no encuentra asidero constitucional lo determinado por la Comisión, pues, en el caso, el Ejecutivo sí formuló observaciones y las hizo llegar al Congreso, sin que del artículo en cuestión se advierte que su examen está condicionado a la devolución material del proyecto de decreto.

Por el contrario, este Tribunal advierte que tal disposición se entiende como el acto decisorio de no publicarlo, y hacer llegar sus observaciones a la legislatura.

Ello, derivado del propio numeral, en cuanto primero mandata que si el Ejecutivo Local no tiene observaciones respecto de los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso, los deberá publicar de inmediato.

Máxime que, el proyecto ha sido emitido por el propio Congreso, por lo que, no puede admitirse, que no devolverlo materialmente, se traduzca en que el Ejecutivo Local no formuló observaciones.

La interpretación de esta Sala respecto del artículo 47, se corresponde con lo establecido inicialmente en cuanto que, el derecho de veto constituye un control político de poderes, que mantiene un equilibrio entre ellos, por lo que adquiere especial relevancia en el sistema mexicano, al ser el principal contrapeso con que cuenta el Poder Ejecutivo para frenar un posible exceso en la función legislativa.

Y si bien, los Estados pueden regular tal mecanismo estableciendo por ejemplo el plazo para hacerlo valer, y la forma en que el Congreso podrá superarlo, ello no puede traducirse en afectar su ejercicio mediante condicionantes que impidan tal colaboración interinstitucional de los poderes del Estado.

Por ende, no es admisible que la comisión mencionada se encontrara imposibilitada para analizar las observaciones referidas, por no haberle sido devuelto físicamente el proyecto de decreto.

Menos aún, si conforme el artículo 151 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, anteriormente transcrito, cuando se reciban las observaciones formuladas a los proyectos de decreto, deberán ser turnadas inmediatamente a las comisiones respectivas para que emitan un nuevo dictamen en el que invariablemente las analicen; de modo que la comisión se encontraba obligada a emitir un nuevo dictamen que versara necesariamente sobre tales observaciones.

Así, resulta evidente que las observaciones formuladas por el Ejecutivo Local, en ejercicio de su derecho de veto, no fueron superadas por el Legislativo de la entidad a través del mecanismo institucional previsto para ello, lo cual transgrede el principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto dicho principio se basa en un esquema de pesos y contrapesos al que subyace una colaboración institucional entre las funciones de un Estado.³⁸

Lo anterior, es innecesario analizar el tercer concepto de invalidez, en el que se alega que la determinación de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, por medio de la cual, ordena al Ejecutivo Local que publique el proyecto de decreto, transgrede el artículo 47 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, al tratarse de un acto trascendente que debe provenir directamente del titular de la dependencia facultada emitirla, el pre-

³⁸ Controversia Constitucional 70/2010, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil catorce.

sidente de la mesa directiva, debido a que, conforme a la jurisprudencia P./J-100/99 del Tribunal Pleno,³⁹ se ha cumplido con el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del oficio CTPySS/LII/395/2014, suscrito el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos; y, en vía de consecuencia, la invalidez del oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, firmado por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por medio del cual comunicó al Ejecutivo la instrucción dada por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos para que se publicara el decreto.

SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaraciones de invalidez que preceden surtirán efectos a partir de que se notifique los puntos resolutivos del presente fallo al Legislativo del Estado de Morelos.

Asimismo, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, se fijan los siguientes efectos:

En primer término, la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos deberá dictaminar las observaciones formuladas por el Ejecutivo de la entidad al proyecto del "*DECRETO NÚMERO MIL QUINIENTOS ONCE, POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA AL C. JESÚS ANTONIO TALLABS ORTEGA*", para lo cual deberá obviar el hecho de que no le haya sido devuelto el documento en el que se plasmó y deberá proceder a estudiarlas de fondo.

En segundo término, previo el trámite legal correspondiente, el Pleno del Congreso del Estado de Morelos deberá analizar el dictamen que dicte la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social y deberá aprobarlo o rechazarlo, en los términos previstos tanto por la Constitución Política del Estado

³⁹ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.— Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto." (Novena Época, Número de registro digital: 193258, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, jurisprudencia, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 100/99, página 705)

Libre y Soberano de Morelos, como por la Ley Orgánica y el Reglamento, ambos para el Congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional, promovida por el Ejecutivo del Estado de Morelos.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del oficio CTPySS/LII/395/2014, suscrito el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos, así como del oficio de veintidós de mayo de dos mil quince, firmado por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos, por medio del cual comunicó al Ejecutivo de dicha entidad la instrucción dada por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, en términos del último considerando de este fallo.

TERCERO.—Publíquese esta resolución 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 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.

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 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. NOMBRAMIENTO O REMOCIÓN DEL SECRETARIO Y TESORERO APROBADO POR EL AYUNTAMIENTO DE UN MUNICIPIO EN EL ESTADO DE OAXACA. PARA QUE RESULTE VÁLIDA LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CABILDO EN QUE SE ADOPTEN LAS DETERMINACIONES REFERIDAS AQUÉLLA DEBE HABER SIDO CONVOCADA Y PRESIDIDA POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL O QUIEN LO SUSTITUYA LEGALMENTE (DESCONOCIMIENTO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA RESPECTO DE LAS DESTITUCIONES Y NOMBRAMIENTOS REALIZADOS EN LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS DE CABILDO DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TUXTEPEC, CELEBRADAS EL 20 DE FEBRERO Y EL 21 DE MARZO DE 2015).

II. NOMBRAMIENTO O REMOCIÓN DEL SECRETARIO Y TESORERO APROBADO POR EL AYUNTAMIENTO DE UN MUNICIPIO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A RECONOCER AQUÉLLOS NI EXPEDIR LAS ACREDITACIONES RESPECTIVAS CUANDO ADVIERTE QUE NO SE CUMPLIERON LAS FORMALIDADES NECESARIAS PARA SU REALIZACIÓN EN UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE CABILDO (ENTREGA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TUXTEPEC, POR CONDUCTO DE QUIEN ESTIMA FUE LEGALMENTE DESIGNADO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2015. MUNICIPIO DE SAN FELIPE JALAPA DE DÍAZ, DISTRITO DE TUXTEPEC, ESTADO DE OAXACA. 30 DE MARZO DE 2016. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. AUSENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de marzo de dos mil dieciséis**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio recibido el treinta de marzo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación, Israel Morelos Carrera, en su carácter de síndico procurador del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, Estado de Oaxaca, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los siguientes actos emitidos por el Poder Ejecutivo del Estado:

1. La determinación fáctica de las Secretarías de Finanzas y General de Gobierno de desconocer las designaciones de Marcelo Ruperto Tejada, como tesorero municipal y de Josimar Méndez Uriarte, como secretario municipal.

2. La determinación fáctica de negar al tesorero municipal el pago o la entrega de las participaciones y aportaciones federales y estatales que corresponden al Municipio, desde la primera quincena de marzo de dos mil quince y hasta que se acuerde su entrega.

3. La determinación fáctica de la Secretaría de Finanzas de retener de tracto sucesivo, quincenal y mensualmente, los recursos federales y estatales que corresponden al Municipio, desde la primera quincena de marzo de dos mil quince y hasta que se acuerde su liberación.

4. La entrega de los recursos que corresponden al Municipio a personas ajenas al mismo, desde la primera quincena de marzo de dos mil quince y meses subsecuentes, así como la restitución de tales recursos con los intereses que se hayan generado por el perjuicio causado a la hacienda pública municipal.

5. La negativa por parte de la Secretaría General de Gobierno de expedir las acreditaciones del tesorero y secretario municipales, así como la inminente cancelación de las acreditaciones de los demás integrantes del Ayuntamiento.

SEGUNDO.—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

1. El once de julio de dos mil trece, el Instituto Estatal Electoral expidió la constancia de mayoría y validez de la elección de concejales al Ayuntamiento a la coalición "Compromiso por Oaxaca", integrada por Álvaro Rafael Rubio, Porfirio Sánchez Sarmiento, Israel Morelos Carrera, Bibiana Jerezano González, Feliciano Ventura Cortez, Felipa Eslava Tejada y Adolfinia Fletcher Cobos y la constancia de asignación por el principio de representación proporcional a José Alfredo Ramos Carrera y Nieves Yuridia Julio Peralta, para ejercer el cargo durante el periodo dos mil catorce-dos mil dieciséis.

El diez de junio anterior, el referido instituto expidió la constancia de registro supletorio a la coalición "Unidos por el desarrollo", a fin de que Lorenzo Carrera Carrera asumiera el cargo de concejal, ante la negativa de José Alfredo Ramos Carrera para desempeñarse como tal.

2. El primero de enero de dos mil catorce, los integrantes del Ayuntamiento rindieron protesta y nombraron a Camilo Terrero Tejada como tesorero municipal.

3. En sesión ordinaria de Cabildo de veintiuno de abril de dos mil catorce, se destituyó del cargo a Camilo Terrero Tejada y se nombró a María Guadalupe José Playes como tesorera municipal.

4. En sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, se removió del cargo a María Guadalupe José Playes y se designó a Marcelo Ruperto Tejada como tesorero municipal, lo que se hizo del conocimiento del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas, el diecisiete de marzo siguiente, fecha en la cual, dicho funcionario, junto con el síndico procurador y la regidora de hacienda, se presentaron en el departamento de participaciones municipales, con objeto de que les fueran entregados los recursos correspondientes al Municipio por la primera quincena del mes de marzo, comunicándoseles que, por instrucciones del titular de la dependencia, no les serían entregados y, en todo caso, de recibir otra orden, se les entregarían a finales de mes.

5. El veintiséis de marzo de dos mil quince, se constituyeron el síndico procurador y la regidora de hacienda, junto con el tesorero y secretario municipales, en las oficinas de la Dirección de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno, a fin de que les fueran expedidas a los últimos las acreditaciones respectivas, informándoseles que, por instrucciones del titular de la dependencia, no se acreditaría a dichos funcionarios, derivado de la crisis política existente en el Municipio, lo anterior, no obstante haberse exhibido la documentación que avala la legalidad de sus designaciones.

Así también, se presentaron nuevamente en el Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas, donde se les notificó que, por instrucciones del titular de la dependencia, no les serían entregados los recursos correspondientes al Municipio, dado que la Secretaría General de Gobierno había negado la expedición de las acreditaciones en favor del tesorero y secretario municipales.

TERCERO.—Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

1. Los actos impugnados consistentes en el desconocimiento de las designaciones del nuevo tesorero y secretario municipales y la negativa de expedición de las acreditaciones respectivas vulneran los principios de autonomía municipal y ejercicio directo de los recursos, establecidos en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, pues se transgrede la libertad de auto-organización del Ayuntamiento para nombrar a quien manejará los recursos de la hacienda municipal y, unilateral y autoritariamente, se rechazan, sin mediar procedimiento ni derecho de audiencia, las designaciones hechas por el Cabildo, lo cual ha derivado en que los recursos correspondientes al Municipio no hayan sido ministrados por conducto del tesorero municipal.

2. Los actos impugnados consistentes en la retención de tracto sucesivo de los recursos correspondientes al Municipio, la negativa de pago o entrega de tales recursos al tesorero municipal designado por el Ayuntamiento y, en su caso, la entrega indebida a personas no autorizadas para ello, vulneran los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos, así como los derechos de audiencia y debido proceso, previstos en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, pues, de manera unilateral y autoritaria, sin mediar procedimiento, se retienen las participaciones y aportaciones federales que corresponden al Municipio, sin contar con facultades para ello, dado que las leyes de coordinación fiscal federal y local sólo autorizan la intervención del Estado para efectos de una simple mediación administrativa.

CUARTO.—El Municipio actor considera violados en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

QUINTO.—Mediante proveído de treinta y uno 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 controversia constitucional, a la que correspondió el número 20/2015 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

En auto de seis de abril de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, al que ordenó emplazar para que formulara su contestación; y mandó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca contestó la demanda en los siguientes términos:

a) Causas de improcedencia

1. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por falta de interés legítimo del Municipio actor.

El Poder Ejecutivo del Estado no ha desconocido por derecho propio la designación de Marcelo Ruperto Tejada y Josimar Méndez Uriarte, como tesorero y secretario municipales, sino que ha sido el Ayuntamiento el que, a la fecha, no ha celebrado la sesión de Cabildo, ni exhibido el acta respectiva, de conformidad con lo dispuesto por las Constituciones Federal y Estatal y la Ley Orgánica Municipal Local. Al respecto, debe señalarse que para que las sesiones de Cabildo sean válidas, deben ser presididas por el presidente municipal o quien lo sustituya legalmente, con la intervención del secretario municipal; además, para que los nombramientos de tesorero y secretario sean válidos, tienen que ser propuestos por el presidente municipal.

Tampoco ha retenido o suspendido la entrega de los recursos que corresponden a dicho Municipio, puesto que, como se acredita con las documentales que se acompañan, la Secretaría de Finanzas los ha ministrado por conducto de María Guadalupe José Playes, tesorera municipal legalmente designada en sesiones de Cabildo de veintiuno de abril de dos mil catorce y dos de enero de dos mil quince.

2. Se actualizan las causales de improcedencia establecidas en las fracciones II y VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por impugnarse los actos de destitución y designación del tesorero y secretario municipales, en sesión de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, relacionados con cuestiones electorales e impugnables ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca y, en su caso, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, de acuerdo con lo asentado en el acta relativa, los actos referidos se llevaron a cabo de tal manera, dado que, desde el primero de enero de dos mil catorce, el presidente municipal no había convocado a sesión de Cabildo para tales efectos, por lo que, en todo caso, se actualizó en perjuicio de los concejales del Ayuntamiento una violación a su derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, reclamable ante el Tribunal Electoral Estatal a través del juicio para la protección de los derechos

político-electorales del ciudadano, tal como se ha hecho en los expedientes JDC/42/2014 y acumulado JDC/43/2014 y JDC/10/2015 y, en última instancia, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; de lo contrario, estarían consintiendo la falta de convocatoria a sesiones de Cabildo por parte del presidente municipal.

3. Se actualiza el motivo de sobreseimiento establecido en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, por inexistencia del acto consistente en la suspensión o retención de los recursos que corresponden al Municipio actor, puesto que, como se acredita con las documentales que se acompañan, la Secretaría de Finanzas los ha ministrado puntualmente, por conducto de la persona legalmente facultada para tal efecto.

Por las mismas razones, se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, dada la cesación de efectos del acto consistente en la retención de tracto sucesivo de tales recursos.

4. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 22, fracción VII, del propio ordenamiento, por falta de conceptos de invalidez, respecto de la legalidad del acta de sesión de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince y el deber del Poder Ejecutivo Local de reconocer como válidos los nombramientos del secretario y tesorero municipales, hechos en esta sesión.

No basta que los argumentos del Municipio actor redunden en una supuesta violación a la autonomía municipal o se limiten a señalar que, a la fecha, los recursos no han sido entregados por conducto de Marcelo Ruperto Tejada, sino debe indicarse cuál es la afectación que resiente dicho Municipio con la ministración de tales recursos a través de María Guadalupe José Playes, de donde se advierta, al menos, la causa de pedir.

5. Se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, respecto del acto consistente en la negativa de entrega de los recursos correspondientes al Municipio por conducto de Marcelo Ruperto Tejada, tesorero municipal designado en sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, a partir de la primera quincena del mes de marzo de dicho año, dado que el síndico procurador presentó de forma extemporánea la solicitud respectiva ante la Secretaría de Finanzas el diecisiete de marzo, siendo que desde el trece

de marzo anterior la dependencia había transferido los recursos correspondientes al Municipio, en cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que obliga a entregarlos dentro de los cinco días siguientes al en que se reciban.

En este sentido, resulta dable afirmar que el Municipio actor tuvo conocimiento de la entrega de los recursos que le correspondieron por la primera quincena del mes de marzo de dos mil quince desde el trece de marzo, en que le fueron transferidos, con lo cual consintió el acto que impugna en la controversia. Además, si desde el veinte de febrero de dos mil quince se celebró la sesión extraordinaria de Cabildo en la que se designó al nuevo tesorero y secretario municipales, debió informar inmediatamente al Poder Ejecutivo del Estado, para efectos del análisis correspondiente a la entrega de los recursos por la segunda quincena del mes de febrero y la primera del mes de marzo; sin embargo, al no haberlo hecho de esta manera, consintió que la ministración de tales recursos se hiciera a través de María Guadalupe José Playes, tesorera municipal designada en sesiones de Cabildo de veintiuno de abril de dos mil catorce y dos de enero de dos mil quince.

b) Refutación de los conceptos de invalidez

Los conceptos de invalidez resultan infundados, por lo siguiente:

1. El desconocimiento de las designaciones del tesorero y el secretario municipales, que erróneamente atribuye el Municipio actor al Poder Ejecutivo Estatal, se vincula con la ilegalidad en la celebración de las sesiones de Cabildo de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince, al no haberse cumplido con los requisitos de validez que se prevén en la Ley Orgánica Municipal, en relación con el párrafo último del artículo 2o. de la Constitución Política Local y la Constitución Federal. En este sentido, el Poder Ejecutivo Local se vio imposibilitado legalmente para reconocer a Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada, como secretario y tesorero municipales.

1.1. El acta de sesión de Cabildo, de veinte de febrero de dos mil quince, no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que:

- No señala los oficios mediante los cuales se convocó a sesión de Cabildo, quién suscribió dicha convocatoria, cuándo fue notificada a los concejales del Ayuntamiento, entre ellos, al presidente municipal y, en su caso, el acta circunstanciada de hechos respecto de la negativa de éste a recibir dicha notificación, cuándo fue notificada a Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, en su carácter de secretario y tesorera, ni la forma en que fue

difundida. Lo anterior, en virtud de que la convocatoria a dicha sesión de Cabildo no fue suscrita por el presidente municipal, como lo establece el artículo 68, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal, ni certificada por el funcionario legalmente facultado para ello.

Además, la sesión no pudo haber sido presidida por el síndico procurador del Municipio, al no contar con facultades para ello, en términos del artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal, sino por el presidente municipal o el concejal que lo sustituya legalmente en su ausencia, por así disponerlo el artículo 68, fracción III, de la citada ley.

Del mismo modo, los acuerdos adoptados en la referida sesión debieron ser ejecutados por el presidente municipal o la persona que lo sustituya legalmente; en este caso, conforme a lo previsto en el artículo 83, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica Municipal, por su suplente y, si éste estuviere ausente o se negare –lo que en la especie no se justifica–, por el concejal que el Ayuntamiento designe.

En todo caso, las sesiones de Cabildo pueden ser convocadas, presididas y ejecutadas, en forma excepcional, por un regidor, cuando supla al presidente municipal o esté encargado del despacho, de acuerdo con los artículos 73, fracción II, 82, párrafo segundo y 83 de la Ley Orgánica Municipal; sin embargo, en la especie, no se advierte que así se hubiera dispuesto.

Sin que sea óbice a lo anterior que, en el acta de la sesión, se indique que el presidente municipal no había convocado a sesiones ordinarias, limitando con ello el funcionamiento del Ayuntamiento; al haberse celebrado, al menos, la sesión de Cabildo de cuatro de enero de dos mil quince, cuando dicho funcionario aún se encontraba en ejercicio del cargo; debiéndose, por lo demás, impugnar tal omisión ante las instancias electorales.

- Señala que, por unanimidad de votos, se habilitó a Nieves Yuridia Julio Peralta, regidora de Asuntos Indígenas, para asumir las funciones de secretario municipal; sin embargo, entre las facultades que los artículos 73, 74 y 75 de la Ley Orgánica Municipal otorgan a los regidores, no se encuentra la de sustituir al referido funcionario. El cargo para el que se le designó y por el que protestó en su momento fue el de regidora y no el de secretaria municipal, por lo que no podía realizar actos respecto de los que no se le otorgó competencia. Además, en términos de los artículos 43, fracción XIX y 68, fracción XI, de la propia ley orgánica, es facultad exclusiva del presidente municipal proponer a la persona que ocupará el cargo de secretario, sin que el síndico procurador pueda arrogarse tal facultad, como en la especie lo hizo.

En todo caso, conforme al artículo 92, fracción II, de la citada ley, el secretario municipal tiene la facultad de asistir a las sesiones de Cabildo con voz, pero sin voto, y elaborar las actas correspondientes, por lo que si la regidora mencionada asumió tales funciones, no podía votar y, por tanto, los acuerdos adoptados en la sesión, respecto de la remoción de Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, como secretario y tesorero municipales y el nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada en tales cargos, no pudieron ser aprobados por unanimidad de votos, como se consigna en el acta relativa, al encontrarse presentes ocho de los diez concejales que integran el Ayuntamiento, pero sólo siete con derecho a voto, con lo cual se contravino lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal.

Aunado a lo anterior, dicha acta no fue firmada por todos los concejales, cuyo nombre aparece al final del documento, de donde se advierte que no todos otorgaron su consentimiento respecto de los referidos acuerdos.

- Se presidió la sesión y se ejecutaron los acuerdos relativos por parte del síndico procurador, quien no se encuentra facultado para ello, al ser competencia exclusiva del presidente municipal, conforme a los artículos 68, fracción III, 71 y 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

- Se aprobó la remoción de Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, como secretario y tesorero municipales y el nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada en tales cargos, en contravención al artículo 43, fracción XIX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado, conforme al cual, esto debe hacerse a propuesta del presidente municipal y no del síndico procurador, como en el caso ocurrió.

1.2. El acta de sesión de Cabildo de veintiuno de marzo de dos mil quince no se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que:

- Adolece de los mismos vicios de validez descritos respecto del acta de sesión de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince.

- No cuenta con la leyenda "doy fe" ni la firma del supuesto secretario municipal, ni el sello de la secretaría, con lo cual, no se dio fe pública de la forma como se llevó a cabo la sesión, ni los acuerdos adoptados en ella, en contravención a lo dispuesto por el artículo 92, fracción IV, de la Ley Orgánica Municipal; resultando aplicable lo sostenido a este respecto en la sentencia dictada en la controversia constitucional 37/2012.

2. La Secretaría de Finanzas ha entregado en forma oportuna los recursos correspondientes al Municipio, a través del mecanismo de pago autorizado y de la tesorera municipal legalmente designada por el Ayuntamiento, de acuerdo con la documentación remitida por el propio Municipio en enero de dos mil quince y ante la ilegalidad de las actas de sesión de Cabildo de veinte de febrero y veintiuno de marzo siguientes; sin que se hayan controvertido en este asunto, revocado válidamente por el Ayuntamiento o nulificado por una autoridad jurisdiccional las diversas actas de sesión de veintiuno de enero de dos mil catorce y dos de enero de dos mil quince, en que aquélla fue nombrada.

SÉPTIMO.—La procuradora general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

NOVENO.—En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, al no impugnarse normas de carácter general.

SEGUNDO.—En primer término, debe verificarse la existencia de los actos que se impugnan y precisarse aquellos que serán materia de análisis en el presente asunto.

Como se recordará, el Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, Estado de Oaxaca, impugnó los siguientes actos:

1. La determinación fáctica de las Secretarías de Finanzas y General de Gobierno de desconocer las designaciones de Marcelo Ruperto Tejada, como tesorero municipal y de Josimar Méndez Uriarte, como secretario municipal.

2. La determinación fáctica de negar al tesorero municipal el pago o la entrega de las participaciones y aportaciones federales y estatales que corresponden al Municipio, desde la primera quincena de marzo de dos mil quince y hasta que se acuerde su entrega.

3. La determinación fáctica de la Secretaría de Finanzas de retener de tracto sucesivo, quincenal y mensualmente, los recursos federales y estatales que corresponden al Municipio, desde la primera quincena de marzo de dos mil quince y hasta que se acuerde su liberación.

4. La entrega de los recursos que corresponden al Municipio a personas ajenas al mismo, desde la primera quincena de marzo de dos mil quince y meses subsecuentes, así como la restitución de tales recursos con los intereses que se hayan generado por el perjuicio causado a la hacienda pública municipal.

5. La negativa por parte de la Secretaría General de Gobierno de expedir las acreditaciones del tesorero y secretario municipales, así como la inminente cancelación de las acreditaciones de los demás integrantes del Ayuntamiento.

Los actos identificados con los numerales 1 y 5 se encuentran relacionados, pues se refieren al desconocimiento de la designación del tesorero y el secretario municipales, a través de la negativa de expedición de las acreditaciones respectivas por parte de la Secretaría General de Gobierno, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, así como la inminente cancelación de las acreditaciones expedidas a los demás integrantes del Ayuntamiento.

En su demanda, el Municipio actor manifestó que el veintiséis de marzo de dos mil quince, el jefe del Departamento de Acreditaciones y Registro de Autoridades Municipales, dependiente de la Dirección de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno, informó de manera verbal, al síndico procurador, la regidora de hacienda, el tesorero y el secretario, que tenía la orden específica del titular de la secretaría de no acreditar al nuevo tesorero y secretario del Municipio, "derivado del clima político hostil que impera en el mismo, ello no obstante exhibirse ante dicha secretaría la documentación correspondiente que indudablemente avala la legalidad de sus designaciones."

Así también que, en la misma fecha, el jefe del Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas informó de manera verbal a los referidos funcionarios municipales que, por instrucciones del titular de la secretaría, no les entregaría los recursos correspondientes al Municipio, "debido a que el secretario general de Gobierno, por acuerdos meramente políticos, había determinado negar la expedición de la acreditación a favor del C. Marcelo Ruperto Tejada, quien ostenta el cargo de tesorero municipal, así como la correspondiente al C. Josimar Méndez Uriarte, quien ostenta el cargo de secretario municipal, ambos del H. Ayuntamiento de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca."

Al efecto, sólo exhibió como prueba el escrito de veinticuatro de febrero de dos mil quince, dirigido al secretario de Finanzas –recibido en sus oficinas el diecisiete de marzo y en las de la Secretaría General de Gobierno el veintiséis de marzo–, en el cual el síndico procurador del Municipio le informó sobre los acuerdos adoptados en sesión extraordinaria de Cabildo celebrada el veinte de febrero, respecto del nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada como secretario y tesorero municipales y la instrucción para que los recursos correspondientes al Municipio por concepto de participaciones y aportaciones federales se entregaran exclusivamente al segundo de los mencionados, a fin de que "tomara como válidos" tales acuerdos.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado, al dar contestación a la demanda, negó la existencia de los actos mencionados¹ y exhibió como prueba el oficio número 1466/DJ/DA/2015, de cinco de mayo de dos mil quince, en el cual, el subsecretario jurídico y de Asuntos Religiosos de la Secretaría General de Gobierno rinde un informe al consejero jurídico en el que niega que éstos existan;² sin embargo, de la lectura de la propia contestación y de las demás documentales anexadas, se advierte que el Poder demandado no ha considerado válidos los acuerdos adoptados en la referida sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, por estimar que en ésta no se cumplieron las formalidades legalmente establecidas, y ha resuelto mantener vigente la acreditación expedida en favor de María Guadalupe José Playes, quien, a su juicio, fue legalmente designada como tesorera municipal en sesiones de Cabildo de veintiuno de abril de dos mil catorce y dos de enero de dos mil quince.

En este sentido, deben tenerse como ciertos los actos consistentes en el desconocimiento del nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo

¹ Fojas ciento cuarenta y tres y ciento setenta y tres (vuelta) del expediente.

² Foja trescientos diecisiete del expediente.

Ruperto Tejada como secretario y tesorero municipales y la negativa de expedición de las acreditaciones correspondientes; no así la inminente cancelación de las acreditaciones de los demás miembros del Ayuntamiento, dado que en autos no obra elemento alguno que lo demuestre. Por consiguiente, debe declararse parcialmente fundado el motivo de sobreseimiento aducido por el Poder Ejecutivo Estatal y sobreseerse en la controversia respecto de este último acto, conforme a lo dispuesto por el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia.³

Ahora bien, los actos identificados con los numerales 2, 3 y 4 se encuentran relacionados entre sí y vinculados con aquellos que se han tenido como ciertos, pues se refieren a la negativa de pago de los recursos que corresponden al Municipio a través de Marcelo Ruperto Tejada, designado como tesorero municipal en sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, su entrega a una persona que se considera ajena al Municipio y la retención de tracto sucesivo de tales recursos que ello ha ocasionado desde la primera quincena de marzo hasta que se acuerde su entrega correcta; sin que pueda considerarse como impugnada la restitución de los recursos con los intereses que se hayan generado por el perjuicio causado a la hacienda pública municipal, pues ésta más bien constituye el efecto pretendido por el actor con la declaratoria de invalidez que, en su caso, llegara a dictarse.

En su demanda, el Municipio actor manifestó que, previamente a lo ocurrido el veintiséis de marzo de dos mil quince —antes relatado—, el diecisiete de marzo, el jefe del Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas informó de manera verbal al tesorero municipal, al síndico procurador y a la regidora de hacienda que, por instrucciones del titular de la secretaría, no les entregaría los recursos correspondientes al Municipio por la primera quincena del mes de marzo y, en todo caso, de recibir otra orden, se les entregarían a finales de mes.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado, al dar contestación a la demanda, negó la existencia de los actos mencionados;⁴ empero, exhibió como prueba diversos comprobantes de transferencias y recibos, estos últimos con el nombre y firma de María Guadalupe José Playes y el sello de la tesorería

³ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último."

⁴ Fojas ciento cuarenta y dos (vuelta) y ciento cincuenta y uno del expediente.

municipal. De esta forma, deben tenerse como ciertos tales actos y declararse infundado el motivo de sobreseimiento aducido por el Poder Ejecutivo Estatal.

TERCERO.—A continuación, procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente:

Al efecto, debe estarse a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ que establece que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

1. El Municipio actor manifestó haber tenido conocimiento, por primera vez, del acto consistente en la negativa de pago de los recursos que corresponden al Municipio a través de Marcelo Ruperto Tejada, designado como tesorero municipal en sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, el diecisiete de marzo siguiente, fecha en la cual el jefe del Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas informó de manera verbal al tesorero municipal, al síndico procurador y a la regidora de Hacienda que, por instrucciones del titular de la secretaría, no les entregaría los recursos correspondientes al Municipio por la primera quincena del mes de marzo y, en todo caso, de recibir otra orden, se les entregarían a finales de mes.

Por tanto, el plazo para promover la demanda respecto de dicho acto transcurrió del dieciocho de marzo al cuatro de mayo de dos mil quince; descontándose del cómputo los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de marzo, uno, dos, tres, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de abril, uno, dos y tres de mayo, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), g) y n) —en relación con el acuerdo adoptado por el Tribunal Pleno en sesión

⁵ **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

privada de veintitrés de marzo de dos mil quince–, del Acuerdo General Número 18/2013.

2. El Municipio actor manifestó haber tenido conocimiento de los actos consistentes en el desconocimiento del nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada como secretario y tesorero municipales, la negativa de expedición de las acreditaciones correspondientes, la entrega de los recursos que le corresponden a una persona ajena al mismo y la retención de tracto sucesivo de tales recursos que ello ha ocasionado desde la primera quincena del mes de marzo de dos mil quince hasta que se acuerde su entrega correcta, el veintiséis de marzo, fecha en la cual el jefe del Departamento de Acreditaciones y Registro de Autoridades Municipales, dependiente de la Dirección de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno, informó de manera verbal al síndico procurador, la regidora de hacienda, el tesorero y el secretario que tenía la orden específica del titular de la secretaría de no acreditar al nuevo tesorero y secretario del Municipio y el jefe del Departamento de Participaciones Municipales de la Secretaría de Finanzas informó de manera verbal a los referidos funcionarios municipales que, por instrucciones del titular de la secretaría, no les entregaría los recursos correspondientes al Municipio, "debido a que el secretario general de Gobierno, por acuerdos meramente políticos, había determinado negar la expedición de la acreditación a favor del C. Marcelo Ruperto Tejada, quien ostenta el cargo de tesorero municipal, así como la correspondiente al C. Josimar Méndez Uriarte, quien ostenta el cargo de secretario municipal, ambos del H. Ayuntamiento de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca."

Por tanto, el plazo para promover la demanda respecto de dichos actos transcurrió del veintisiete de marzo al catorce de mayo de dos mil quince; descontándose del cómputo los días veintiocho y veintinueve de marzo, uno, dos, tres, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de abril, uno, dos, tres, cinco, nueve y diez de mayo, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a), b), g), h) y n) –en relación con el acuerdo adoptado por el Tribunal Pleno en sesión privada de veintitrés de marzo de dos mil quince–, del Acuerdo General Número 18/2013.

De esta forma, al haberse recibido la demanda de controversia constitucional en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta de marzo de dos mil quince, debe concluirse que fue presentada oportunamente.

CUARTO.—Enseguida, se abordará el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional:

Conforme a los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁶ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz, Distrito de Tuxtepec, Estado de Oaxaca, Israel Morelos Carrera, en su carácter de síndico procurador del Municipio, lo que se acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el once de julio de dos mil trece, a la planilla de concejales electos postulados por la coalición Compromiso por Oaxaca, de la que se advierte que fue electo como tercer concejal propietario;⁷ así como de las actas de sesión de Cabildo celebradas los días uno de enero de dos mil catorce y dos, cuatro, veintiuno y veintidós de enero de dos mil quince, de las que se desprende su carácter de síndico procurador.⁸

De conformidad con el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,⁹ corresponde a los síndicos la representación jurídica del Municipio que, conforme al artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, es uno de los entes legitimados para promover la controversia constitucional.

En este sentido, debe reconocerse la legitimación del Municipio actor, así como de quien comparece en su representación, para instar la presente vía.

⁶ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁷ Foja ciento ochenta y uno del expediente.

⁸ Fojas ciento ochenta y siete a ciento noventa y uno; ciento noventa y cuatro a doscientos uno; doscientos ocho a doscientos once; doscientos trece a doscientos dieciséis; y doscientos dieciocho a doscientos veintiuno del expediente.

⁹ **"Artículo 71.** Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."

QUINTO.—Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de la autoridad demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por ley para satisfacer la pretensión del actor, en caso de que ésta resulte fundada.

Conforme a los artículos 10, fracción II¹⁰ y 11, párrafo primero —antes citado—, de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca compareció a juicio por conducto de Víctor Hugo Alejo Torres, consejero jurídico del Gobierno del Estado, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por el gobernador el uno de diciembre de dos mil diez.¹¹

De acuerdo con los artículos 98 Bis de la Constitución Política y 49, párrafos primero y segundo, fracciones I y VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Oaxaca,¹² el consejero jurídico del Gobierno

¹⁰ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

¹¹ Foja ciento setenta y nueve del expediente.

¹² "Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

"Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte.

"Esta representación tendrá los efectos de mandato judicial y se entiende conferida sin perjuicio de que, en su caso, el gobernador del Estado asuma por sí mismo la intervención que en dichos actos le corresponde;

del Estado cuenta con la representación legal del Poder Ejecutivo, al que se atribuyen los actos materia de la presente controversia, relativos al desconocimiento del nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada como secretario y tesorero municipales; la negativa de expedición de las acreditaciones respectivas; la negativa de pago de los recursos que corresponden al Municipio a través de Marcelo Ruperto Tejada, designado como tesorero municipal en sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince; la entrega de los recursos correspondientes a una persona ajena al mismo; y la retención de tracto sucesivo de tales recursos que ello ha ocasionado desde la primera quincena del mes de marzo de dos mil quince hasta que se acuerde su entrega correcta.

De esta forma, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, así como de quien comparece en su representación.

SEXTO.—Procede analizar las demás causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hace valer el Poder demandado, o bien, que esta Sala advierta de oficio.

1. Debe declararse infundada la causal de improcedencia relacionada con la falta de interés legítimo del Municipio actor, por encontrarse directamente relacionada con el fondo del asunto, en el que debe analizarse si se actualiza o no una violación a la autonomía municipal por parte del Poder Ejecutivo del Estado, al no considerar válidos los acuerdos adoptados por el Cabildo en sesiones de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince, respecto de la destitución y el nombramiento de nuevas personas en los cargos de secretario y tesorero municipales y, como consecuencia, continuar entregando los recursos correspondientes al Municipio por conducto de la anterior tesorera municipal.

Resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro: 193266

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"...

"VI. Representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que éste sea parte."

"Tomo: X, septiembre de 1999

"Tesis: P./J. 92/99

"Página: 710

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

2. Debe declararse infundada la causal de improcedencia relacionada con la impugnación de cuestiones electorales, así como la falta de agotamiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como vía electoral constitucional y legalmente prevista, pues debe distinguirse la falta de convocatoria a sesiones de Cabildo por parte del presidente municipal, reclamable ante las instancias electorales por los concejales del Ayuntamiento que estimaran vulnerado su derecho político-electoral a servotados, en su vertiente de ejercicio del cargo, de la determinación adoptada por el Poder Ejecutivo del Estado, en cuanto a no tener como válidos los acuerdos aprobados por el Cabildo en sesiones de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince, con las consecuencias que ello trae consigo para efectos de la transferencia de los recursos que corresponden al Municipio, susceptible de ser impugnada a través de la controversia constitucional, por violación a la autonomía municipal.

Cabe precisar que esta última no constituye un acto en materia electoral, ya que forma parte del derecho administrativo municipal, por vincularse con la libertad de que goza el Ayuntamiento para definir aspectos relacionados con su organización y funcionamiento.

3. Dado que el motivo de sobreseimiento relacionado con la inexistencia de los actos impugnados, consistentes en la negativa de pago de los recursos que corresponden al Municipio a través de Marcelo Ruperto Tejada, designado como tesorero municipal en sesión extraordinaria de Cabildo de

veinte de febrero de dos mil quince, su entrega a una persona que se considera ajena al Municipio y la retención de tracto sucesivo de tales recursos que ello ha ocasionado desde la primera quincena de marzo hasta que se acuerde su entrega correcta, se declaró infundado en el considerando segundo de esta resolución; a igual conclusión debe arribarse respecto de la causal de improcedencia relacionada con la cesación de efectos, en particular, del último de ellos, pues éstos, en todo caso, seguirían generándose de resultar fundada la pretensión del actor, lo cual sólo puede ser determinado una vez que se analice el fondo del asunto, resultando, en este sentido, también aplicable a este punto la tesis de jurisprudencia transcrita en el numeral 1.

4. Debe declararse infundada la causal de improcedencia relacionada con la falta de conceptos de invalidez, pues el Municipio actor, en su demanda, parte del hecho de que las actas de sesión de Cabildo de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince son válidas y, en este sentido, no tiene por qué exponer argumentos en torno a su legalidad, ya que a lo que se encuentra obligado es a expresar las razones por las que considera inconstitucional el actuar del Poder Ejecutivo del Estado, en el sentido de considerar inválidas tales actas, lo que, de la lectura integral de la demanda, se advierte que sí hizo, al plantear la violación a la autonomía municipal, dada la inobservancia de determinaciones que sólo competen al Ayuntamiento, en ejercicio de su libertad de auto-organización.

5. Debe declararse infundada la causal de improcedencia relacionada con la falta de interés legítimo del Municipio actor para impugnar la negativa de entrega de los recursos correspondientes al Municipio por conducto del tesorero municipal designado en sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, a partir de la primera quincena de marzo de dicho año, por haberse presentado la solicitud respectiva cuando ya habían sido ministrados tales recursos; pues tales cuestiones deben dilucidarse en el fondo del asunto, en el que se determinará, conforme a las pruebas aportadas, la fecha en que el Poder Ejecutivo del Estado ministró los recursos correspondientes al Municipio y si se encontraba o no obligado, desde ese momento, a entregarlos por conducto de una persona distinta; resultando, en este sentido, también aplicable a este punto la tesis de jurisprudencia transcrita en el numeral 1.

De igual forma, debe desestimarse la causal de improcedencia relacionada con el consentimiento en la entrega de los recursos que corresponden

al Municipio a través de la anterior tesorera municipal, al no encontrarse prevista en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, ni derivar de alguna otra de sus disposiciones, o bien, de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro: 177330

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXII, septiembre de 2005

"Tesis: P./J. 118/2005

"Página: 892

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS.—La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia."

SÉPTIMO.—La materia de la litis en la controversia constitucional consiste en determinar la validez o no del actuar del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en el sentido de (1) desconocer los acuerdos adoptados en sesiones de Cabildo de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince, respecto de la destitución de Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, como secretario y tesorera municipales y el nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada en dichos cargos y, como consecuencia, (2) continuar entregando los recursos correspondientes al Municipio por conducto de María Guadalupe José Playes, quien, a su juicio, fue legalmente designada en sesiones de Cabildo de veintiuno de abril de dos mil catorce y dos de enero de dos mil quince.

Luego, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, debe analizarse la legalidad de las actas de sesión de Cabildo de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince, para lo cual resulta necesario referir, en primer lugar, los siguientes antecedentes relevantes que derivan de las constancias que obran en autos:

Fecha	Hecho
1 de enero de 2014 (10:00) 1 de enero de 2014 (17:00) 1 de enero de 2014 (18:00)	Toma de protesta de Álvaro Rafael Rubio, como presidente municipal, y de los demás concejales del Ayuntamiento. Instalación del Ayuntamiento. Nombramiento de Jorge Cisneros Vázquez, como secretario municipal, "por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014". Toma de protesta de Jorge Cisneros Vázquez, como secretario municipal, "por el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014".
2 de enero de 2015 (12:00) 2 de enero de 2015 (14:00) 2 de enero de 2015 (15:30)	Nombramiento de María Guadalupe José Playes y Jorge Cisneros Vázquez, como tesorera y secretario municipales, "durante el ejercicio fiscal 2015". Toma de protesta de María Guadalupe José Playes y Jorge Cisneros Vázquez, como tesorera y secretario municipales, "durante el ejercicio fiscal 2015". Liberación de la obligación de exhibir fianza a María Guadalupe José Playes, como tesorera municipal.
3 de enero de 2015	Expedición del nombramiento como tesorera municipal a María Guadalupe José Playes, por parte del presidente municipal.

4 de enero de 2015	Sujeción al mecanismo de pago de las participaciones federales en forma quincenal, en partes iguales, los días quince y último de cada mes, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones. Autorización a la Secretaría de Finanzas para que, sin necesidad de previo aviso, efectúe, en forma cuatrimestral, el cálculo de las diferencias y las liquide dentro de los dos meses siguientes al cuatrimestre que corresponda; así también, para que el pago por concepto de participaciones municipales del FISM y el FAFM se realice bajo la modalidad SPEI, en las cuentas aperturadas por el Municipio. Autorización a la tesorera municipal para expedir los recibos respectivos.
15 de enero de 2015	Expedición de la acreditación como tesorera municipal a María Guadalupe José Playes.
21 de enero de 2015	Otorgamiento de licencia por tiempo indefinido a Álvaro Rafael Rubio, como presidente municipal y dejar a cargo del despacho de la presidencia municipal a Guadalupe Carretero Azamar, concejal suplente de mayoría relativa.
22 de enero de 2015	Aceptación del cargo y toma de protesta de Guadalupe Carretero Azamar como presidente municipal interino.

	Remisión del acta de sesión al Congreso del Estado y la Secretaría General de Gobierno, para efectos de acreditación y expedición de la credencial correspondiente.
20 de febrero de 2015	Revocación de acuerdos adoptados en sesión de 21 de enero de 2015. Determinación en el sentido de que las funciones no ejercidas por el presidente municipal serían asumidas por el Ayuntamiento. Remoción de Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, como secretario y tesorera municipales. Nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada, como secretario y tesorero municipales.
17 de marzo de 2015	Informe a la Secretaría de Finanzas de los nombramientos anteriores.
18 de marzo de 2015	Expedición del Decreto Número 1231, mediante el cual el Congreso del Estado autoriza la licencia de Álvaro Rafael Rubio al cargo de presidente municipal, <u>a partir del 22 de enero de 2015, así como la designación de Guadalupe Carretero Azamar para continuar en el desempeño del referido cargo.</u> Emisión del oficio número 6715, mediante el cual se comunica la

	determinación contenida en el Decreto Número 1231 a los integrantes del Ayuntamiento.
21 de marzo de 2015	Señalamiento de nuevas oficinas del secretario y tesorero municipales en las instalaciones del Palacio Municipal y de que serían encabezadas, a partir de esta fecha, por Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada.
26 de marzo de 2015	Informe a la Secretaría General de Gobierno de los nuevos nombramientos. Expedición de la acreditación como presidente municipal a Guadalupe Carretero Azamar.

Ahora bien, conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado, para que las sesiones de Cabildo sean legales, debe atenderse a lo siguiente:

a) El Cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento, donde se resuelven de manera colegiada los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas. Estas reuniones se denominarán sesiones de Cabildo y serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privadas (artículo 45).¹³

b) Las sesiones de Cabildo serán: (i) ordinarias, aquellas que deben llevarse a cabo, cuando menos, una vez a la semana para atender los asuntos de la administración municipal; (ii) extraordinarias, aquellas que se realizarán cuantas veces sea necesario para resolver situaciones de urgencia y sólo se tratará el asunto único motivo de la reunión; y, (iii) solemnes, aquellas que revisten un ceremonial especial (artículo 46, fracciones I, II y III).¹⁴

¹³ " **Artículo 45.** El Cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento, donde se resuelven de manera colegiada los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas. Estas reuniones se denominarán sesiones de Cabildo y serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privadas."

¹⁴ " **Artículo 46.** Las sesiones de Cabildo podrán ser:

"I. Ordinarias, aquellas que obligatoriamente deben llevarse a cabo cuando menos una vez a la semana para atender los asuntos de la administración municipal;

c) Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán por mayoría simple o calificada de sus integrantes. La primera se entiende como la votación de la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento, en tanto la segunda, como la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento (artículo 47).¹⁵ En este precepto, se detallan los casos en que se requerirá el voto de la mayoría calificada para llegar a ciertos acuerdos, entre los cuales se encuentra el relativo a eximir al tesorero municipal y empleados que operen fondos de la garantía que se haya determinado por el manejo de los recursos municipales, en términos del artículo 96 de la misma ley (fracción IV del artículo 47).¹⁶

d) El Ayuntamiento no podrá revocar sus acuerdos, sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención a la ley o al interés público (artículo 47).¹⁷

e) Para que las sesiones de Cabildo sean válidas, se requiere el quórum de funcionamiento del Ayuntamiento, que es de la mitad más uno de sus integrantes (artículo 48).¹⁸

f) Las sesiones serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la intervención del secretario municipal, que tendrá voz pero no voto (artículo 48).¹⁹

g) El orden de la sesión de Cabildo es el siguiente: toma de lista, declaratoria del quórum, lectura y aprobación del orden del día. El orden del día

"II. Extraordinarias, aquellas que realizarán cuantas veces sea necesario para resolver situaciones de urgencia y sólo se tratará el asunto único motivo de la reunión; y

"III. Solemnes, aquellas que se revisten de un ceremonial especial."

¹⁵ "Artículo 47. Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento."

¹⁶ "Artículo 47. ... Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

"...

"IV. Eximir al tesorero municipal y empleados que manejen fondos de la garantía que se haya determinado por el manejo de recursos municipales en términos del artículo 96 de esta ley."

¹⁷ "Artículo 47. ...

"El Ayuntamiento no podrá revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la ley o del interés público."

¹⁸ "Artículo 48. Para que las sesiones de Cabildo sean válidas, se requiere que se constituya el quórum con la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento."

¹⁹ "Artículo 48. ...

"Estas sesiones, serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente y con la intervención del secretario municipal, que tendrá voz pero no voto."

contemplará, por lo menos, la lectura y, en su caso, aprobación del acta anterior y el informe del cumplimiento de los acuerdos tomados (artículo 50).²⁰

h) Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento (artículo 53).²¹

i) Es facultad del presidente municipal convocar y presidir las sesiones del Cabildo y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo (artículo 68, fracción III).²²

j) Los regidores cuentan con diversas facultades, entre ellas, asistir con derecho de voz y voto a las sesiones del Cabildo y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos; suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por la ley; y procurar en forma colegiada la defensa del patrimonio municipal, en caso de omisión por parte del presidente o el síndico municipal (artículo 73, fracciones I, II y X).²³

k) Los regidores podrán ejercer funciones ejecutivas cuando actúen como cuerpo colegiado en las sesiones del Cabildo (artículo 75).²⁴

²⁰ "Artículo 50. Cada sesión del Cabildo tendrá el siguiente orden: Toma de lista, declaratoria del quórum, lectura y aprobación del orden del día. El orden del día contendrá por lo menos, lectura y en su caso, aprobación del acta anterior y el informe del cumplimiento de los acuerdos tomados. Inmediatamente después el secretario municipal, informará sobre el cumplimiento de los acuerdos de la sesión anterior, posteriormente se deliberarán los asuntos restantes del orden del día. Agotado éste, se procederá a la clausura de la sesión y se levantará el acta correspondiente por duplicado."

²¹ "Artículo 53. Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento."

²² "Artículo 68. El presidente municipal, es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento, con las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"III. Convocar y presidir con voz y voto de calidad las sesiones del Cabildo y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo."

²³ "Artículo 73. Los regidores, en unión del presidente y los síndicos, forman el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento. Los regidores, tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Asistir con derecho de voz y voto a las sesiones del Cabildo y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos;

"II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley;

"...

"X. Procurar en forma colegiada la defensa del patrimonio municipal, en caso de omisión por parte del presidente o síndico municipal."

²⁴ "Artículo 75. Los regidores tendrán facultades de inspección y vigilancia en las materias a su cargo. Sólo podrán ejercitar funciones ejecutivas cuando actúen como cuerpo colegiado en las sesiones del Cabildo."

D) Los miembros del Ayuntamiento y el tesorero municipal serán responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales; en consecuencia, están obligados a vigilar los actos relacionados con la administración de dichos fondos (artículo 126).²⁵

Así también, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 43, fracción XIX, de la Ley Orgánica Municipal,²⁶ conforme al cual es atribución del Ayuntamiento aprobar el nombramiento o remoción del secretario y tesorero municipales, así como del responsable de la obra pública, a propuesta del presidente municipal.

Pues bien, del análisis de la sesión extraordinaria de Cabildo de veinte de febrero de dos mil quince, se advierte que no se cumplió con el requisito legal de que la sesión fuese convocada y presidida por el presidente municipal o quien lo sustituya legalmente.

Como se desprende de la tabla de antecedentes, en sesión de Cabildo de veintiuno de enero de dos mil quince, se determinó otorgar licencia por tiempo indefinido a Álvaro Rafael Rubio, como presidente municipal y dejar a cargo del despacho de la presidencia municipal a Guadalupe Carretero Azamar, concejal suplente de mayoría relativa, quien, en sesión de Cabildo llevada a cabo el día siguiente, aceptó el cargo y tomó protesta como presidente municipal interino. Lo anterior se hizo del conocimiento del Congreso del Estado que, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince, emitió el Decreto Número 1231, mediante el cual autorizó la licencia con efectos a partir del veintidós de enero anterior, así como la designación de Guadalupe Carretero Azamar para continuar en el desempeño de dicho cargo; así también de la Secretaría General de Gobierno que, al haber sido notificada del citado decreto, expidió la acreditación correspondiente el veintiséis de marzo siguiente.

"La denominación de cada regiduría corresponderá a la materia que tenga a su cargo, la cual se designará en la primera sesión de Cabildo y sólo podrá cambiarse de titular por renuncia o por causa que deberá calificarse por acuerdo de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento.

"El Ayuntamiento establecerá las denominaciones o materias de las regidurías en sus respectivos bandos de policía y gobierno así como en los reglamentos municipales."

²⁵ **"Artículo 126.** Todos los miembros del Ayuntamiento y el tesorero municipal serán responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales, en consecuencia están obligados a vigilar los actos relacionados con la administración de dichos fondos."

²⁶ **"Artículo 43.** Son atribuciones del Ayuntamiento:

"...

"XIX. Aprobar el nombramiento o remoción del secretario, tesorero y responsable de la obra pública, a propuesta del presidente municipal."

En este sentido, correspondía a Guadalupe Carretero Azamar convocar a sesión de Cabildo y presidirla; no así a la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento y al síndico hacendario, como consta en el acta relativa:

"Acta de sesión extraordinaria de Cabildo

"Siendo las dieciocho (18:00) horas del día veinte de febrero de dos mil quince, día y hora señalados para la celebración de la presente sesión extraordinaria de Cabildo, convocada por la totalidad de los integrantes del H. Ayuntamiento Constitucional de San Felipe Jalapa de Díaz, en las instalaciones del Palacio Municipal del H. Ayuntamiento, recinto oficial; ...

"En ese sentido, el ciudadano Israel Morelos Carrera, síndico procurador, en este momento hace referencia, a manera de antecedente, a la sesión solemne y pública de Cabildo celebrada por este H. Ayuntamiento de San Felipe Jalapa de Díaz el primero de enero de dos mil catorce, la cual tuvo dentro de los puntos del orden del día la propuesta y designación de las personas que ocuparían el cargo de secretario y tesorero municipales, aprobándose la designación de los ciudadanos Ing. Jorge Cisneros Vázquez y Camilo Terrero Tejada para desempeñar el cargo de secretario municipal y tesorero municipal, respectivamente; así también, en este mismo acto, se precisa que el día veintiuno de abril de dos mil catorce, en sesión de Cabildo, se aprobó la destitución de manera definitiva del C. Camilo Terrero Tejada en el cargo de tesorero municipal, siendo en esa misma sesión de Cabildo donde se acordó la designación de la nueva funcionaria que ocuparía tal cargo, recayendo en la ciudadana María Guadalupe José Playes, quien, desde esa fecha, desempeña el cargo de tesorera municipal.

"De esta manera, continúa manifestando que dichos acuerdos de Cabildo fueron desarrollados bajo el principio constitucional tutelado en el artículo 115 de nuestra Ley Fundamental, que ubica al Ayuntamiento como máximo órgano de Gobierno Municipal, el cual ejerce de forma exclusiva tal encomienda, mismo que, a través de las sesiones de Cabildo correspondientes, resuelve de forma colegiada los asuntos atinentes al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, como en el caso concreto lo es el acuerdo relativo al nombramiento o remoción en el cargo de secretario y tesorero municipales, lo cual resulta lógico con la intención del legislador de dotar únicamente a este cuerpo colegiado para ejercer la atribución legal de nombrar o remover a los titulares de las dependencias municipales en beneficio de la ciudadanía.

"Tomando en consideración tales hechos, el síndico procurador manifiesta que resulta de total importancia establecer en la presente sesión que,

desde el primero de enero de dos mil catorce, el C. Álvaro Rafael Rubio nunca se sirvió convocar a las sesiones ordinarias de Cabildo, en términos de lo mandatado por la fracción I del artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, limitando el debido funcionamiento del Ayuntamiento, circunstancia que se agudiza con la licencia otorgada indebidamente para separarse del cargo de forma indefinida, lo que indudablemente genera una notable incertidumbre jurídica en cuanto a la obligación legal y constitucional de llevar a cabo las sesiones de Cabildo que garanticen el bien común de los ciudadanos y población en general de nuestro Municipio de San Felipe Jalapa de Díaz; lo que de ninguna manera debe representar un obstáculo para los síndicos y regidores presentes para tratar los asuntos urgentes de la administración municipal.

"Es por ello, ante la notable preocupación y desinformación que impera en nuestros ciudadanos y ante la incertidumbre en que nos encontramos los integrantes del Cabildo presentes en esta sesión, en relación con el rumbo que ha de seguir nuestra administración, pues el presidente municipal se ha empeñado en obstaculizar de forma intermitente al cuerpo de síndicos y regidores presentes, lo cual directamente impide la correcta e inmediata operación de nuestro H. Ayuntamiento, ya que protestamos la obligación constitucional y legal de desempeñar y despachar correctamente las atribuciones, asuntos y trámites inherentes a nuestros cargos; motivo por el cual este cuerpo colegiado de gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, tuvo a bien convocar, con fecha dieciocho de febrero del año en curso, a la presente sesión extraordinaria de Cabildo, a celebrarse en el lugar, fecha y hora que en este mismo momento se verifican.

"Sin dejar de mencionar que los ciudadanos Guadalupe Carretero Azamar, en su pretendido carácter de presidente municipal, así como el C. Ing. Jorge Cisneros Vázquez y la C. María Guadalupe José Playes, secretario y tesorera municipales, se negaron a recibir formalmente la convocatoria relativa a la presente sesión extraordinaria de Cabildo, tal como se acredita con las actas de hechos que hacen constar tal negativa, encontrándose ausentes, no obstante la debida publicidad que a la misma se dio, fijando la referida convocatoria en los lugares más visibles y concurridos de nuestro Municipio, incluido, desde luego, el Palacio Municipal, tal como podrá dar fe la ciudadana Nieves Yuridia Julio Peralta, regidora de asuntos indígenas, habilitada en la presente sesión con el carácter de secretaria municipal.

"Ahora bien, tomando en consideración que las sesiones de Cabildo son de orden público y de interés social para los habitantes del Municipio y, ade-

más, obligatorias, en términos de la fracción I del artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal y que las funciones de un Ayuntamiento no pueden sujetarse al arbitrio de las inasistencias injustificadas de sus miembros, ni a la ausencia indefinida del presidente municipal, bajo la circunstancia y tomando en cuenta que, para esta fecha y hora, se convocó para una sesión extraordinaria de Cabildo, pongo a consideración de ustedes, integrantes del Cabildo, erigido como máximo órgano de gobierno municipal, la verificación de dicha circunstancia, para que, de conformidad con sus atribuciones, acuerden lo legalmente procedente.

"A continuación, en uso de la voz, el ciudadano Israel Morelos Carrera, síndico procurador, señala que, ante la inasistencia del ciudadano Álvaro Rafael Rubio, quien, por así convenir a sus intereses personales, se ausentó del cargo de presidente municipal de forma indefinida, así como de su suplente, el ciudadano Guadalupe Carretero Azamar, quien pretende ostentarse como presidente municipal; de acuerdo con lo establecido por el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, que literalmente establece que 'para lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento' y al no preverse legalmente lo relativo a la inasistencia indefinida del presidente a las sesiones de Cabildo, en flagrante incumplimiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 48 de la ley de la materia por parte de dicho municipio, propone que se acuerde por este Pleno que la presente sesión extraordinaria de Cabildo sea presidida por el ciudadano Porfirio Sánchez Sarmiento, en su carácter de síndico hacendario.

"Analizada la propuesta por los síndicos y regidores que sesionan, fue sometida a la consideración del Cabildo y sus integrantes, en uso de las facultades que les confieren los artículos 45 y 53 de la Ley Orgánica Municipal en vigor, aprobaron la propuesta por unanimidad de votos.

"En uso de la palabra, el síndico hacendario dijo: 'Aprobada la propuesta realizada por el síndico procurador, me honro en presidir esta sesión extraordinaria de Cabildo, de la cual dará fe desde su inicio, de acuerdo con lo señalado por la fracción IV del artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal vigente en la entidad la ciudadana Nieves Yuridia Julio Peralta, regidora de asuntos indígenas, habilitada en la presente sesión con el carácter de secretaria municipal, hasta en tanto este cuerpo colegiado acuerde lo concerniente al ejercicio de dicho cargo en lo posterior.'

"Enseguida, el síndico hacendario, en uso de la voz, manifestó: 'Por lo anterior, al existir quórum legalmente constituido para sesionar válidamente,

se declara formalmente instalada la sesión extraordinaria del Cabildo municipal de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca y, en consecuencia directa, válidos todos y cada uno de los acuerdos que en ella se tomen. ..."

Sin que la convocatoria, ni el acuerdo aprobado por unanimidad de los concejales presentes para que el síndico hacendario presidiera la sesión, encuentren válidamente fundamento en el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, que se prevé, como su propio texto lo indica, para todo aquello que no se contemple en la propia ley respecto del funcionamiento del Cabildo; lo que, en el caso, no ocurre, puesto que, ante la ausencia del presidente municipal, derivado de una licencia solicitada y concedida con fundamento en el artículo 83, fracción III, inciso a), esto es, que excede de ciento veinte días naturales, el propio precepto dispone que "será suplido por su suplente".

Tampoco encuentran justificación en lo que se considera un indebido otorgamiento de la licencia al presidente municipal, ni en el supuesto desinterés mostrado por éste y su suplente, entre otros, con la inasistencia a la referida sesión de Cabildo, pues los síndicos y regidores no se encuentran facultados para motu proprio convocar a sesiones de Cabildo, al no conferírseles, en los artículos 71 y 73 de la Ley Orgánica Municipal, atribuciones para tal efecto²⁷ y, en todo caso, de estimar que el presidente municipal o su suplente no ejercen sus funciones, impidiendo con ello el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento, tienen expeditas diversas vías legales²⁸ para hacer valer dicha cuestión y dar solución a tal problemática.

De este modo, aun cuando se hubiese cumplido con los demás requisitos que establece la Ley Orgánica Municipal para el desarrollo de las sesiones de Cabildo, la irregularidad advertida constituye un vicio de origen que trasciende de manera fundamental a la sesión en comento y torna ilegales todos los acuerdos adoptados en ella, a saber, la no aprobación del acta de sesión de veintiuno de enero de dos mil quince y la revocación de las determinaciones acordadas en ésta, la remoción de Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, como secretario y tesorera municipales y el nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada en dichos cargos.

²⁷ Recuérdesse que, conforme a la fracción II del artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal, los regidores sólo pueden suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por la propia ley; lo que, en la especie, no acontece.

²⁸ Por ejemplo, ante el Congreso del Estado, solicitar el abandono del cargo y la consecuente revocación de mandato; ante la dependencia correspondiente, iniciar procedimiento de responsabilidad administrativa; ante las instancias electorales, por violación a su derecho político-electoral a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo.

En relación con estos últimos, debe señalarse, además, que las designaciones del secretario y el tesorero municipales, aunque son aprobadas por el Ayuntamiento, deben ser a propuesta del presidente municipal o, en su caso, de quien legalmente lo supla; lo que, en el caso y como resultado de lo anterior, tampoco ocurrió, al haber sido propuestos por el regidor de Obras.

A igual conclusión debe arribarse respecto del acta de sesión extraordinaria de Cabildo celebrada el veintiuno de marzo de dos mil quince, que también fue convocada por la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento y presidida por el síndico hacendario, como consta en el acta relativa:

"Acta de sesión extraordinaria de Cabildo

"Siendo las once (11:00) horas del día veintiuno (21) de marzo de dos mil quince, día y hora señalados para la celebración de la presente sesión extraordinaria de Cabildo, convocada por la totalidad de los integrantes del H. Ayuntamiento Constitucional de San Felipe Jalapa de Díaz, en las instalaciones del Palacio Municipal del H. Ayuntamiento, recinto oficial; ...

"Asimismo, se hace constar la inasistencia del ciudadano Guadalupe Carretero Azamar, en su carácter de encargada del despacho de los asuntos de la presidencia municipal, tal como fue acordado por este órgano colegiado de gobierno en la diversa sesión extraordinaria de Cabildo de fecha veinte (20) de febrero de dos mil quince; sin que tal circunstancia impida la instalación de la presente sesión.

"En ejercicio de la palabra, el ciudadano Israel Morelos Carrera, síndico procurador, manifiesta lo siguiente: En primer término, se hace constar la urgencia y trascendencia de los motivos que originaron la instalación de la sesión extraordinaria que en estos momentos se verifica, pues, a manera de antecedente, debo decir que, en cumplimiento a los acuerdos que fueron adoptados por este Cabildo y que se generaron en la sesión extraordinaria celebrada por este órgano de gobierno el pasado veinte (20) de febrero del año en curso, en mi carácter de síndico procurador y representante jurídico del Ayuntamiento de San Felipe Jalapa de Díaz, de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, mediante diversos oficios de fecha dieciocho (18) de marzo de 2015, procedí a requerir a los CC. Jorge Cisneros Vázquez y María Guadalupe José Playes, con la finalidad de que, en esta misma fecha, veintiuno (21) de marzo, a las diez (10:00) horas, realizaran la entrega formal y material de toda la documentación, así como de los bienes muebles e inmuebles que tenían bajo su resguardo, a los CC. Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada, nuevos secretario y tesorero muni-

cipales, designados por la totalidad del Cabildo, en sesión extraordinaria celebrada el veinte (20) de febrero del presente año.

"Sin embargo, mediante diversos oficios de fecha veinte (20) de marzo del año en curso, tanto el C. Jorge Cisneros Vázquez como la C. María Guadalupe José Playes me comunicaron que no acatarían el acto que les solicité a través de los oficios de fecha dieciocho (18) de marzo del presente año, sin expresar motivo o causa suficiente que justifique dicha postura, manifestando únicamente que los requerimientos que les formulé eran ilegales.

"No obstante, la totalidad de los integrantes de este H. Ayuntamiento de San Felipe Jalapa de Díaz se constituyeron personalmente el día de hoy, veintiuno (21) de marzo de 2015, a las diez (10:00) horas, en compañía de los CC. Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada, nuevos secretario y tesorero municipales, designados por la totalidad del Cabildo en sesión extraordinaria celebrada el veinte (20) de febrero del presente año, con la finalidad de dar debido cumplimiento a los acuerdos tomados en la referida sesión, es decir, para que se efectuara la entrega-recepción de las dependencias municipales relativas a la Secretaría y a la Tesorería Municipales, pero los ex titulares de tales dependencias, en compañía de un grupo de personas, se opusieron injustificadamente a entregar la documentación, así como los bienes muebles e inmuebles, que les fueron requeridos.

"Por todo lo anterior, respetables compañeros integrantes de este H. Ayuntamiento de San Felipe Jalapa de Díaz, con el objeto de evitar confrontaciones innecesarias que generen conatos de violencia física y verbal en nuestra contra y entre los mismos ciudadanos de nuestro Municipio, pongo a su consideración la problemática que en estos momentos se nos presenta, para plantear una solución que, de manera inmediata, permita el normal funcionamiento de las dependencias municipales relativas a la Secretaría y a la Tesorería Municipales, en beneficio de la ciudadanía en general.

"A continuación, en uso de la voz, el ciudadano Israel Morelos Carrera, síndico procurador, señala que, ante la inasistencia del ciudadano Álvaro Rafael Rubio, quien, por así convenir a sus intereses personales, se ausentó del cargo de presidente municipal de forma indefinida, así como de su suplente, el ciudadano Guadalupe Carretero Azamar, quien únicamente funge como encargado del despacho de los asuntos de la presidencia municipal, de acuerdo con lo establecido por el artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, que literalmente establece que 'para lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento' y al no preverse legalmente lo relativo a la inasistencia indefinida del presidente a las sesiones de Cabildo, en flagrante incum-

plimiento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 48 de la ley de la materia, por parte de dicho munícipe, propone que se acuerde por este Pleno que la presente sesión extraordinaria de Cabildo sea presidida por el ciudadano Porfirio Sánchez Sarmiento, en su carácter de síndico hacendario.

"Analizada la propuesta por los síndicos y regidores que sesionan, fue sometida a la consideración del Cabildo y sus integrantes, en uso de las facultades que les confieren los artículos 45 y 53 de la Ley Orgánica Municipal en vigor, aprobando la propuesta por unanimidad de votos.

"En uso de la palabra, el síndico hacendario: 'Aprobada la propuesta realizada por el síndico procurador, me honro en presidir esta sesión extraordinaria de Cabildo, de la cual dará fe desde su inicio, de acuerdo a lo señalado por la fracción IV del artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal vigente en la entidad, el ciudadano Josimar Méndez Uriarte, secretario municipal.'

"Enseguida, el síndico hacendario, en uso de la voz, manifestó: 'Por lo anterior, al existir quórum legalmente constituido para sesionar válidamente, se declara formalmente instalada la sesión extraordinaria de Cabildo municipal de San Felipe Jalapa de Díaz, Oaxaca y, en consecuencia directa, válidos todos y cada uno de los acuerdos que en ella se tomen.' ..."

En este sentido, resulta también ilegal el acuerdo adoptado en ella, a saber, la habilitación de nuevas oficinas de la Secretaría y la Tesorería Municipales, en las instalaciones del Palacio Municipal, encabezadas, a partir del veintiuno de marzo de dos mil quince, por Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada, designados desde el veinte de febrero anterior.

Por tanto, al haber sido ilegales las sesiones extraordinarias de Cabildo de veinte de febrero y veintiuno de marzo de dos mil quince y, con ello, la designación de nuevos secretario y tesorero municipales, el Poder Ejecutivo Estatal no se encontraba obligado a reconocer los acuerdos adoptados en ellas, ni expedir las acreditaciones respectivas.

Así también, resulta claro que los recursos correspondientes al Municipio debían ser entregados por conducto de María Guadalupe José Playes, en su carácter de tesorera municipal designada por el Ayuntamiento para el ejercicio fiscal dos mil quince, en sesión de dos de enero de ese año. Al respecto, de las documentales ofrecidas como prueba por dicho poder demandado, tanto en el expediente principal como en el recurso de queja 7/2015-CC, derivado del incidente de suspensión de la presente controversia, se advierte que, en efecto, los recursos correspondientes al Municipio, por concepto de par-

ticipaciones y aportaciones federales, le han sido entregados a través de la referida funcionaria o transferidos a las cuentas autorizadas por el Cabildo en sesión de cuatro de enero de dos mil quince, en el periodo de enero a mayo:

Foja	Ramo	Recurso	Monto	Fecha de pago	Número de cuenta
226 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la primera quincena del mes de enero de 2015.	\$450,015.00	15-1-2015	70061797449
228 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la segunda quincena del mes de enero de 2015.	\$450,015.00	30-1-2015	70092187797
230 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la primera quincena del mes de febrero de 2015.	\$450,015.00	13-2-2015	70092187797
232 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la segunda quincena del mes de febrero de 2015.	\$450,015.00	27-2-2015	70092187797
234 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la primera quincena del mes de marzo de 2015.	\$450,015.00	13-3-2015	70092187797
236 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la segunda quincena del mes de marzo de 2015.	\$450,015.00	30-3-2015	Número de cheque 642

237 (principal)	28	Fondo municipal de participaciones (tercer ajuste cuatrimestral de 2014).	\$1,883.80	8-4-2015	Número de cheque 674
207 (recurso de queja)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la primera quincena del mes de abril de 2015.	\$450,015.00	15-4-2015	Número de cheque 745
208 (recurso de queja)	28	Fondo municipal de participaciones, correspondiente a la segunda quincena del mes de abril de 2015.	\$450,015.00	30-4-2015	Número de cheque 793
238 (principal)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la primera quincena del mes de enero de 2015.	\$148,835.00	15-1-2015	70061797449
240 (principal)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la segunda quincena del mes de enero de 2015.	\$148,985.00	30-1-2015	70092187797
242 (principal)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la primera quincena del mes de febrero de 2015.	\$148,835.00	13-2-2015	70092187797
244 (principal)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la segunda quincena del mes de febrero de 2015.	\$148,835.00	27-2-2015	70092187797

246 (principal)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la primera quincena del mes de marzo de 2015.	\$148,835.00	13-3-2015	70092187797
248 (principal)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la segunda quincena del mes de marzo de 2015.	\$148,835.00	30-3-2015	Número de cheque 616
249 (principal)	28	Fondo de fomento municipal (tercer ajuste cuatrimestral 2014).	\$13,575.70	8-4-2015	Número de cheque 696
221 (recurso de queja)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la primera quincena del mes de abril de 2015.	\$148,835.00	15-4-2015	Número de cheque 720
222 (recurso de queja)	28	Fondo de fomento municipal, correspondiente a la segunda quincena del mes de abril de 2015.	\$148.835.00	30-4-2015	Número de cheque 773
250 (principal)	28	Fondo de compensación, correspondiente al mes de diciembre de 2014.	\$67,848.00	30-1-2015	XXXXX5482
251 (principal)	28	Fondo de compensación, correspondiente al mes de enero de 2015.	\$83,012.00	27-2-2015	XXXXX5482
252 (principal)	28	Fondo de compensación, correspondiente al mes de febrero de 2015.	\$70,040.00	30-3-2015	Número de cheque 1043

226 (recurso de queja)	28	Fondo de compensación, correspondiente al mes de marzo de 2015.	\$65,203.00	30-4-2015	Número de cheque 1097
253 (principal)	28	Fondo municipal sobre impuesto a la venta de gasolina y diesel, correspondiente al mes de diciembre de 2014.	\$32,857.00	30-1-2015	XXXXX5482
254 (principal)	28	Fondo municipal sobre impuesto a la venta de gasolina y diesel, correspondiente al mes de enero de 2015.	\$41,983.00	27-2-2015	XXXXX5482
255 (principal)	28	Fondo municipal sobre impuesto a la venta de gasolina y diesel, correspondiente al mes de febrero de 2015.	\$37,412.00	30-3-2015	Número de cheque 1024
230 (recurso de queja)	28	Fondo municipal sobre impuesto a la venta de gasolina y diesel, correspondiente al mes de marzo de 2015.	\$31,586.00	30-4-2015	Número de cheque 1077
256 (principal)	33 Fondo III	Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social, correspondiente al mes de enero de 2015.	\$4'425,911.00	3-2-2015	0260468752
257 (principal)	33 Fondo III	Fondo de aportaciones para la Infraestructura	\$4'425,911.00	2-3-2015	0260468752

		Social, correspondiente al mes de febrero de 2015.			
258 (principal)	33 Fondo III	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, correspondiente al mes de marzo de 2015.	\$4'425,911.00	1-4-2015	Número de cheque 155
234 (recurso de queja)	33 Fondo IV	Fondo de Infraestructura Social Municipal, correspondiente al mes de abril de 2015.	\$4'425,911.00	4-5-2015	Número de cheque 179
259 (principal)	33 Fondo IV	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, correspondiente al mes de enero de 2015.	\$1'149,109.00	3-2-2015	0260468671
260 (principal)	33 Fondo IV	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, correspondientes al mes de febrero de 2015.	\$1'149,109.00	2-3-2015	026468761
261 (principal)	33 Fondo IV	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, correspondiente al mes de marzo de 2015.	\$1'149,109.00	1-4-2015	Número de cheque 151
238 (recurso de queja)	33 Fondo IV	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, .	\$1'149,109.00	4-5-2015	Número de cheque 176

		correspondiente al mes de abril 2015			
239 (recurso de queja)		Traslado de dominio (enero-marzo de 2015).	\$162,372.95	30-4-2015	Número de cheque 5565

Consecuentemente, resulta infundada la impugnación hecha valer por el Municipio actor, pues no existió una indebida entrega de los recursos municipales, ni se configuró con ello una retención de dichos recursos, al haberse acreditado por la autoridad demandada que éstos fueron entregados en tiempo y forma a la tesorera municipal designada legalmente por el Ayuntamiento y facultada para tal efecto.

Por lo expuesto y fundado:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del acto consistente en la inminente cancelación de las acreditaciones de los demás miembros del Ayuntamiento, en términos del considerando segundo de esta sentencia.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los actos consistentes en el desconocimiento del nombramiento de Josimar Méndez Uriarte y Marcelo Ruperto Tejada como secretario y tesorero municipales y la negativa de expedición de las acreditaciones respectivas, así como, en consecuencia, la negativa de pago de los recursos correspondientes al Municipio por conducto de Marcelo Ruperto Tejada y su entrega a María Guadalupe José Playes, en su carácter de tesorera municipal.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Esta obra se terminó de editar el 30 de junio 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.

